

# Rapport d'évaluation

réalisé par l'Institut panafricain de gouvernance universitaire avec le concours financier de l'Ambassade Royale des Pays-Bas au Mali et de la Banque mondiale

## La gouvernance universitaire au Mali : vers une réforme du cadre juridique, opératoire et institutionnel

*décembre 2010*

[www.ipagu.org](http://www.ipagu.org)



Ministère de l'enseignement supérieur  
et de la recherche scientifique du Mali



Pan-African Institute of University Governance  
Institut Panafricain de Gouvernance Universitaire

### **Note des auteurs**

Les idées exprimées dans ce Rapport sont celles de leurs auteurs et ne représentent pas nécessairement celles de l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF), de l'Institut Panafricain de Gouvernance Universitaire (IPAGU) ou de l'Association des Universités du Commonwealth (ACU).

La réalisation de ce Rapport a bénéficié des financements et des encouragements de l'AUF, de l'IPAGU, de la Banque mondiale et de l'Ambassade des Pays-Bas au Mali.

La direction de l'IPAGU exprime tout particulièrement ses remerciements à l'Ambassade des Pays-Bas et à l'équipe de la Banque mondiale au Mali qui ont commandité et financé cette étude, aux autorités du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique du Mali et plus précisément Son Excellence Mme la Ministre Siby Ginette Bellegarde et enfin aux responsables de l'Université de Bamako qui nous ont apporté toutes les informations utiles et ont ainsi contribué à sa réalisation.

Les auteurs tiennent enfin à remercier toutes les personnes qui ont été sollicitées pour fournir toutes les informations nécessaires et les organisations syndicales des étudiants et des enseignants du Mali.

## Sommaire

<b>Note des auteurs</b> .....	<b>3</b>
<b>Sommaire</b> .....	<b>4</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>Partie 1 : L'enseignement supérieur au Mali : diagnostic et perspectives</b> .....	<b>7</b>
<b>1.1 Un diagnostic lourd</b> .....	<b>7</b>
<b>1.2 Situation de l'encadrement juridique actuel de l'enseignement au Mali</b> .....	<b>11</b>
<b>1.3 Quelle vision pour l'enseignement supérieur malien ?</b> .....	<b>16</b>
<b>Partie 2 : Les principes d'une gouvernance universitaire moderne et responsable</b> .....	<b>21</b>
<b>2.1 Le nouveau rôle de l'État et l'encadrement de l'enseignement supérieur</b> .....	<b>21</b>
<b>2.2 Autonomie, Responsabilité et Imputabilité des établissements d'enseignement supérieur</b> .....	<b>25</b>
2.2.1 Autonomie et Gouvernance institutionnelle .....	25
2.2.2 Les responsabilités des établissements d'enseignement supérieur. ....	30
2.2.2 Imputabilité.....	31
<b>2.3 Les processus universitaires à surveiller</b> .....	<b>33</b>
2.3.1 Les processus académiques.....	33
2.3.2 Les œuvres universitaires .....	35
2.3.1 Les processus administratifs (incluant les ressources humaines).....	38
<b>2.4 Les processus financiers et budgétaires</b> .....	<b>39</b>
a) Détermination de l'approche financière de l'État à l'endroit des établissements d'enseignement supérieur. ....	40
b) Détermination du processus budgétaire interne des établissements d'enseignement supérieur.....	41
c) Les outils financiers et budgétaires internes aux établissements.....	41
d) L'élaboration des normes et pratiques budgétaires et financières afférentes. ....	43
<b>2.5 Les modalités de mise en place du nouveau cadre institutionnel</b> .....	<b>44</b>
<b>Partie 3 : Un nouveau cadre juridique et institutionnel</b> .....	<b>47</b>
<b>3.1 Considérations générales</b> .....	<b>47</b>
<b>3.2 La répartition des responsabilités et la variété des sources normatives</b> .....	<b>48</b>
<b>3.3 Le régime des universités privées</b> .....	<b>55</b>
<b>Conclusion</b> .....	<b>57</b>
<b>Annexe 1 : agenda de la mission des experts à Bamako</b> .....	<b>59</b>

## Introduction

Dans tous les pays modernes, l'enseignement supérieur bien compris est le lieu majeur de rencontre des intelligences et où l'intelligence appelle l'intelligence. Il joue à ce titre le rôle d'acteur du développement. Il est considéré comme un investissement pour l'avenir et non un boulet ou une simple dépense. Cela ne s'est pas fait sans mal. Des réformes ont été engagées qui ont permis de faire évoluer les habitudes, les comportements, les méthodes de travail et les modes d'organisation de ses structures. Au Mali, malgré les concertations nationales et les divers rapports d'experts, l'enseignement supérieur n'a pas vraiment pu ou n'a pas su se réformer pour améliorer son efficacité, son efficience et sa pertinence. Au-delà de la qualification avérée des nombreux acteurs, responsables et agents de ce secteur, il apparaît aux yeux de tous que le système est tiré vers le bas, tant les mauvaises habitudes persistent et perturbent son fonctionnement, par un mode de gouvernance inefficace et une absence de vision stratégique.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement du Mali, avec l'appui de la Banque mondiale et d'autres partenaires, envisage la perspective de réformer de façon globale et plus profonde le secteur de l'enseignement supérieur afin de le mettre à niveau et de le redynamiser. Il y a quelques mois par exemple, une conférence autour de ce thème et sur celui de la mise sur pied d'une université régionale à Ségou a eu lieu entre les acteurs et les partenaires de l'enseignement supérieur.

C'est d'ailleurs à la suite de cela qu'une équipe d'experts de l'Institut Panafricain de Gouvernance Universitaire (IPAGU) a été mandatée afin de produire la présente étude. Elle était composée du Professeur Bonaventure Mvé-Ono, Vice-recteur de l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF) et Directeur de l'Institut Panafricain de la Gouvernance Universitaire (IPAGU), du Professeur Mustapha Bennouna, Président de l'Université Abdelmalek Essâadi Tétouan-Tanger (Maroc) et du Professeur Jacques Frémont, ex Provost et Vice-recteur de l'Université de Montréal (Québec, Canada). L'équipe d'experts a effectué une mission à Bamako du 9 au 15 octobre 2010 au cours de laquelle elle a eu l'occasion de rencontrer les principaux acteurs, responsables et intervenants maliens, mais aussi les bailleurs de fonds en matière d'enseignement supérieur. Le présent rapport est remis aux autorités politiques du Mali, au premier chef, à la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche scientifique, Madame Siby Ginette Bellegarde, et aux bailleurs de fonds qui l'ont commanditée.

Le Rapport dresse dès le départ **un bref état des lieux sur la situation de l'enseignement supérieur** au Mali. Il propose ensuite **les principes généraux de la nécessaire et nouvelle vision** de l'enseignement supérieur relativement à la réforme à impulser. Une présentation **des éléments de mise en œuvre des grands volets de cette réforme** suit dans la partie 2 du rapport ; ceux-ci porteront tant sur **le nouveau partage des responsabilités entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur que sur les nouveaux principes de gouvernance** que doivent adopter les établissements et sur les principes mêmes de la réforme. Enfin,

la troisième partie du Rapport présente de façon plus formelle **les éléments de l'édifice normatif qui doit soutenir la réforme de l'enseignement supérieur au Mali.**

## **Partie 1 : L'enseignement supérieur au Mali : diagnostic et perspectives**

### **1.1 Un diagnostic lourd**

L'enseignement supérieur au Mali traverse aujourd'hui une crise importante, enfoncé qu'il est dans des logiques et des postures d'une époque révolue, avec **un cadre de gouvernance obsolète et dépassé où l'État est seul responsable** alors que l'ensemble des acteurs (administration, enseignants, étudiants, personnels d'appui) se rejettent les responsabilités de la crise. Tout cela s'explique notamment parce que les uns et les autres n'ont pas pu ou voulu s'adapter au nouveau contexte et aux évolutions de l'enseignement supérieur dans le monde. **Le poids des habitudes, la prégnance du prisme local qui se situe souvent en-dehors des normes internationales ("nous, au Mali"), le poids des corporations étudiantes et enseignantes, plus habituées à imposer leurs revendications et leurs doléances qu'à dialoguer et faire valoir l'intérêt général et à avoir comme visée le véritable développement du pays, la tendance de la tutelle politique à réagir dans l'urgence et plus encore sous la dictature de l'urgence, tout cela a conforté la crise** sans perspective réaliste d'en sortir à moins d'un coup de barre vigoureux.

Pire encore, **aucune évaluation ou auto-évaluation** n'est réalisée de manière régulière au sein des établissements d'enseignement supérieur malien. Aucune révision des procédures et des textes non plus. Le changement des acteurs et responsables est effectué le plus souvent, à la faveur d'une crise, sans évaluation et sans cahier des charges. Bref, on assiste à **une situation de bricolage permanent** et l'on a tendance à croire que le pilotage d'une telle structure est possible pour tout enseignant ou tout agent administratif sans formation préalable et spécialisée et sans des structures de concertation et de coordination qui jouent pleinement leur rôle. Aujourd'hui, la création d'une nouvelle structure universitaire, comme par exemple **l'Université de Ségou, est considérée comme une action strictement technique et non comme un projet politique complexe qui doit prendre en compte les exigences de l'enseignement supérieur tant au niveau local que national ou régional**, mais aussi et d'abord les besoins de l'économie du pays et de la région de Ségou.

Il n'est pas utile de reprendre ici un diagnostic complet de l'état de l'enseignement supérieur malien ; l'inventaire a déjà été établi en d'autres lieux et à d'autres occasions. Les différents diagnostics de l'enseignement supérieur malien, depuis 1996 et surtout depuis 2002, ont abouti aux grandes conclusions suivantes que nous illustrons avec quelques exemples parlants.

#### **- La qualité n'est pas au centre des préoccupations**

L'essence d'un système d'enseignement supérieur tient d'une part à la qualité de son offre et d'autre part à la nécessité de mettre l'étudiant au centre de ses préoccupations. Ce souci omniprésent de la qualité ne se retrouve pas actuellement

au Mali. Par exemple, c'est ainsi que **pour ce qui est de la formation et de son utilité, l'enseignement supérieur malien attire les étudiants essentiellement par défaut** et non pas vraiment par ce qui peut être proposé d'innovant et de réaliste quant à leur professionnalisation.

Il existe encore **de nombreuses filières, sans passerelles entre elles, qui sont soit trop classiques, soit véritablement obsolètes**. Et plusieurs de **leurs responsables en ignorent les chiffres tant du nombre de leurs étudiants que de leurs enseignants**. On devine à peine les incohérences que tout cela peut donner en matière de gestion des heures complémentaires, mais aussi des orientations pédagogiques. Enfin, **leur pertinence n'est pas assurée tant que leur choix relève strictement des seules instances universitaires**.

Autre exemple, qui concerne l'orientation et l'accueil des étudiants, nous n'avons pas trouvé trace d'un **système d'information, d'orientation et de réorientation**. Cette absence de système d'information ne permet pas d'avoir une vision sur les capacités d'accueil des établissements ce qui a conduit plusieurs facultés à être en sur-effectifs, même dès l'ouverture de leurs nouveaux bâtiments. Tout cela explique aujourd'hui que l'unique université (Bamako) accueille plus de 70 000 étudiants. Cette situation explique aussi la faible professionnalisation des filières de formations.

Dernier exemple qui porte sur la qualité même des formateurs. Au Mali, de l'avis de certain experts, **le "nationalisme universitaire" mal compris où la logique de la compétition scientifique entre les enseignants a cédé le pas à celle des nominations politiques, décourageant les meilleurs et assurant le nivellement par le bas**. L'émulation est morte tout comme la reconnaissance par les pairs à tous les niveaux. Le recrutement des enseignants à l'Université ne peut être une simple affaire liée à la fonction publique ou du politique, sans avis des structures académiques.

### **- L'absence d'autonomie de l'université**

**Les établissements d'enseignement supérieurs maliens souffrent manifestement d'un manque d'autonomie qui est la cause de nombreux dysfonctionnements et difficultés**. La plupart des acteurs interrogés, mis à part quelques étudiants et enseignants syndiqués et les cadres de l'administration, se réclament de leur faculté ou de leur école ou institut, mais rarement de l'Institution qu'est l'Université de Bamako. **Cette situation rend difficile, voire impossible toute imputabilité véritable**. Elle provient de fait que l'Université de Bamako a été construite par le rassemblement de toutes les facultés, instituts et écoles, et qu'elle n'a pas su devenir le cadre permanent qui donne cohérence au reste. Bref, elle est même pénalisante, la rendant incapable de prendre des décisions efficaces et transparentes.

**Les différentes facultés et écoles de l'université de Bamako ne développent aucun sentiment d'appartenance à l'université et chaque établissement essaie de résoudre ses propres problèmes de manière séparée. Le rôle du rectorat semble dès lors fort limité : en effet il n'est nullement porteur d'un projet de développement de l'université et ne semble pas être une interface avec le**



ministère. **La tutelle administrative et politique forte transforme les acteurs de l'administration universitaire en de simples marionnettes, sans autonomie et responsabilité réelles** qui sont nommés plus par relations qu'en fonction de leur compétence et de leur capacité de gouvernance.

### **La faiblesse organisationnelle des structures et des responsabilités diffuses**

Si l'université est une institution sociale qui assure, en les intégrant, les fonctions relatives à l'enseignement, à la recherche, elle doit disposer d'un mode de gestion et de prise de décision qui soit marqué par la collégialité et la rigueur. Or, la faiblesse organisationnelle des établissements d'enseignement supérieur au Mali est frappante. Les décisions viennent uniquement du haut. Il en résulte, pour son administration, des responsabilités diffuses et des situations inacceptables. C'est ainsi, par exemple que **la gestion administrative, financière et des personnels est obsolète, sans réelle évaluation objective**. Ici semblent jouer les affinités politiques et relationnelles. Tout cela aboutit à une administration qui n'est jamais véritablement responsable et engagée vers l'intérêt général.

### **Des infrastructures modernes, mais dépassées dans leurs capacités d'accueil**

**L'Université de Bamako dispose d'infrastructures modernes, mais le plus souvent dépassés dans leurs capacités d'accueil comme au titre des outils modernes de communication.** Il n'y a ni bibliothèque générale, ni de bibliothèques spécialisées dans les laboratoires et dans les départements. Elle ne dispose pas de réseau téléphonique privé interne ou de wifi, de système d'informations et d'outils d'aide à la décision. En dehors de quelques sites comme le Campus numérique francophone implanté à la Faculté des sciences ou de certains laboratoires de la Faculté de médecine, l'Université de Bamako ne possède pas de salles de travail équipées de micro-ordinateurs et connectées à l'Internet.

### **Des acteurs divisés et déresponsabilisés**

L'université comme toute communauté est marquée par la force de ses composantes et de leur sentiment d'appartenance. Ses acteurs majeurs doivent être associés à son fonctionnement en toute collégialité et participer à l'ensemble des décisions qui la concernent, notamment au travers de ses différentes instances. La structure d'organisation du Conseil de l'Université de Bamako qui est présidée par le Recteur n'est pas habilitée à la réalisation d'un débat démocratique sur les décisions et sur leur fonctionnement.

Tout cela aboutit à de **fortes tensions entre ces acteurs dont les relations se déclinent surtout en fonction des rapports de forces**. A titre d'exemple, les acteurs majeurs autour desquels doit être construit l'enseignement supérieur, à savoir **les étudiants, apparaissent comme abandonnés à eux-mêmes**, otages qu'ils sont des revendications des enseignants et de la forte demande sociale d'enseignement supérieur. Et pourtant, ils doivent être écoutés. **Premières victimes de la crise, les représentants des étudiants que nous avons rencontrés nous**



**ont paru sérieux, perspicaces et particulièrement responsables pour ce qui concerne la gestion de leurs études et de leur avenir.**

**Autre exemple, la situation des enseignants, pourtant** force politique très engagée et qui se vante d'avoir fait partir du gouvernement plusieurs ministres en quelques années, est marquée par **une forte paupérisation et par une extrême précarisation. Leur syndicalisme radical et l'avènement d'un enseignement supérieur privé, ont abouti à une quête absolue des primes** (les enseignants devenant des "chasseurs de primes") sans lien véritable avec la qualité des formations qui doivent être assurées.

### **La faible implication des partenaires locaux**

L'université de Bamako fonctionne au sein de la Cité et doit interagir avec ses partenaires naturels. On ne peut que souligner à cet égard **la manifeste déconnexion des formations par rapport aux besoins de l'économie et de la société avec des taux d'échec très élevés** et en constater les conséquences, dont un coût paramétrique par étudiant très élevé pour l'Etat et la société. Le caractère théorique de ses formations fait que l'université ne peut réellement jouer le rôle de guide social, ni celui de donner du service à ses apprenants. Il faut que l'Université apprenne à établir des liens étroits avec son environnement culturel, social et économique. Elle doit mettre en place des cadres permanents de concertation tant pour assurer la professionnalisation des formations que pour recueillir les demandes des partenaires locaux.

### **Un manque général de vision et de stratégie**

Tous les acteurs rencontrés conviennent enfin du **manque général de vision et de stratégie à l'égard du développement du système d'enseignement supérieur**. C'est ainsi que, par exemple, l'Université de Ségou, bien que présentée comme un projet novateur, dans sa mise en œuvre actuelle (nomination de son recteur, élaboration de son orientation, etc.) semble se présenter comme le clone de l'Université de Bamako dans ses modes de gouvernance et dans ses finalités. On a donc négligé de saisir l'occasion de redéfinir le rôle, les missions et le fonctionnement d'une université digne de ce nom et tournée vers le développement.

Ce sombre diagnostic pourrait être complété, si besoin était, par **les blocages presque permanents suscités par les mouvements sociaux** des étudiants et des professeurs ou encore par l'obsolescence des textes juridiques. Telle est donc la crise que traverse l'enseignement supérieur au Mali. **Il s'agit d'une crise profonde, durable et dont tous les acteurs sont conscients, mais où ils sentent bien, tous autant qu'ils sont, la nécessité d'en sortir**. Tout se passe comme si le logiciel de pensée et de comportement qui pilote et organise les séquences de cette crise tourne sur lui-même et n'a pas été programmé pour en sortir. D'où la nécessité, si l'on veut vraiment en sortir, de le changer radicalement. Et pourtant, l'enseignement supérieur au Mali dispose **de niches d'excellence** (comme par exemple le Centre de recherches sur le Malaria de la faculté de médecine, de pharmacie, d'odontostomatologie que dirige le Pr. Doumbo Ogobara) qui font l'honneur, non

seulement du Mali, mais de l'Afrique et du monde, niches dont il pourrait s'inspirer pour insuffler de nouvelles dynamiques et engager un nouveau mode de gouvernance.

## 1.2 Situation de l'encadrement juridique actuel de l'enseignement au Mali

Dans la préparation de ce Rapport, il n'a pas été facile à ses auteurs de **comprendre la portée exacte de l'encadrement normatif actuel de l'enseignement supérieur au Mali**. Les textes à portée juridique sont en effet épars et ont été adoptés à diverses époques et sans doute en fonction d'impératifs conjoncturels et immédiats. Il est clair que la situation actuelle appelle une réforme complète de ce cadre juridique. La Partie 3 du Rapport proposera plusieurs de ses grands paramètres ainsi que leur articulation les uns par rapport aux autres. Pour le moment, nous nous contenterons de procéder par ordre chronologique à **une analyse rapide des textes actuellement en vigueur en vue de diagnostiquer leurs principales limitations** dans la perspective d'une réforme de l'enseignement supérieur au Mali; nous démontrerons que **le cadre juridique actuel est tout à fait inadéquat afin de mettre en œuvre les réformes que nous proposerons**.

### La loi de 1986 relative à la recherche scientifique et technologique

En 1986, l'Assemblée nationale du Mali adoptait la *Loi no 86-11 Déterminant les principes fondamentaux de la recherche scientifique et technologique*. Il s'agissait d'une loi-cadre qui s'attachait, avant tout, à définir les différentes catégories de chercheurs (Attaché, Chargé, Maître, Directeur) ainsi que les modalités de leur nomination. Cette loi précisait, en son article 2, que l'« *orientation et la coordination de la recherche, l'appréciation, la valorisation et la diffusion des résultats de la recherche sont déterminées par les structures appropriées chargées de la mise en œuvre de la politique en matière de recherche scientifique et technologique* ». On aura compris que l'approche favorisée par cette législation faisait de la recherche une responsabilité nationale qui devait être gérée par l'État et dont ses artisans (les chercheurs) relevaient directement de lui, du moins au plan de leur rémunération.

Cette approche normative ne correspond plus à la situation actuelle. Désormais, alors que l'organisation de la recherche se décline de multiples façons. **La recherche est en effet désormais menée dans des milieux multiples**, que ce soit **en milieu universitaire** (en groupe, individuellement ou dans des centres de recherche semi-autonomes), **en milieu étatique ou encore en milieu privé**. Elle est soit fondamentale, soit appliquée et ses modes de valorisation, particulièrement en partenariat public-privé, ont considérablement évolué alors que ses modes de diffusion, à l'ère des technologies de l'information, sont en pleine métamorphose. **Tout nouvel encadrement normatif de la recherche**, particulièrement dans une perspective d'enseignement supérieur, **devra tenir compte de ces nouvelles et mouvantes réalités**.

### La loi de 1993 sur l'Université de Mali

C'est en 1993 que l'Assemblée nationale adoptait la *Loi no 93-060 portant création de l'Université du Mali*. **L'Université du Mali a, par la suite, été remplacée par l'Université de Bamako** sans, semble-t-il, qu'il n'y ait eu d'autres modifications à cette loi. Nous n'avons pas eu accès au texte précis de cette législation, mais comprenons que celle-ci :

- ▶ définissait **les principales missions de l'Université du Mali** comme étant la **formation supérieure générale et professionnalisée, la recherche** et la promotion de la recherche scientifique et technologique ainsi que **la diffusion des connaissances et de la culture**;
- ▶ lui conférait une **vocation nationale, sous régionale et régionale** et lui prêtait des ambitions de **devenir un pôle régional de compétences pour le développement**;
- ▶ lui accordait un statut juridique d'établissement public national à caractère administratif et lui conférait par ailleurs la personnalité morale ainsi que l'autonomie financière; et enfin,
- ▶ déterminait **la composition de l'université** en la dotant notamment de **quatre facultés, de trois instituts** et de **trois écoles supérieures**.

Au plan de la gouvernance de la nouvelle Université du Mali, la loi 93-060:

- ▶ établissait, sous la présidence du Recteur, le Conseil de l'Université en l'identifiant comme « *l'organe d'orientation et de contrôle des activités de l'Université* » ainsi que comme son organe délibérant. **La composition du Conseil arrêtée par la loi inclut des représentants des différentes composantes internes** (enseignants, étudiants, syndicats d'enseignants, administration universitaire) **et externes** (ministériel, du milieu commercial, industriel, patronal ainsi que de chambres de métiers) de l'Université;
- ▶ définissait **le Rectorat de l'Université** en ayant un Recteur à sa tête soutenu par un Vice-recteur et un Secrétaire général ainsi que par un Agent comptable, un Chef des relations extérieures et des affaires juridique ainsi qu'un Chef de service de la gestion du patrimoine de l'Université. La loi décrit sommairement le rôle et les pouvoirs de chacun des membres du rectorat.
- ▶ reconnaissait **les organes d'administration des facultés** comme étant l'assemblée de faculté et (sic) les services du Doyen. La législation arrêtait la composition du Conseil de faculté et précisait les attributions respectives du Doyen, du Vice-doyen ou des assesseurs, du Secrétaire principal et de l'Agent comptable; et enfin,
- ▶ établissait de façon similaire **les organes d'administration des Instituts universitaires et des Écoles**.

Quelle lecture doit être faite de cette législation en 2010 plus de quinze années après son adoption?

Tout établissement d'enseignement supérieur devant posséder la capacité juridique, la loi de 1993 attribue la personnalité juridique à l'Université de Bamako sans toutefois lui conférer de pleins pouvoirs et une pleine capacité juridique, notamment en matière de gestion et de rémunération de ses personnels et dans d'autres domaines. Le cadre législatif actuel est donc incomplet et plus ou moins obsolète afin de mener les réformes proposées. IL convient de noter à cet effet que **la pratique internationale a tendance à créer les universités publiques soit par le biais de législations individuelles, soit par des lois cadres**. Alternativement, la personnalité juridique peut être attribuée en fonction du droit commun, comme à toute personne morale.

Il faut aussi distinguer **les fondements de la création d'un établissement des normes de gouvernance** qui doivent s'appliquer. Ici aussi, **les standards de gouvernance peuvent être établis par l'État ou, alternativement, par les règles internes de l'établissement ou encore par une combinaison de ces approches**. La loi de 1993 établit l'Université et définit les grandes lignes de ses organes de gouvernance; elle leur confère certaines responsabilités mais **n'établit aucun des standards de gouvernance pas davantage** que les responsabilités afférentes des différents organes et des personnes qui les composent. Autrement dit, la législation actuelle fait un certain bout de chemin mais ne le complète pas, notamment sur ces questions pourtant primordiales à notre époque.

Par contre, il est étonnant de constater que cette loi est parfois très détaillée en allant, par exemple, jusqu'à parler de l'Agent comptable et de définir – par ailleurs de façon forcément incomplète - ses fonctions et responsabilités. Il en va de même pour le Chef de service de la gestion du patrimoine de l'Université. Ces dispositions sont beaucoup trop détaillées et ne devraient pas faire l'objet d'une appropriation législative. Leur nomination et leurs responsabilités devraient plutôt être déterminées par les normes internes de l'Université.

Il faut conclure de ce qui précède que **la Loi de 1993 est dépassée, notamment au plan de la gouvernance qu'elle impose pour l'Université du Mali et à celui de la capacité juridique réduite qu'elle lui confère**. La Partie 3 de ce Rapport proposera une nouvelle approche pour remédier à ces carences.

### **La législation de 1994 sur l'enseignement privé**

Une année après l'adoption de la loi relative à l'Université du Mali, l'Assemblée nationale adoptait la *Loi no 94-032 portant statut de l'enseignement privé en République du Mali*. Cette loi a **la particularité de s'appliquer à tous les cycles d'enseignement**, du préscolaire à l'enseignement supérieur. Elle prévoit donc l'établissement possible d'établissements privés aux cycles supérieurs mais précise que **ces établissements doivent assurer « la formation des cadres** de haut niveau pour les différents secteurs de l'économie nationale » (art. 5). Les établissements doivent, avant leur création, être reconnus d'utilité publique en fonction de critères prédéterminés. La législation les astreint par ailleurs aux règles générales *« d'organisation matérielle et pédagogique, de gestion et de contrôle appliquées aux établissements publics correspondants notamment en ce qui*

concerne le recrutement, la gestion et l'utilisation du personnel enseignant » (art 11) et précise par ailleurs que les « programmes, horaires et cycles de formation des établissements d'enseignement privé doivent être conformes à ceux des établissements d'enseignement public correspondant ou être reconnus par les autorités compétentes » (art. 13). La loi spécifie enfin que les frais de scolarité sont libres et que les établissements d'enseignement privé peuvent recevoir des subventions de l'État (art. 12).

Les choix implicites mis en l'avant par cette législation à l'égard de l'enseignement supérieur privé sont intéressants à certains égards et moins à d'autres. Du côté positif, on note l'ouverture au privé et la relative souplesse des critères définis législativement afin d'acquiescer la reconnaissance d'utilité publique ainsi que l'attitude libérale à l'égard des droits de scolarité et de la possibilité de recevoir des subventions de l'État. Par contre, du côté moins positif, ressortent des exigences difficilement compréhensibles relativement notamment au recrutement et à la gestion du personnel enseignant ainsi qu'à la nécessaire conformité des programmes, horaires et cycles de formation à ceux des établissements des secteurs publics. Cette recherche d'une application simpliste aux établissements privés des règles du secteur public peut avoir pour conséquence de tuer toute initiative ou toute façon alternative de dispenser les programmes de formation. **Au lieu de chercher à tout prix une conformité des règles, l'État devrait plutôt articuler sa législation relative au secteur privé de l'enseignement supérieur par rapport à des standards attendus de qualité, de transparence et d'imputabilité.**

### **La Loi de 1998 sur le statut du personnel enseignant**

Était adoptée, quelques années plus tard, la *Loi 98-067 Portant statut du personnel enseignant de l'enseignement supérieur*. Cette loi est complexe et détaillée. Elle aborde tous les sujets relatifs au personnel enseignant et à leurs conditions de travail au niveau de l'enseignement supérieur ; on y établit **le statut de fonctionnaire des enseignants** (et les droits et responsabilités en découlant), **de leur recrutement et de leur nomination, de leurs positions** (y compris des différentes catégories de congés, des missions, de la suspension et de la mise en disponibilité), **de la rémunération et des avantages** ainsi que de la discipline, de la cessation des services et même de l'honorariat et du costume d'académie. Bref, **on se trouve en présence d'une législation adoptée par l'Assemblée nationale et qui traite en détail des tenants et aboutissants du régime d'emploi applicable aux enseignants.**

Marquée à la fois par les impératifs liés au fonctionnariat et ceux relatifs à la profession enseignante à l'université, cette loi souffre de plusieurs défauts. Elle est évidemment beaucoup trop détaillée et, ce faisant, force à saisir l'Assemblée nationale (qui a sûrement mieux à faire) à chaque fois qu'un amendement doit y être apporté. **En insistant sur le statut de fonctionnaire des enseignants, cette loi crée en outre un régime à multiples personnalités où les directions universitaires sont responsables mais pour lesquelles l'essentiel de leur budget réel échappe.** L'envers de la médaille est que le gouvernement, la ministre



et, éventuellement même, le Président, se trouvent coincés à chacune des occasions où des modifications doivent être apportées aux conditions de travail des enseignants. **En bref, on se retrouve dans le pire des mondes où il y a multiplicité d'interlocuteurs pour les enseignants et leurs syndicats et absence d'imputabilité réelle des dirigeants universitaires qui sont pourtant responsables de livrer des formations de qualité.** Ultimement, ce sont les étudiants qui font les frais de cette dilution des responsabilités. Il n'est pas exagéré d'affirmer que la philosophie soutenant cette législation incarne directement le type d'approche qu'il convient à tout prix d'éviter si on veut mener à terme la présente réforme.

Les conditions de travail du corps enseignant constituent pourtant le nerf de la guerre des universités qui fonctionnent avec succès tant au Nord qu'au Sud. **Il ne peut y avoir de grande université, ni d'université performante sans des enseignants rémunérés à la juste valeur de leur qualité et des prestations d'enseignement et de recherche qu'ils fournissent.** La souplesse et l'imputabilité sont de rigueur en matière de rémunération et de conditions de travail en milieu universitaire. Cela signifie que **les conditions de travail des enseignants doivent impérativement relever directement de la direction de chacune des universités** et se trouver, soit dans des conventions collectives dûment négociées, soit dans une réglementation interne à chaque université. Dans ce contexte, il est clair que **l'abrogation de la Loi 98-067 constitue un passage obligé de la réforme de l'enseignement supérieur malien** – et représentera un symbole prégnant de la transformation du rôle de l'État **pour le plus grand bien des enseignants, des établissements d'enseignement supérieur et, ultimement, des étudiants.**

### **Loi de 1999 sur l'orientation de l'éducation**

Enfin, l'Assemblée nationale adoptait, tout juste avant l'année 2000, la *Loi 99-046 portant loi d'orientation sur l'éducation*. Par cette loi cadre, l'État malien fixait **les grandes orientations de la politique nationale dans le domaine de l'éducation et de la formation** et ce, à tous les cycles d'enseignement et donc aussi relativement à l'enseignement supérieur.

Affirmant d'entrée de jeu que « *l'éducation est une priorité nationale* » et que « *le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des apprenants et en tenant compte des objectifs de développement et des valeurs socioculturelles du Mali* » et qu'il « *contribue à l'égalité des chances* » (art. 2), la loi 99-046 propose comme vision que l'enseignement supérieur « *prépare pour toutes les branches de l'activité nationale des spécialistes hautement qualifiés et des chercheurs capables de réaliser un travail créateur dans tous les domaines de la science et de la technologie. Il prépare aux diplômés du premier et du second cycles de l'enseignement supérieur et aux diplômés post-universitaires* » (art. 40).

La loi cadre précise ensuite que **l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'enseignement supérieur sont fixées par décret**, tout comme l'organisation et les modalités de fonctionnement des établissements universitaires et de leurs organes de gestion. Un Conseil supérieur de l'éducation est par ailleurs mis

sur pied. **Au plan du financement de l'enseignement supérieur**, la loi s'appuie sur le principe que « *le financement de l'éducation et de la formation est assuré par l'Etat, les collectivités territoriales, les communautés et le privé* » (art. 66) et précise que « *l'Etat veille à une gestion rationnelle des ressources allouées au système éducatif* » (art. 69).

La Loi 99-046 a le mérite de déterminer les principes directeurs du fonctionnement de l'enseignement supérieur au Mali tout en le confondant à plusieurs égards avec les autres cycles de l'éducation. Il faut le déplorer puisque **les particularités de l'enseignement supérieur justifient pleinement l'adoption d'une législation spécifique et adaptée aux besoins des universités et des autres établissements d'enseignement supérieur**.

Par contre, une des principales critiques à faire à l'encontre de **la loi orientant l'éducation** est que celle-ci **repose en quelque sorte sur une logique essentiellement étatique de l'enseignement supérieur en remettant au gouvernement la pleine responsabilité d'en décréter les fondements et le fonctionnement**. Il n'y a que peu de place, dans ce contexte, pour la responsabilisation des directions d'établissements supérieurs, ce qui va à l'encontre des principes de la nouvelle gouvernance. On note par ailleurs que **le secteur privé de l'enseignement supérieur n'est pas pleinement considéré comme faisant partie du réseau des établissements maliens d'enseignement supérieur**, ce qu'il faut déplorer. On aura enfin compris que la **finalité de l'enseignement supérieur malien**, telle qu'établie par l'article 40 précité, **demeure étroite et peu visionnaire**.

L'encadrement législatif actuel du système malien d'enseignement supérieur se définit comme un modèle d'autorité qui fonctionne du haut en bas et qui n'encourage pas la responsabilisation de ses acteurs. Il a certes bien servi le système à l'époque où ces lois ont été conçues et adoptées ; or, **la réalité actuelle et les exigences de l'enseignement supérieur ont changé depuis**, tout comme les besoins de la société malienne. On aura compris des propos qui précèdent que s'impose d'emblée **une révision complète des législations encadrant l'enseignement supérieur** afin de mettre en œuvre les réformes dans les pages qui précèdent. La Partie 3 du Rapport proposera un partage des responsabilités relatives à l'encadrement normatif de l'enseignement supérieur au Mali.

### **1.3 Quelle vision pour l'enseignement supérieur malien ?**

L'enseignement supérieur malien peut devenir un lieu d'excellence s'il s'engage de façon résolue dans un nouveau mode opératoire et établit **une nouvelle chaîne de responsabilités**, si l'Etat accepte de jouer vis-à-vis de l'enseignement supérieur **un nouveau rôle qui consisterait à orienter sans asservir, à évaluer et accréditer sans infantiliser, à donner les moyens et à responsabiliser ses acteurs**, autrement dit si l'Etat accepte de s'inscrire dans **une logique de contractualisation et d'autonomisation**.

Dans un monde qui évolue rapidement et qui s'appuie sur des ressources humaines compétitives, colonne vertébrale de tout développement économique des nations



modernes, il importe de dégager une nouvelle vision pour le système d'enseignement supérieur malien. Celle-ci doit être développée dans le contexte, notamment, d'une **nécessaire équité et égalité des chances pour les citoyens, dans le plein respect des droits de l'homme et dans la promotion des valeurs de tolérance, de liberté académique, d'innovation, de rigueur scientifique et d'honnêteté intellectuelle.**

Par ailleurs, **le nouveau système de gouvernance doit, plutôt que réprimer, offrir des incitatifs afin d'orienter son évolution, encourager la multiplication des acteurs et se caractériser par sa souplesse** afin de lui permettre notamment de s'adapter aux défis que constituent le nombre d'étudiants, la multiplication des filières d'étude et l'internationalisation du monde de l'enseignement supérieur. Il doit permettre à l'Etat de jouer pleinement son rôle de prescripteur et d'orientation des politiques de l'enseignement supérieur, à l'université d'être un acteur positif de cette politique et à la société de bénéficier des résultats mais aussi de les anticiper.

**Les principes directeurs** de la nouvelle vision devraient s'appuyer sur :

#### **Une vision classique de la mission de l'université**

L'université a pour mission d'assurer **la formation des compétences** (savoir, savoir-faire et savoir-être), la promotion et la diffusion des connaissances scientifiques et techniques et de contribuer au progrès du pays par la recherche, l'innovation et la valorisation du patrimoine culturel et humain du pays. Elle prodigue toutes sortes de formations diplômantes par diverses voies : initiale, continue, apprentissage, à distance, tout au long de la vie. Elle adapte ses horaires et optimise ses moyens humains et matériels pour répondre à ses objectifs ainsi qu'aux orientations nationales tout en demeurant au service des citoyens et de ses étudiants. Elle prépare les jeunes à l'insertion dans la vie active, développe la recherche, l'innovation et encourage l'expertise.

#### **Une nouvelle autonomie pour les établissements d'enseignement supérieur**

Pour qu'elles fonctionnent de manière sereine, il faut que les universités soient autonomes ; cela signifie qu'elles disposent de leurs moyens de façon responsable, mais surtout que leurs dirigeants, notamment parce qu'ils doivent rendre des comptes, soient désignés par un processus interne à elles-mêmes tout en évitant le piège du "nationalisme universitaire" mal compris. C'est le seul cadre qui lui permettra de renverser la spirale de crises et de retrouver les standards. C'est aussi le seul qui permettra de **faire que l'université malienne redevienne le lieu où l'intelligence attire l'intelligence pour accompagner voire pour anticiper le développement.** Il s'agit d'un système d'enseignement supérieur global et holistique où doivent coexister dans l'émulation l'enseignement supérieur public, privé et toutes formes de combinaison ou de partenariat public-privé.

### **Un nouveau partage des responsabilités**

La nécessaire autonomie des universités appelle forcément à **une réécriture du partage des responsabilités respectives entre l'État et les établissements universitaires**. Dans cette perspective, l'Etat doit demeurer responsable de la planification, du développement, de la régulation et de l'orientation de l'enseignement supérieur selon les besoins socioéconomiques du pays. En partenariat avec la communauté scientifique, le monde du travail et les élus, il doit continuer à définir la politique nationale de l'enseignement supérieur et à mobiliser les moyens nécessaires dans le cadre d'une programmation pluriannuelle définie afin de réaliser les objectifs qu'il s'est prescrits.

**La relation État – université doit se baser autour d'objectifs clairs et précis.** L'État encouragera le financement compétitif par appel d'offres en vue de répondre à des besoins en ressources humaines quantifiées par **des plans nationaux**. C'est ainsi que, à titre d'exemple, il pourrait établir **un contrat pluriannuel** avec les universités pour former, sur un horizon à définir, un nombre déterminé d'ingénieurs, de techniciens ou de médecins ou de techniciens. Pour cela, l'État devra non pas imposer, mais négocier avec les organes de direction des universités les moyens à mettre en œuvre au niveau des ressources humaines (postes budgétaires) et matérielles selon certains indicateurs importants en relation avec la pédagogie (rendement interne, tutorat, filières professionnelles, insertion), la recherche (publications et brevets, thèses, laboratoires) et la gouvernance (outils de gestion, perfectionnement des ressources humaines).

Le rôle de l'État, via le ministère, consistera par ailleurs à **faire respecter par les organes compétents des universités, les dispositifs légaux promulgués**, en particulier ceux concernant les missions dévolues aux organes des universités, et l'application des règlements les concernant. **L'État confèrera aux universités toute l'autonomie nécessaire aux plans pédagogique, scientifique, culturel, et administratif** ; il leur permettra notamment de gérer leurs ressources humaines (statut propre), leurs finances et le patrimoine qu'il leur aura cédé. Enfin, l'État encouragera la création d'entreprises dans le domaine de l'innovation ainsi que la participation des universités à des entreprises publiques ou privées, la commercialisation de produits de leurs activités directement ou par la création de sociétés filiales.

### **Le développement d'une culture de la qualité**

La qualité doit se situer au cœur de toute vision de l'enseignement supérieur. Elle doit devenir une préoccupation de tous les instants pour les dirigeants des établissements ainsi que pour les enseignants et les étudiants. **L'État, pour sa part, doit veiller à la qualité du système à tous les niveaux.**

Le présent Rapport propose que soit créée **une commission neutre et indépendante faisant appel à des pairs reconnus (nationaux et étrangers) pour se prononcer sur la qualité scientifique ainsi que sur la pertinence sociale et développementale des projets** de nouvelles filières, sur l'application, par les établissements, de leur politique d'assurance qualité et sur leur respect de la

politique nationale en la matière ainsi que concernant la qualité et la pertinence des plans stratégiques institutionnels ainsi que sur leur adéquation à la stratégie nationale en matière d'enseignement supérieur.

**Le système de l'enseignement supérieur doit être soumis dans sa globalité à une évaluation régulière portant sur sa rentabilité interne et externe, et touchant les aspects pédagogique, administratif (finances, gestion des ressources humaines, etc) et de recherche.** Cette évaluation se basera sur les autoévaluations faites par chaque établissement (changement de culture) et le sondage régulier des acteurs et partenaires représentant le secteur socioéconomique. Les rapports issus de ces évaluations doivent être diffusés auprès des élus et doivent être communiqués largement à l'opinion publique.

### **Le développement d'une culture du résultat (imputabilité)**

L'autonomie ne peut venir sans le développement conséquent d'une culture axée sur les résultats et sur leur atteinte. Les établissements d'enseignement supérieur maliens devront être intégralement imputables de leurs actions et de tout ce qu'ils font dans la poursuite de leur mission. Le Rapport proposera des mécanismes afin de rendre concrète cette obligation d'imputabilité.

### **Le positionnement de l'université malienne dans la mouvance internationale**

Enfin, il importera que la vision actualisée de l'université malienne repose en bonne partie sur les standards et les façons de faire de la mouvance universitaire mondiale. Elle n'en ressortira que plus forte et ses diplômés mieux formés. **Cet impact de l'international doit être ressenti tant au plan de la formation que de la recherche et représentera la meilleure garantie du succès de la mise à niveau du système malien d'enseignement supérieur.**

La mise en place de la vision qui précède exigera des efforts considérables de tous les acteurs et partenaires du milieu malien de l'enseignement supérieur. Ce rapport trace dans sa seconde partie les grandes lignes sur la manière ou la méthode d'aborder ce vaste chantier. Par la suite, seront discutées l'élaboration et la mise en place d'un nouveau cadre juridique pour une nouvelle gouvernance qui serait articulée autour des **quatre concepts-clés** que sont: **l'autonomie, la responsabilisation, l'imputabilité et l'internationalisation.** L'encadrement juridique devra respecter les principes énoncés caractérisés par leur clarté et leur souplesse et évitant tout détail superflu ; son objectif principal demeurant celui de responsabiliser les acteurs universitaires et de préparer une élite apte à diriger l'université et à rendre des comptes.

**Il ne s'agit pas d'une révolution, mais d'une évolution naturelle,** c'est-à-dire tout à la fois simple et compliquée. Simple parce que ce nécessaire changement n'est pas propre au Mali. L'ensemble des universités d'Afrique et même du monde y est engagé. Cela demande simplement de se mettre au travail. Compliquée comme tout accouchement. Cette réforme doit se faire dans la sérénité, avec l'accompagnement

des bailleurs de fonds mais aussi des institutions universitaires qui l'ont faite et des structures comme l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF) et l'Institut panafricain de gouvernance universitaire (IPAGU). Ce dernier institut pourrait d'ailleurs organiser, à la demande des autorités maliennes, la formation in situ et à l'étranger, des personnels d'appui et des cadres dirigeants nécessaires à la mise en place de cette réforme.

## Partie 2 : Les principes d'une gouvernance universitaire moderne et responsable

### 2.1 Le nouveau rôle de l'État et l'encadrement de l'enseignement supérieur

On l'aura compris, il ne sert à rien, dans le cadre de la réforme de l'enseignement supérieur au Mali, de s'éloigner des façons de faire éprouvées au niveau international ni des pratiques positives qui existent dans le domaine. Le défi consiste plutôt à adapter ces façons de faire à la réalité malienne.

#### Le rôle et les responsabilités de l'État.

Le rôle et les responsabilités de l'État en matière d'enseignement supérieur se déclinent essentiellement non seulement en termes de **détermination des politiques**, d'**élaboration de normes** relatives au fonctionnement du secteur, mais encore pour ce qui concerne la détermination des paramètres de fonctionnement des établissements tant du secteur public que du secteur privé et enfin pour l'**accréditation et le contrôle de la qualité**. **Pour tout dire dès le départ, dans le cadre de cette réforme de la gouvernance, il s'agit de passer non pas d'une situation de trop d'Etat à moins d'Etat, mais à mieux d'Etat.**

**En ce qui concerne la détermination et l'orientation des politiques**, quel que soit le degré de développement du pays, l'État joue un rôle incontournable en la matière. Sa principale fonction consiste à définir les termes d'une politique nationale dans le domaine, **politique qui détermine les objectifs du système, ses cibles et les moyens de les atteindre ainsi que les rôles respectifs des secteurs privés et publics**. Dans un monde idéal, la politique nationale propose une vision globale du rôle du secteur ; par ailleurs, à une époque où on assiste à une globalisation croissante de l'enseignement supérieur, la mise à jour d'une telle vision s'avère particulièrement importante.

L'État joue aussi un rôle fondamental en légiférant relativement aux établissements d'enseignement supérieur. En adoptant une *législation nationale nouvelle*, **le Mali se dote ainsi d'un cadre normatif qui encourage la flexibilité et l'innovation** pour les universités. Le défi est que ce cadre normatif ne le gêne pas, mais au contraire, lui permette dans ses actions de s'adapter aux exigences du changement, qu'elles soient d'origines locales, nationales ou internationales.

Il n'existe pas de modèle univoque de législation nationale en la matière ; on y trouve habituellement un certain nombre d'éléments dont des dispositions relatives aux rôles, aux pouvoirs et aux responsabilités du Ministère responsable de l'enseignement supérieur, au statut des universités publiques et privées ainsi qu'aux normes de gouvernance applicables aux établissements publics. On y trouve en outre souvent des dispositions relatives à la liberté académique et à l'assurance qualité.

La réglementation étatique autorisée par la loi couvre habituellement des sujets tels

que la création de nouveaux programmes de formation ou encore la gestion des acquisitions ou du patrimoine mobilier et immobilier des établissements ainsi que les normes relatives à la passation de contrats. La Partie 3 de ce Rapport proposera de façon détaillée les éléments d'une législation nationale adaptée à la réalité du Mali. Dans tous les cas, **il sera essentiel que la nouvelle législation nationale soit élaborée dans une perspective de long terme afin d'éviter d'avoir à procéder à des amendements fréquents.**

L'État, on l'aura compris, a un rôle essentiel à jouer à l'égard de **la définition du cadre juridique et de gouvernance** au sein desquels les *établissements publics* de niveau universitaire vont fonctionner. Les pratiques varient énormément à cet égard d'un pays à un autre, d'une région à une autre. Alors que dans certains pays les universités sont entièrement sous le contrôle de l'État et que dans d'autres, à l'opposé, elles fonctionnent de façon essentiellement autonome, au Mali, dans la situation actuelle, on peut estimer que **le statut des établissements d'enseignement supérieur est de type semi-autonome**. Nous avons montré plus haut comment ces statuts ne permettaient pas à l'université de jouer pleinement son rôle d'acteur responsable du développement.

L'expérience internationale dans tous les continents démontre une tendance lourde à privilégier le modèle de l'autonomie qui se révèle être le plus apte à produire des universités dynamiques et réactives en termes de développement et qui ont la capacité de réagir et de s'adapter aux réalités et défis tant nationaux qu'internationaux. **Mais L'autonomie ne signifie pas pour autant absence de contrôle de l'État. Bien comprise, l'autonomie institutionnelle des universités implique en contrepartie le respect des principes de responsabilité et d'imputabilité.** Dans ce contexte, cela veut dire que les universités possèdent désormais par défaut un certain nombre de pouvoirs qui étaient précédemment ceux de l'Etat et qui renforcent leur légitimité.

**L'État a enfin un rôle de détermination des paramètres d'encadrement des universités privées œuvrant sur son territoire.** D'ailleurs, un des éléments innovants de la politique nationale de l'enseignement supérieur adoptée récemment par le Gouvernement du Mali est la place qui doit désormais être donnée à *l'enseignement supérieur privé*.

L'importance de la place du privé au sein de tout système d'enseignement supérieur ne doit pas être sous-estimée. Les universités privées peuvent en effet réduire la pression sur le système public en général tout en suscitant une concurrence entre les établissements de niveau universitaire et en permettant un plus grand accès aux étudiants. Il va cependant de soi que **la présence de l'enseignement supérieur privé ne peut ni ne doit se faire au détriment du secteur public, ni en marge d'une politique nationale en matière d'enseignement supérieur.** C'est d'ailleurs l'approche courageuse de la politique nationale actuelle qui vise à faire en sorte que le secteur privé héberge 20% des effectifs étudiants en 2015. Précisons enfin qu'il est difficile de savoir actuellement quelle part de la formation est assurée par le secteur privé.

Deux approches sont envisageables relativement à la réglementation du secteur privé. La première, plus traditionnelle dans les pays d'Afrique francophone, est plus



orientée dans une logique de contrôle ou de coercition : on exige par exemple pour obtenir une autorisation de fonctionner une multitude de documents et de plans ou encore que les universités privées fonctionnent sur une base où il ne leur est pas possible de générer des profits. La seconde, nettement préférable, ne décourage en rien la mise sur pied d'établissements privés en facilitant leur accréditation tout en respectant des principes d'assurance qualité et surtout lorsque ces universités reçoivent des fonds de l'État, de responsabilité et d'imputabilité. Il est important que le Mali choisisse cette voie s'il veut favoriser l'émergence d'un secteur universitaire dynamique.

D'une manière générale, la tendance actuelle est de considérer que l'enseignement supérieur fait partie de ces zones « délicates » où l'État ne peut ni ne doit intervenir directement. **Si l'État est parfaitement capable, dans ce secteur, d'intervenir pour réguler un certain nombre de matières, il ne doit le faire qu'avec une grande délicatesse en ce qui concerne certains sujets qui touchent des questions éminemment sensibles de la vie de l'université** et qui sont pourtant nécessaires pour son plein épanouissement et son fonctionnement effectif. On pense par exemple aux questions impliquant la liberté académique des institutions et de ses membres. On pense aussi à la création de nouveaux programmes ; dans ce cas, il est tout à fait légitime que l'État puisse souhaiter, notamment à titre de bailleur, avoir l'occasion d'approuver la mise sur pied de nouvelles filières de formation, notamment afin d'assurer leur qualité éventuelle ainsi que leur adéquation aux besoins de la société. On pense enfin à la mise sur pied de mécanismes relatifs à l'assurance-qualité. Dans ce cas, l'État n'est certes pas le mieux placé pour s'assurer de la qualité même s'il est directement intéressé par les résultats des évaluations. Il peut mettre en place des mécanismes internes ou faire appel à des agences internationales habilitées.

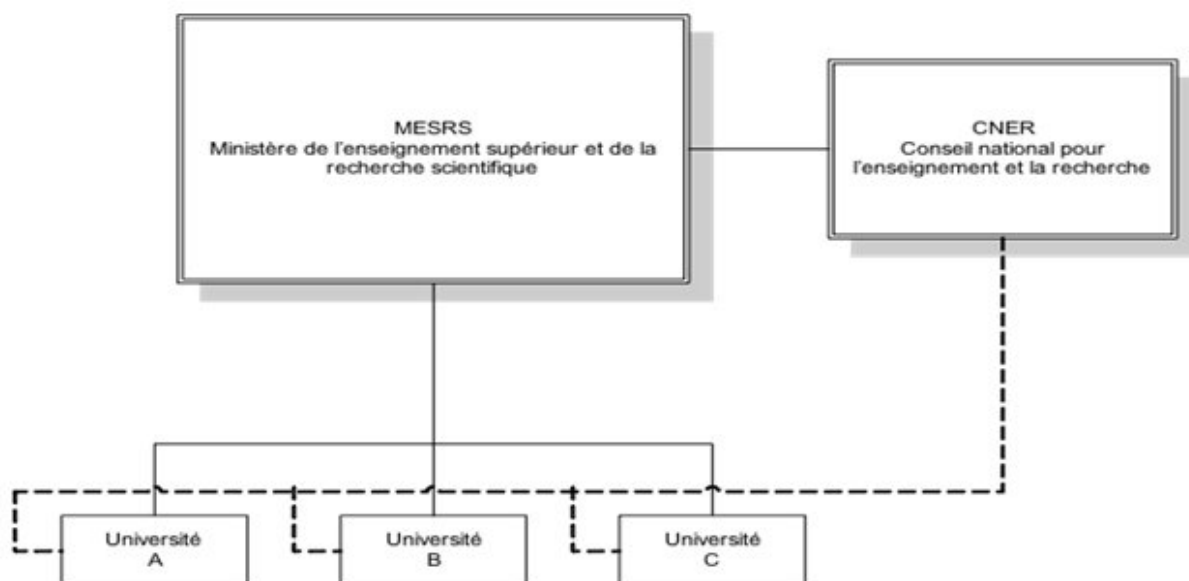
Dans ce contexte, on peut s'interroger sur l'organisme qui serait le mieux placé pour assurer cette fonction. Serait-ce l'université elle-même, l'État lui-même ou un organisme tiers? Les auteurs du présent Rapport demeurent convaincus que l'université doit se soucier de la question de son efficience et de son efficacité au premier chef et disposer des mécanismes et procédures propres à assurer les impératifs de qualité dans le respect de ses responsabilités et des objectifs qui sont les siens. Mais cette démarche relève de l'autoévaluation qui, pour être valide, renvoie à une évaluation externe qui permet de vérifier si les objectifs ont été effectivement atteints. Autrement dit, l'Etat, en tant qu'orientateur des politiques, doit pouvoir s'inscrire dans cette logique. Il y va de sa crédibilité.

Dans cette situation, il nous paraît évident que **si les décisions finales doivent relever de l'État, elles ne peuvent être prises qu'après avoir obtenu l'avis d'un organisme tiers**. Il ne serait

cependant pas souhaitable, croyons-nous, qu'un tel organisme-tiers autonome soit mis sur pied. Cette solution serait particulièrement coûteuse dans un contexte où il importe aussi d'élaborer un système simple et efficace. Il nous semble que **la solution à préconiser résiderait plutôt dans la mise sur pied d'un Conseil National pour l'Enseignement et la Recherche (CNER) qui serait composé de**



plusieurs collèges et qui relèverait directement du Ministère.



Le CNER serait composé en majorité de personnes possédant une haute autorité morale en provenance du milieu universitaire tant malien qu'étranger. Des personnes en provenance des bailleurs de fonds, de l'État ainsi que des acteurs de la société civile s'ajouteraient pour former un Conseil d'une douzaine de personnes. Pour son expertise, il pourrait faire appel à des experts techniques externes. Ce Conseil aurait pour mandat d'émettre des avis et recommandations au Ministre pour tout ce qui concerne notamment:

- ▶ **la qualité scientifique** des projets de nouvelles filières ou de nouveaux programmes de formation que l'État est appelé à subventionner ;
- ▶ **la pertinence sociale et développementale** des projets de nouvelles filières ou de nouveaux programmes de formation que l'État est appelé à subventionner ;
- ▶ l'application, par les établissements, de leur **politique d'assurance qualité** et leur respect de la politique nationale en la matière (voir la Charte du CAMES dite Charte de Bangui sur l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur);
- ▶ et **la qualité et la pertinence des plans stratégiques institutionnels** ainsi que leur adéquation à la stratégie nationale en matière d'enseignement supérieur.
- ▶ Les avis et recommandations du CNER au Ministre seraient normalement rendus publics à moins que leur divulgation ne cause des torts de nature concurrentielle aux établissements concernés.

## **2.2 Autonomie, Responsabilité et Imputabilité des établissements d'enseignement supérieur**

On aura compris que l'autonomisation des établissements d'enseignement supérieur passe par la détermination de paramètres stricts relatifs à la responsabilité des établissements ainsi qu'à leur imputabilité. Il s'agit donc de balancer le besoin d'autonomie des universités maliennes d'une part, avec les exigences légitimes de l'État de répondre de l'usage qu'il fait des fonds publics, d'autre part. **Dans un contexte d'autonomisation, le défi consiste à atteindre un équilibre correct**, notamment par la mise en place de processus – souvent complexes – de monitoring et d'obligations pour les établissements de faire rapport à leur communauté tout d'abord, et à l'État ensuite.

### **2.2.1 Autonomie et Gouvernance institutionnelle**

Il est manifeste que la nouvelle gouvernance institutionnelle constituera un des points d'orgue de la réforme du système malien d'enseignement supérieur. Dans cette perspective, **les établissements devront se doter de principes de gouvernance, de processus et de mécanismes propres à assurer un fonctionnement autonome responsable et en toute imputabilité**. Les pratiques positives en matière de gouvernance universitaire sont aujourd'hui bien établies et varient peu à travers le monde. Elles ont trait aux instances dirigeantes et à leurs modes de fonctionnement.

#### **Le Conseil d'administration.**

**Le Conseil d'administration est l'organe principal de gouvernance de l'établissement.** Il le représente et est directement responsable auprès du Ministre du respect des obligations légales et réglementaires. De façon générale, ce Conseil décide des grandes orientations de l'établissement, autorise les transactions majeures et adopte les budgets.

De façon plus spécifique, le Conseil d'administration:

- ▶ exerce les droits et pouvoirs de l'université, sauf ceux dévolus à d'autres instances (Conseil d'université, Conseil de faculté ou d'institut, de département ou de laboratoire) ;
- ▶ adopte les statuts, règlements ainsi que les orientations et politiques générales ;
- ▶ crée les unités académiques ;
- ▶ détermine les conditions d'emploi, y compris de rémunération des dirigeants et de l'ensemble du personnel;
- ▶ nomme les vérificateurs des comptes;

- ▶ relativement aux questions financières, adopte les budgets de fonctionnement et d'investissement, les états et autres rapports financiers et octroie les contrats ;
- ▶ a la responsabilité générale de coordonner l'enseignement et la recherche, la gestion des études ;
- ▶ adopte les règlements pédagogiques et octroie les diplômes ;
- ▶ adopte les règles relatives à la carrière et aux conditions de travail et de rémunération des professeurs, des personnels de recherche et des autres enseignants ; et
- ▶ effectue la nomination des professeurs, se prononce sur leur promotion et octroie la permanence.

Au plan plus qualitatif, le Conseil d'Administration a pour responsabilités essentielles:

- 1) de protéger la mission, les valeurs et l'héritage de l'Université ;
- 2) de maintenir une grande intégrité fiscale et financière ;
- 3) d'être un modèle pour la conduite de ses affaires, la sélection de ses membres et sa performance ;
- 4) de s'assurer que les étudiants reçoivent une formation de haute qualité ;
- 5) de gérer efficacement le processus de choix du recteur (ou du président), établir sa rémunération et fixer le mode d'évaluation de sa performance et, de façon générale,
- 6) d'appuyer le dirigeant dans ses efforts pour remplir la mission de l'université, pour développer son plan stratégique et pour en assurer la mise en œuvre<sup>1</sup>.

### Les membres du Conseil.

Se pose la question de la *taille* que doit avoir le conseil d'administration. Il faut, d'une part, qu'il y ait suffisamment de membres afin que tous les points de vue puissent être représentés. Mais il s'agit, d'autre part, d'éviter qu'il y ait tellement de monde et que la discussion devienne difficile, voire impossible. La pratique un peu partout à travers le monde est de réduire la taille des conseils de façon à les rendre plus efficace ; on parle alors d'un nombre de membres allant de 12 à 24 personnes au maximum. De ce nombre, un certain nombre de personnes doit provenir de l'intérieur de l'université (membres « internes » : enseignants, membres des personnels, étudiants), alors que d'autres proviennent de l'extérieur de l'établissement (membres « externes » : représentants de l'État, du milieu des affaires et des milieux socio-économiques, etc.).

Il est délicat de déterminer en quelle proportion la *composition du conseil* doit être partagée entre ses membres internes et externes. Là encore, les bonnes pratiques internationales pointent vers un départage 40/60 entre les membres internes et les

---

1 Inspiré de "Association of Governing Boards of Universities and Colleges" (AGB, 2007).

membres externes. Cette combinaison assure une présence significative de membres internes tout en laissant un certain contrôle aux membres externes qui, par la variété de leurs expériences et la diversité de leurs perspectives, peuvent enrichir le processus de prise de décision. Pour le cas de l'université de Bamako, on pourrait s'inspirer utilement de l'expérience du ZIE au Burkina.

Par ailleurs, la durée des mandats des membres du conseil est habituellement de 3 ans. On s'arrange en général pour que le tiers des mandats soient renouvelés à chaque année. Les mandats doivent être renouvelables au moins une fois. L'expérience montre que le risque est réel que le renouvellement de plusieurs mandats successifs cause une situation où le conseil devient en quelque sorte captif d'un ou de plusieurs de ses membres qui siègent depuis longtemps. C'est pourquoi nous recommandons que le mandat d'un membre ne puisse être renouvelé qu'une fois.

La *désignation des membres du Conseil* est une question délicate où il ne semble pas y avoir de modèle unique. Les *membres internes* peuvent être élus directement par leurs bases respectives comme en France ou être désignés par une instance interne (l'Assemblée générale, habituellement) ; cette éventualité doit être préférée puisqu'elle permet une meilleure circulation des gens et des idées entre les instances universitaires.

Les *membres externes* peuvent être soit nommés par le gouvernement (sur recommandation de l'établissement ou non), soit cooptés par le Conseil (sur recommandation du sous-comité de gouvernance du Conseil qui motive sa proposition), soit un mélange des deux solutions. Nous recommandons d'adopter la solution hybride qui offre l'avantage d'une plus grande autonomie par rapport à l'État tout en garantissant une présence significative de ses représentants (qui peuvent être soit des personnes employées par l'État, soit des personnes provenant d'autres secteurs de la société). Les personnes nommées par le gouvernement peuvent l'être *proprio motu* ou sur recommandation du sous-comité de gouvernance du Conseil.

Enfin, il est crucial de comprendre que **les règles de bonne gouvernance veulent qu'une fois nommées, ces personnes, qu'elles soient membres internes ou externes du Conseil, cessent de représenter leur groupe d'appartenance initial au profit de la loyauté aux intérêts supérieurs de l'institution dans son ensemble. Cela signifie par exemple que les enseignants ou les étudiants ne peuvent, pendant la durée de leur mandat, demeurer membres de leur syndicat ou de leur association.**

Dans tous les cas, il est fortement recommandé que la *présidence du Conseil* soit confiée à un membre externe - qui ne doit dans aucun cas être le recteur ou le président de l'établissement. Nous recommandons aussi que les membres du Conseil ne reçoivent pas de rémunération pour l'exercice de cette fonction, qu'ils soient soumis à **un code d'éthique strict qui prohibe tout conflit d'intérêt** et enfin, qu'ils suivent **un programme de formation** à la suite de leur désignation initiale.

### Les Groupes de travail du Conseil.

Afin de le soutenir dans son travail et d'en partager le fardeau, le Conseil, dans l'exercice de ses responsabilités, se dote d'un certain nombre de *Groupes de travail*. Il devrait au moins y en avoir sur les sujets suivants :

- Gouvernance et éthique
- Ressources humaines
- Vérification
- Immeubles
- Finances
- Investissements

Chaque *Groupe de travail* (GT) est constitué d'un certain nombre de membres du Conseil (5-8). Ils sont habituellement choisis en fonction de leurs affinités ou de leurs intérêts avec l'objet du GT. Les Groupes de travail du Conseil lui font rapport par écrit sur une base régulière – ou de façon *ad hoc* à l'égard de certains dossiers.

### Le Bureau exécutif du CA.

Il peut être envisagé que, en particulier pour les établissements plus importants en taille, le Conseil choisisse de déléguer une partie de ses pouvoirs à un Bureau. **L'existence de ce Bureau exécutif du CA est particulièrement utile lorsque l'établissement, par sa taille ou son budget, est complexe à gérer** et lorsque des décisions de nature plus techniques ou parfois plus « routinières » (contrats de recherche, appels d'offres, décisions relatives au suivi du budget, émission des grades, etc.) doivent être prises par le Conseil.

Il est particulièrement utile que les décisions courantes soient alors confiées par voie de délégation par le Conseil au Bureau exécutif du CA, qui est composé de 5 à 7 de ses membres du Conseil (internes/externes 40/60). Le Bureau exécutif du CA prend les décisions et, au besoin, notamment dans les dossiers les plus importants ou plus politiques, en réfère au Conseil. Il fait rapport de ses décisions au Conseil par écrit, dans tous les cas, sur une base périodique.

### La direction de l'établissement.

L'établissement est sous la responsabilité du recteur et de son équipe de direction qui comprend un certain nombre de vice-recteurs et un Secrétaire général. **Le mode de sélection du recteur** varie énormément d'un pays à l'autre et même au sein d'un même pays comme le Canada par exemple. À un extrême, le recteur est nommé par décret du Président du pays avec ou sans consultation. C'est le cas actuellement au Mali. A l'autre, il est nommé à la suite d'une élection tenue par le Conseil d'administration de l'établissement ou encore d'une élection générale à laquelle tous les enseignants ont voté. Dans l'un ou l'autre cas, le choix est en quelque sorte automatisé et il n'est pas toujours évident que le meilleur candidat ou la meilleure candidate soit ainsi désigné(e). Alternativement, le recteur peut être nommé par le ministre avec ou sans consultation préalable ou encore à partir d'une liste de candidatures proposées par le Conseil d'administration.

**La solution la plus saine pour une université qui fonctionne selon des**

**principes d'autonomie est indiscutablement que la nomination du recteur soit effectuée par le Conseil d'administration au terme d'un processus interne, habituellement un comité dont les membres sont issus des principaux groupes de la communauté universitaire et dont certains sont par ailleurs membres du conseil.** Cette approche - qui est de plus en plus courante à travers le monde - permet d'identifier des personnes qui non seulement possèdent la crédibilité académique nécessaire, mais aussi des compétences en gestion, compétences qui sont de plus en plus importantes pour occuper cette fonction. Les vice-recteurs sont eux aussi nommés par le Conseil, sur la recommandation de son GT sur les ressources humaines (ou de gouvernance) ou encore d'un comité ad hoc. La structure de l'équipe de direction peut varier considérablement entre les établissements. Il revient au Conseil, en collaboration avec le recteur, d'en fixer la composition et le fonctionnement, souvent à partir des priorités institutionnelles.

### **Le Conseil d'université.**

**Le Conseil d'université constitue une instance clé au sein de la gouvernance universitaire.** Le Conseil d'université – qui ne semble pas exister actuellement dans le système universitaire malien - regroupe habituellement des enseignants issus de chacune des facultés ainsi que certains directeurs de département et les doyens ainsi que les recteur, les vice-recteurs, le Secrétaire général de l'université des représentants des étudiants. Traditionnellement, le rôle du Conseil d'université consiste à être saisi de **toutes les questions de nature académique au sens large**, ce qui inclut notamment :

- ▶ les questions corporatives telles la modification des statuts, la création ou la modification d'unités académiques ainsi que les grandes orientations ou les projets majeurs dans le développement académique de l'établissement ;
- ▶ les politiques de la recherche ainsi que la création des centres de recherche ;
- ▶ l'organisation et la coordination de l'enseignement, les normes d'admission et d'inscription des étudiants ;
- ▶ les programmes d'étude, les règlements pédagogiques et les règles d'octroi des diplômes.

Le Conseil d'université peut aussi être appelé à déterminer certaines règles relatives au statut du personnel : enseignant, administratif et technicien.

### **Les liens entre les instances.**

Il n'est pas inintéressant de prévoir qu'un certain nombre de personnes fassent partie de plus d'une instance universitaire. C'est ainsi que les membres de l'équipe de direction sont membres du Conseil d'université et observateurs au Conseil d'administration ainsi qu'au Bureau du CA, que certains membres peuvent être désignés pour siéger au Conseil sur des postes qui leur sont réservés et que, inversement, certains membres du Conseil de faculté soient désignés pour siéger au Conseil d'université et ainsi de suite. Cette approche permet d'**assurer une meilleure compréhension entre les instances et une plus grande sensibilité** relativement aux dimensions académiques ou administratives des dossiers. Ces liens



sont habituellement prévus par les statuts des établissements.

### **Les autorités académiques et les instances des facultés et instituts**

L'Université de Bamako possède déjà un certain nombre d'autorités et d'instances au sein des facultés et instituts. **Le doyen** de la faculté est actuellement élu au suffrage universel direct, ce qui est loin de garantir que la meilleure personne soit choisie. Un processus au sein duquel les membres de la communauté de l'établissement sont consultés régulièrement par un comité (et dans certains cas, se prononcent par vote consultatif) semble préférable afin de recommander au conseil la meilleure personne pour assumer cette importante fonction.

Il est par ailleurs important que le Conseil de faculté puisse **considérer la candidature de personnes externes au département ou à l'université en question** ; l'expérience démontre en effet que l'arrivée d'un doyen ou d'une doyenne en provenance de l'extérieur est en effet souvent susceptible de provoquer des changements salutaires et de susciter une dynamique intéressante. Le comité consultatif en vue de la recommandation pour la nomination d'un doyen doit demeurer léger et être constitué de deux membres désignés par l'assemblée de la faculté, de deux membres soit de l'extérieur ou en provenance du Conseil d'administration de l'université ; il est présidé par le recteur ou un vice recteur désigné. Il produit pour le Conseil d'administration un rapport écrit motivé qui analyse l'état de la Faculté et de ses perspectives, énonce des recommandations sur les priorités du prochain décanat; son rapport inclut des recommandations au sujet de la personne la plus apte à exercer les fonctions de doyen.

### **2.2.2 Les responsabilités des établissements d'enseignement supérieur.**

On aura compris que dans le contexte d'une réforme visant à conférer une grande autonomie aux établissements d'enseignement supérieur au Mali, ces derniers deviennent ipso facto responsables en pleine autonomie de tous les aspects de la vie universitaire que l'État ne s'est pas autrement réservé.

Par conséquent, **à l'égard des étudiants**, c'est l'établissement qui fixe le calendrier académique, détermine la capacité d'accueil ainsi que les critères de sélection des étudiants, fixe les droits de scolarité et les autres frais afférents, admet les étudiants et les inscrit, évalue les apprentissages et, le cas échéant, confère le grade. **A l'égard des filières**, c'est lui aussi qui crée les nouveaux programmes, modifie les programmes existants, adopte les règlements pédagogiques et détermine les conditions d'émission du grade. **A l'égard du corps enseignant**, il recrute les enseignants, détermine leurs conditions d'emploi et évalue leur rendement. **A l'égard des autres personnels**, il les recrute, détermine leurs conditions d'emploi et évalue leur rendement.

**A l'égard de la gestion générale de la structure**, l'établissement fournit à la communauté universitaire tout le soutien requis à la poursuite de sa mission et, notamment, fournit les ressources documentaires et informationnelles nécessaires ainsi que les infrastructures et services indispensables ; et, de façon générale s'assure que l'établissement est apte à poursuivre sa mission de formation et de recherche ainsi que son développement en conformité avec les plus hauts standards



de qualité.

De façon concrète, **le recteur et son équipe de direction doivent s'assurer du fonctionnement correct de l'université au quotidien**. L'autonomie confère certes des marges de manœuvre inédites ; elle confère aussi aux dirigeants des responsabilités bien concrètes et immédiates. Il ne saurait désormais plus être question de se cacher derrière un ministère ou un gouvernement qui, jusqu'à maintenant, a été présent pour régler les dossiers, notamment en cas de difficultés réelles, telles une grève des étudiants ou des enseignants.

### 2.2.2 Imputabilité

L'imputabilité, on l'aura compris, constitue **une condition sine qua non de l'autonomie** des établissements d'enseignement supérieur et constituera en quelque sorte l'envers de la médaille du nouveau mode de fonctionnement des universités maliennes. Dans ce contexte, les questions qui se posent sont les suivantes: l'imputabilité est due par qui, envers qui et de quels outils dispose-t-on pour mettre ce concept en opération?

#### L'imputabilité par qui ?

Le principe de l'imputabilité s'impose à la direction de l'établissement d'enseignement supérieur en général et, en premier lieu, au Conseil d'administration tout particulièrement ainsi qu'au recteur et à son équipe de direction. Au surplus, **l'imputabilité, en fait, s'impose à toutes et chacune des personnes qui au sein de l'université exerce une fonction impliquant une responsabilité quelconque. Cette nouvelle responsabilité n'est pas innée ou immédiate. Elle ne s'improvise pas non plus. C'est pourquoi leurs acteurs devront être formés.**

#### Imputabilité envers qui ?

L'imputabilité est destinée à plusieurs groupes ; le premier groupe, et peut-être le plus important dans le contexte de la nécessaire collégialité universitaire, est celui de la communauté universitaire en général de différentes catégories de personnes qui la composent. La direction de l'établissement d'enseignement supérieur doit donc être en permanence dans **un dialogue réflexif avec chacun des groupes qui constitue l'université** ; son travail n'en sera que facilité.

La direction de l'Université est aussi évidemment imputable **envers le gouvernement du Mali** qui fournit les fonds publics et les montants nécessaires à son fonctionnement. De façon globale, l'imputabilité de l'université est aussi due au public en général qui, par ses contributions sous forme de taxes ou d'impôts ou de frais d'inscription et de scolarité, la finance.

#### Les outils de l'imputabilité.

L'établissement doit donc rendre des comptes à l'Etat, à la société, mais aussi à ses partenaires à l'interne comme à l'externe. Il peut le faire à partir d'un certain nombre d'outils. À cet égard, **six mécanismes** se distinguent ici particulièrement sur le

continent africain<sup>2</sup>.

- ▶ *L'adoption de plans stratégiques institutionnels.* La pratique qui veut que chaque établissement prépare un plan stratégique multi-annuel est maintenant largement répandue à travers le monde, y compris en Afrique sub-saharienne. Le plan stratégique est préparé par la direction de l'établissement après les consultations appropriées ; il est habituellement soumis à son comité de la planification avant d'être adopté par le conseil d'administration de l'université et rendu public. Par la suite, le rendement de l'établissement est mesuré sur une base au moins annuelle à l'aune des objectifs définis par l'établissement lui-même ;
- ▶ *La représentation des partenaires.* Il est important **que l'établissement d'enseignement supérieur fonctionne en toute transparence et en toute intégrité par rapport à ses partenaires, y compris ses partenaires sociétaux.** C'est ce qui explique notre recommandation qui précède au sujet de la composition du conseil d'administration qui doit être diversifié et dont les membres doivent provenir, en majorité, de l'extérieur des partenaires universitaires internes traditionnels. Certaines universités africaines (Nouakchott, par exemple) vont jusqu'à inclure des membres externes (y compris des membres issus d'autres universités, ou d'universités privées) à leur Conseil d'Administration ou à d'autres instances académiques ;
- ▶ *L'audit financier.* L'audit financier annuel des universités par une source extérieure est toujours exigé par les gouvernements. Il est parfois conduit par le Directeur général du Contrôle financier du Ministère des finances. Dans certains pays, l'État place lui-même un agent comptable au sein de chaque établissement d'enseignement supérieur. Il importe par ailleurs que chaque établissement rende publics ses états financiers après audit. Dans tous les cas, il faudra assurer les deux formes d'audit: l'audit interne, réalisé par les agents de la direction du contrôle financier du Mali, et l'audit externe, qui devra être assuré par une structure indépendante de type privé ;
- ▶ *L'audit académique.* Au delà des finances, il y a aussi et surtout les programmes de formation et de recherche dispensés par les établissements d'enseignement supérieur qui doivent être de la plus haute qualité. Les politiques nationales d'assurance qualité, suite à la déclaration du CAMES par exemple, exigent notamment que **les universités évaluent leurs programmes de formation notamment en termes d'inputs et d'outcomes ainsi que les différentes composantes de la vie universitaire.** Il importe que les universités puissent faire rapport périodiquement sur les progrès accomplis à cet égard afin que le gouvernement et les contribuables puissent être rassurés sur l'utilisation faite des fonds publics mais aussi afin que les étudiants et leurs parents puissent être à même de connaître les forces et les faiblesses des établissements où ils étudient ou envisagent de le faire ;

---

2 Saint, William, Christine Lao et Peter Materu, *Legal Frameworks for Tertiary Education in Sub-Saharan Africa, The Quest for Institutional Responsiveness*, Africa Human Development Series, World Bank Paper no 175, The World Bank, 2009, p. 28.

- ▶ *Les rapports de rendement ou de performance.* Il est essentiel à l'imputabilité que, dans le même esprit, les établissements puissent témoigner de leurs activités par le biais de la production de rapports annuels et de rapports ad hoc au sujet, notamment de leurs projets futurs. De tels rapports doivent obligatoirement être produits sur une base périodique et ils doivent être rendus publics. Dans un certain nombre de pays africains, une tradition s'est désormais imposée. C'est ainsi que l'Afrique du Sud a développé de façon poussée les exigences **des rapports d'activités et de comptes qui portent tant sur l'éthique, que sur l'équité en emploi, la gestion des conflits, le rendement académique et financier ainsi que l'analyse des risques.** Il faut cependant éviter que la fréquence dans le temps de ces rapports soient trop denses et ait pour effet, à toutes fins pratiques, de paralyser la direction de l'établissement ;
- ▶ *Le financement basé sur le rendement et la performance.* Enfin, il est de plus en plus usuel qu'afin d'encourager les établissements à se surpasser tout en s'alignant sur des politiques et des objectifs nationaux, on ait recours à des mécanismes de financement qui se fondent au moins en partie sur des contrats de performance ou encore des formules de financement basées sur le rendement. La Mauritanie a notamment adopté cette approche.

Précisons que dans cet outil ainsi qu'en ce qui concerne ce qui précède, on devra **avoir recours à des indicateurs de performance afin de mesurer les niveaux de rendements institutionnels.** Le choix des indicateurs par l'État ou par les universités elles-mêmes constitue toujours un exercice délicat, notamment au plan méthodologique. Il faut alors s'assurer d'être éventuellement en mesure de disposer de toutes les informations pertinentes et que celles-ci soient significatives afin de témoigner ou non d'un progrès. Des listes d'indicateurs sont facilement disponibles.

## 2.3 Les processus universitaires à surveiller

### 2.3.1 Les processus académiques

Les processus académiques sont au cœur de la vie universitaire. Les établissements d'enseignement supérieurs maliens ont déjà mis en place l'essentiel des processus nécessaires afin de soutenir leurs activités d'enseignement et de recherche. Ceux-ci doivent cependant être améliorés afin de soutenir le développement dynamique de l'université. Mais ils ne font pas l'objet du propos de ce rapport. Nous nous contenterons plutôt d'insister sur certains de leurs aspects qui exigent une action spécifique de la direction des établissements d'enseignement supérieur à l'occasion de la mise en place de la réforme.

D'expérience, la *dimension pédagogique de l'enseignement* n'est jamais trop soutenue. Les enseignants n'ont pas reçu de formation en pédagogie et n'ont souvent que peu d'intérêt à cette dimension de leur tâche tant qu'ils n'ont pas été conscientisés à son importance en vue de la transmission des connaissances et des façons de développer les compétences. Il importera qu'au moment de la réforme une attention particulière soit apportée à la pédagogie. Il s'agira donc de **mettre sur pied un centre de formation à la pédagogie.** En appui aux enseignants sur une base individuelle, le rôle de ce centre sera aussi d'organiser des sessions de formation destinées aux groupes d'enseignants.

Le *soutien à la recherche* fait aussi trop souvent défaut au sein des universités, surtout dans les pays en développement comme le Mali. Dans cette perspective, la mise sur pied d'un **Bureau de la recherche** ayant notamment pour mission d'aider les professeurs à élaborer leurs projets de recherche, à aller chercher des subventions ou des contrats de recherche au plan national ou international (et, le cas échéant, à gérer les sommes obtenues), à les soutenir dans leurs projets de publication et de diffusion des produits de leur recherche.

Ce bureau surveillera en outre **les droits de propriété intellectuelle** auxquels l'établissement et le chercheur peuvent prétendre ; il gèrera, le cas échéant, les espaces de recherche (laboratoires) et les structures liées (animaleries, arboretum, etc.). Idéalement, le bureau sera aussi en charge de la valorisation de la recherche, tout particulièrement dans ses liens avec le monde de l'entreprise. La culture de recherche scientifique n'émerge pas du jour au lendemain en milieu universitaire, mais le niveau de la recherche qui existe déjà au sein de l'Université de Bamako, particulièrement au sein de sa Faculté de médecine, témoigne, si besoin est, du potentiel de recherche des universités maliennes, particulièrement si elles en viennent à développer une vision et des niches où elle compte exceller sur la scène internationale.

Les établissements d'enseignement supérieur maliens autonomes ne fonctionneront pas en vase clos, au contraire. La tendance lourde, dans tous les volets de la vie universitaire, porte **vers une internationalisation croissante** qui se traduit notamment par une mobilité étudiante accrue, par une circulation à la hausse des professeurs ainsi que par l'apparition graduelle d'équipes de recherche internationales, regroupant les universités du Sud et du Nord.

La place grandissante des initiatives d'enseignement à distance et, aux cycles supérieurs, de cotutelles ne doit pas être ignorée et constitue autant d'occasions à saisir. Il importe que la nouvelle génération des établissements universitaires maliens s'inscrive résolument dans cette perspective et saisisse toutes les occasions de devenir des acteurs de cette internationalisation. Chaque université voudra sans doute, dans ce contexte, qu'un de ses dirigeants soit chargé spécifiquement de l'internationalisation et que des objectifs et une stratégie soient arrêtés en la matière.

Les *bibliothèques* au sein des établissements d'enseignement supérieurs ne fonctionnent actuellement pas de manière à répondre aux besoins pressants des étudiants, de leurs enseignants pas davantage qu'à ceux des chercheurs universitaires. En bref, elles doivent être à nouveau mises sur pied avec, cependant, une vision prenant résolument ancrage dans la modernité au moment où l'accessibilité aux collections scientifiques numérisées se généralise partout au monde.

**Le concept de bibliothèque comme lieu où on entrepose des livres est largement dépassé en 2010. Les nouvelles bibliothèques universitaires sont plutôt des lieux physiques et virtuels où se trouve et se croise l'information, peu importe ses supports physiques. C'est donc dire que la bibliothèque universitaire devient désormais un lieu qui rejoint les étudiants, les enseignants et les chercheurs où qu'ils soient ; au plan physique, les bibliothèques se délestent peu à peu de leurs livres au profit de lieux de qualité où les étudiants**

peuvent travailler en équipe, se réunir et développer leurs connaissances et habiletés en groupe. Il importera que les universités maliennes en arrivent rapidement à consacrer de 5% à 7% de leur budget de fonctionnement à leurs bibliothèques. Des alliances avec les universités du Nord ainsi que le regroupement sur une base régionale sinon continentale des achats numériques des universités maliennes s'imposeront dans ce contexte. Une stratégie devra être rapidement élaborée à cette fin au niveau national.

Enfin, et ce chantier ne sera pas le moindre, est-il utile de rappeler l'importance cruciale des *technologies de l'information* pour l'enseignement supérieur ? Les universités maliennes autonomisées ne devront pas reculer devant les efforts nécessaires à ce sujet pour atteindre les niveaux suffisants de systèmes d'information et d'informatisation tant pour soutenir la mission académique de l'établissement que ses systèmes administratifs.

Il conviendra d'une part qu'un **plan directeur informatique soit élaboré de façon réaliste** afin de détailler les besoins précis de l'établissement dans une perspective d'au moins 5 à 10 ans. La mise en œuvre de ce plan directeur devra se faire certes progressivement, mais avec une détermination de tous les instants puisque les principaux chantiers académiques (bibliothèques, formation à distance) en dépendront directement. Les bailleurs de fonds internationaux seront sans doute appelés à intervenir dans ce dossier; il sera cependant important que les décisions se prennent sur la base des réalités et des besoins du Mali – et non en prenant comme standards les universités du Nord et ceux des grandes sociétés informatiques internationales. Il ne sert à rien de construire des usines à gaz, comme le veut l'expression populaire.

Par ailleurs, même si d'entrée de jeu les efforts de mise à niveau et de développement porteront sans doute davantage sur la mise en place de l'infrastructure informatique (dorsale, réseaux, wifi, serveurs, etc), l'expérience en la matière voudrait que la direction du développement informatique soit confiée à des personnes en charge du volet académique de chaque établissement. Cela permettrait **que les systèmes soient orientés en fonction des priorités académiques et non, à l'inverse, que celles-ci ne se trouvent à la remorque d'une vision essentiellement technologique des choses**. Il s'agira, dans tous les cas, de développer, d'élargir à tous niveaux et de valoriser, dans une démarche d'appropriation, le travail que font le Campus numérique francophone de Bamako de l'Agence universitaire de la Francophonie et le Centre d'enseignement à distance qui lui relève du Ministère de l'économie et des finances.

D'une manière générale, au vu de la taille des institutions universitaires du Mali, il apparaît utile qu'un ensemble de structures d'accompagnement ou de centres de ressources soient communs à l'ensemble. L'avantage d'une telle démarche serait de mieux configurer les offres de service et d'assurer l'efficacité de leur gestion. Il s'agirait dans ce cas de structures comme le Centre de formation à la pédagogie universitaire, le Bureau de soutien à la recherche et la Bibliothèque numérique.

### **2.3.2 Les œuvres universitaires**

*La situation actuelle.*



Les œuvres universitaires au Mali sont actuellement assurées par le Centre national des Œuvres Universitaires (CENOU) qui est chargé de réaliser ou de faire réaliser la gestion des prestations à fournir aux étudiants en matière de logement, de restauration et de transport.

Son énoncé de mission précise que le CENOU « *contribue à l'amélioration des conditions de vie et d'études des étudiants de l'enseignement supérieur* ». Il est notamment chargé « *d'assurer ou de faire assurer* » la gestion des prestations à fournir aux étudiants, de « *participer à la prise en charge des problèmes sanitaires et sociaux des étudiants bénéficiaires des œuvres universitaires* » et de gérer « *les infrastructures sportives et culturelles des établissements publics d'enseignement supérieur* » ainsi que « *les bourses et les aides sociales accordées aux étudiants inscrits au Mali* ». Le CENOU est un Établissement Public à caractère Administratif et possède son propre Conseil d'Administration dont la composition est arrêtée par décret ; il est sous la tutelle du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique.

### **Les approches envisageables.**

Il faut retenir de la situation actuelle que les œuvres universitaires au Mali sont gérées de façon centrale et semi-autonome, le tout restant sous la responsabilité immédiate de l'État. Nous notons par ailleurs que le CENOU peut exercer ses fonctions lui-même ou encore les faire assurer par d'autres, alors qu'il semble ne pas être en mesure de déléguer ni ses responsabilités relatives à la gestion des infrastructures sportives et culturelles des universités, ni la gestion des bourses et aides sociales destinées aux étudiants. Ce modèle semble directement inspiré du modèle de la France où les œuvres universitaires relèvent de la responsabilité des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) ; l'approche est régionale et parfois fondée sur les académies. Le modèle fondé sur la régionalisation a l'avantage, dans le cadre d'universités publiques, de regrouper les prestations afin, en théorie du moins, de susciter des économies tout en augmentant l'efficacité par l'atteinte de masses critiques.

Par contre, au Canada, comme en Amérique du Nord et dans certains pays européens, l'approche relative aux œuvres universitaires relève strictement de l'établissement autonome qui, au titre de la vie étudiante, assure des services de logement et de restauration. Le niveau et les caractéristiques des prestations peuvent alors varier énormément d'un établissement à l'autre en fonction, entre autres, du lieu où se trouve l'université (la nature et l'intensité des services ne sont pas les mêmes en milieu urbain ou en région, par exemple) et de la « personnalité » que souhaite se donner l'établissement en la matière : alors que certaines universités insistent moins sur la qualité des services offerts, d'autres choisissent plutôt, dans un univers concurrentiel, de les transformer en atout afin d'attirer les étudiants.

### **Les résidences, la restauration et le transport.**

Le problème actuel du fonctionnement des cités universitaires est celui de leur gestion par les étudiants. En effet, depuis les années 1990 et pour des raisons historiques, la gestion des cités universitaires a été confiée aux étudiants. Cette décision, si elle a pu apaiser certaines tensions au début, s'est vite avérée

désastreuse dans la mesure où elle est devenue de fait une forme de prise en otage du système. Ce qui a poussé l'Etat à démissionner de ce secteur. Il importe, dans le cadre de la réorganisation de l'enseignement supérieur au Mali, que l'Etat puisse à nouveau s'impliquer dans ce secteur et surtout externalise la gestion de ce type de structures à des partenaires privés. Les bénéfices d'une telle logique sont évidents: une gestion plus responsable et en prise directe avec les problèmes du quotidien.

La question des œuvres universitaires soulève en fait celles du rôle et de la mission tant de l'État que des établissements d'enseignement supérieur en la matière. Or, d'une part, la mise sur pied et la gestion des résidences, de restaurants ou de systèmes de transport collectif universitaires, on en conviendra, n'est certes pas au cœur de la mission fondamentale de l'université, même autonome, même si elle a été confiée au Centre National des Oeuvres Universitaires (CENOU). D'autre part, il est loin d'être manifeste que la gestion de ces missions à un niveau local relève davantage de la responsabilité de l'État, en vertu du principe de subsidiarité. C'est pourquoi, ici aussi, il importe de changer d'autant plus que le poids du CENOU dans le fonctionnement de l'enseignement supérieur est devenu de plus en plus lourd.

Dans le contexte d'une autonomisation réelle des établissements d'enseignement supérieur, nous estimons que la solution idéale consisterait à **confier la pleine responsabilité relative au logement, au transport et à la restauration aux établissements autonomisés, étant entendu que ceux-ci auraient le loisir d'impartir ces responsabilités au secteur privé** (et seraient fortement invités à le faire). L'expérience démontre que, dans certains cas, le recours au secteur privé peut s'avérer plus coûteux que le maintien des services offerts par l'établissement ou au niveau d'une région (en matière de transport, par exemple). Chaque établissement aurait alors toute la latitude pour adopter une approche personnalisée à son niveau de services.

### **Les soins de santé.**

L'expérience internationale démontre l'importance que les étudiants puissent avoir accès à des soins de santé, y compris à du soutien psychologique au besoin. Ils sont à une étape de leur vie où leurs besoins en la matière évoluent rapidement et ce, alors que la santé physique et psychologique représente une condition sine qua non de leur succès dans leurs études. Les établissements autonomisés devraient fournir à leurs étudiants un accès raisonnable aux soins de santé en mettant sur pied des cliniques médicales ; leur gestion peut être assurée directement par l'établissement ou confiée au secteur privé.

D'une manière générale, les auteurs de ce Rapport, conscients que les autorités universitaires et académiques doivent consacrer le maximum de leur temps aux actions pédagogiques et d'orientation, préconisent que l'ensemble des services sociaux soient externalisés et confiés au secteur privé.

### **Les bourses.**

La question du soutien financier aux étudiants est éminemment délicate et est par ailleurs liée à la question de l'admission aux établissements d'enseignement supérieur. Elle est aussi liée à la question plus générale des moyens dont l'État



malien dispose pour soutenir financièrement ses étudiants. En France, 25% des étudiants reçoivent l'aide de l'État. Dans tous les cas, le principe à retenir doit être que tout étudiant talentueux et désirant poursuivre ses études ne doit pas en être empêché à cause de considérations financières ; le cas échéant, il doit être en mesure de recevoir l'appui financier de l'État ou de son établissement universitaire.

Dans ce contexte, nous voyons deux principaux cas de figures. D'une part, si aucun filtre n'existe à l'admission à l'université et que tout détenteur d'un baccalauréat a le plein droit de disposer d'une place en milieu universitaire, on doit se demander si l'État doit continuer à dispenser des bourses aux étudiants qui, après un trimestre ou deux, ne réussissent pas leurs études. Dans cette éventualité, la solution à privilégier serait de **soutenir tous les étudiants à l'issue de leur admission en deuxième année de Licence et ensuite de soutenir les meilleurs par la suite, quitte à mettre sur pied un système de prêt étudiant pour les autres**. D'autre part, s'il y a sélection des candidatures à l'admission (comme c'est déjà le cas en médecine et dans certaines grandes écoles), il deviendrait plus facile pour l'État de mieux soutenir les étudiants qui se qualifieraient ainsi.

Dans l'un ou l'autre cas, on peut se demander s'il ne serait pas plus juste que les étudiants en provenance de milieux plus aisés ne puissent avoir accès à des bourses, ce qui aurait pour effet de mieux soutenir les étudiants méritants dans le besoin. Il est irréaliste, dans le cadre d'un Rapport aussi général que celui-ci, de livrer le fin mot sur le sujet. Il est clair que la volatilité politique du sujet imposera une réflexion beaucoup plus approfondie et que des simulations devront pouvoir être effectuées afin d'alimenter cette réflexion. Nous invitons par conséquent le Ministère à amorcer une réflexion systématique sur ce sujet et à y associer ses partenaires, dont les étudiants lorsque les pistes possibles seront dégagées.

### **2.3.1 Les processus administratifs (incluant les ressources humaines)**

L'objectif du présent Rapport n'est pas d'identifier et de discuter de tous et de chacun des processus administratifs dont doit disposer un établissement d'enseignement supérieur autonome. Il s'agit plus simplement de faire ressortir certains points qui ne devront pas être négligés par la réforme, comme la gouvernance administrative et académique et la gouvernance des ressources humaines.

#### **Gestion de la scolarité, Planification et Recherche institutionnelle.**

La situation actuelle a révélé que **le ministère et les établissements d'enseignement supérieur au Mali ne connaissent pas véritablement ni au moment opportun la taille des cohortes, le nombre des programmes pas davantage que les taux de réussite des étudiants; les projections démographiques relativement aux effectifs étudiants futurs sont impossibles à générer**. Précisons que cette situation est loin d'être unique au Mali et constitue souvent une réalité des universités du Nord. Il importe que les universités nouvellement autonomisées puissent disposer des informations élémentaires les concernant et soient aptes par la suite à les utiliser aux fins de leurs mécanismes de planification et de reddition de comptes.

Nous avons déjà parlé des systèmes d'information nécessaires à ces fins ; les ressources humaines devront là aussi suivre. La clé du suivi des étudiants et, par conséquent, des cohortes, des programmes et des cours, réside dans la nomination, pour chaque établissement, d'un responsable de l'université, **le Directeur des services de la scolarité et de la planification**, dont la fonction consistera précisément à rendre cette information accessible tant aux systèmes administratifs et aux décideurs, qu'aux étudiants eux-mêmes. Le Directeur de la scolarité devient en quelque sorte le garant de l'intégrité du système ; c'est lui qui assure que le grade est délivré uniquement lorsqu'il doit l'être.

On voudra, d'autre part, **développer des capacités institutionnelles d'analyse et de planification afin de soutenir la direction de l'établissement dans sa planification stratégique**, son développement et ses obligations de rapport. Les personnes assignées à cette tâche auront aussi le rôle de développer ce que d'aucuns appellent « l'intelligence d'affaires », c'est-à-dire l'utilisation de l'information afin de soutenir le développement du positionnement stratégique de l'établissement. C'est ainsi, par exemple, que le ministère pourra être mieux convaincu par la direction d'une université qui lui présente un dossier étoffé et bien assis sur des chiffres et une analyse valables.

### **Ressources humaines.**

La question de la gestion des ressources humaines sera au cœur du fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur autonomisés. Ceux-ci gèrent actuellement déjà une partie de leurs personnels alors qu'une autre – et la plus importante en postes et en budgets – est plutôt gérée centralement au niveau du gouvernement (Ministère de la Fonction publique).

**Le glissement de la responsabilité du ministère vers chaque établissement comporte des difficultés dont aucune n'est insurmontable, au contraire, mais qui devront faire l'objet d'un soin particulier, notamment par le moyen d'une planification serrée et par une mise en œuvre où l'information circulera abondamment tant sur une base collective qu'individuelle** alors que les groupes intéressés, et particulièrement les syndicats, auront été associés à chacune des étapes. Il conviendra en outre que la réforme soit « vendue » de façon à en faire ressortir les avantages.

## **2.4 Les processus financiers et budgétaires**

Les processus financiers et budgétaires seront au cœur du fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur autonomisés. Un soin particulier devra être apporté afin que les nouvelles façons de faire dans ces domaines soient, dans la mesure du possible, simples et efficaces, tout en répondant aux **impératifs de responsabilité et d'imputabilité nécessaires en matière de gestion de fonds publics**. Les principales étapes à franchir ont trait (a) à la détermination de l'approche financière de l'État à l'endroit des établissements, (b) à la gouvernance du processus budgétaire institutionnel et (c) à la détermination des processus financiers et budgétaires internes aux établissements. Les normes et pratiques conséquentes devront être adoptées en conséquence (d).

### a) Détermination de l'approche financière de l'État à l'endroit des établissements d'enseignement supérieur

*Une approche relative au financement par l'État des universités publiques.*

Un des choix les plus fondamentaux relatifs à la nouvelle approche de la gouvernance universitaire porte sur le mode de financement des universités publiques par l'État. Quatre alternatives sont généralement considérées à cet égard - si on exclut d'emblée le financement direct par l'État à même son budget de fonctionnement. Il s'agit pour l'État de procéder soit par négociation sur une base annuelle, soit d'adopter une formule de financement dont la base est habituellement le nombre d'étudiants, soit de fonder le financement sur l'atteinte d'indicateurs de performance, ou, soit encore, de lier le financement à des appels d'offres, en faisant alors jouer la dimension de concurrence.

Chacune de ces approches comporte des avantages et des inconvénients ; il est par ailleurs parfaitement envisageable de combiner plusieurs de ces modalités de financement au sein d'une même approche. C'est ainsi qu'on voudra peut-être assurer un financement de base à partir d'un modèle per capita (qui demeure nettement le modèle dominant à travers le monde), mais le compléter par une approche concurrentielle ou contractuelle visant à encourager l'établissement à atteindre certaines priorités fixées par l'Etat et les partenaires au développement. On retiendra qu'il est difficile dans le cadre de ce rapport de favoriser une approche ou une combinaison d'approches au profit d'autres sans avoir eu le bénéfice de discussions poussées sur le sujet.

Nous suggérons plutôt **que le Ministère de l'Économie et des Finances, en collaboration avec le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, examine les différents scénarios envisageables, les objectifs poursuivis par le financement par l'État et propose une approche adaptée aux priorités de l'État malien.** Dans tous les cas, il importera que, dans la mesure du possible, l'approche retenue soit prévisible pour les établissements, ait un effet de levier à l'égard du comportement des universités (notamment à l'égard des effectifs étudiants) tout en favorisant, le cas échéant, l'atteinte d'objectifs sectoriels, nationaux ou régionaux. Nous recommandons toutefois que, peu importe l'approche retenue, elle résulte dans le transfert d'un montant global aux établissements, montants que ces derniers pourront dépenser comme ils l'entendent.

#### **Règles budgétaires détaillées.**

Une fois l'approche générale arrêtée, il importera **que l'État définisse toutes les règles** qui, dans les circonstances, encadreront tant le transfert de sommes aux universités que les modalités qu'elles devront respecter en les dépensant. On pourra y trouver, outre les règles budgétaires proprement dits, les règles touchant la subvention générale, les subventions spécifiques, les règles relatives à la gestion des subventions ou encore celles portant sur les rapports d'activités et financiers et, le cas échéant, une politique encadrant les droits de scolarité.

#### **Une autonomie réelle.**

Dans tous les cas, il importera **que l'autonomie des universités soit réelle et**

**sujette, évidemment, à une imputabilité aux mécanismes d'encadrement et de contrôle de l'État.** Il importera par ailleurs que cette autonomie des établissements porte aussi sur la gestion de leur propriété tant mobilière et qu'immobilière, que les établissements soient aussi à même de générer des revenus d'autres sources (contrats de recherche, donations, etc.) ou même d'emprunter les montants nécessaires au développement de leurs infrastructures.

### *b) Détermination du processus budgétaire interne des établissements d'enseignement supérieur*

Chaque établissement devra par ailleurs se doter des processus financiers et budgétaires aptes à lui permettre de fonctionner de façon autonome et responsable. L'importance des sommes en cause ainsi que **les obligations d'imputabilité et de transparence** militent en faveur de l'établissement de processus internes d'élaboration et de suivi du budget. Les budgets seront éventuellement adoptés par les instances de l'Université qui en assureront par ailleurs le suivi.

#### **Le processus interne d'élaboration du budget.**

La confection d'un budget annuel représente pour un établissement universitaire autonome un des exercices les plus délicats qui soit. Il doit être mené rondement et avec toute la légitimité nécessaire alors que l'exercice inclut une dimension éminemment technique mais aussi très politique.

Il importe que, dans les faits, le budget soit préparé par une équipe qui comprend des fonctionnaires de l'établissement, ses dirigeants (le Secrétaire général ainsi que les vice-recteurs en charge de l'académique et de la planification) ; une bonne pratique consiste aussi à inviter un ou deux membres du conseil de l'université à faire partie de ce comité technique, facilitant d'autant le passage subséquent du budget devant les instances. Il est aussi de bonne pratique de faire présider ce comité du budget par le vice recteur exerçant des fonctions académiques afin que les priorités académiques soient, dans tous les cas, respectées. Il est aussi utile que le comité, en amont de la confection du budget, tienne des audiences afin de mieux comprendre les besoins des unités académiques et, dans certains cas, des partenaires au sein de la communauté, tels les associations étudiantes.

### *c) Les outils financiers et budgétaires internes aux établissements*

Les établissements autonomes devront disposer des outils nécessaires pour appuyer leur fonctionnement au plan financier et budgétaire.

#### **Adoption d'une approche budgétaire interne.**

Chaque établissement devra **déterminer une approche budgétaire interne qui lui permette de fonctionner** de façon efficace, responsable et avec toute l'Imputabilité nécessaire. D'expérience, l'approche budgétaire adoptée pourra varier considérablement d'un établissement à l'autre et il est manifeste que certains types d'approches peuvent avoir pour effet de motiver ou, au contraire, de démotiver les cadres académiques et administratifs dans leur gestion quotidienne.

Une approche budgétaire dominante est celle qui consiste à confier la gestion en

fonction des principes de responsabilité. La gestion quotidienne est confiée aux facultés et aux unités académiques alors que des prélèvements sont effectués au central pour compenser le coût des services centraux utilisés. Plusieurs universités, à partir de cette approche, choisissent d'incorporer des éléments de productivité ou de performance à leur formule interne de financement. Dans tous les cas, les bonnes pratiques dans ce domaine enseignent que :

- ▶ on doit chercher à se doter d'une approche budgétaire simple et facilement compréhensible ;
- ▶ l'approche budgétaire doit intégrer en amont la planification stratégique institutionnelle, la planification académique ainsi que la prise en compte de la taille estimée des cohortes étudiantes ;
- ▶ l'approche budgétaire doit être à même de compenser les inégalités historiques à l'endroit de certaines unités ainsi que pour les initiatives académiques des unités d'enseignement (pour l'établissement de nouveaux programmes, par exemple) ;
- ▶ dans tous les cas, on doit pouvoir utiliser l'approche budgétaire comme une façon privilégiée d'induire des changements de comportement ou la poursuite de priorités institutionnelles.

Plusieurs institutions choisissent par ailleurs d'incorporer des éléments de productivité ou de performance à leur formule de financement. La direction de l'établissement se trouve en position de contrôler de façon significative la distribution des fonds alors que les unités, pour leur part, sont encouragées à se comporter de manière à optimiser leurs revenus. En outre, toujours en vertu de cette approche hybride, les unités qui développent des nouvelles sources de revenus en conservent l'essentiel des profits.

### **La mise sur pied de la cellule relative au budget et aux finances.**

**L'établissement fonctionnant de manière autonome doit avoir les ressources humaines nécessaires pour soutenir son action tant en matière budgétaire que financière. Les deux fonctions doivent être dissociées.**

Une équipe doit tout d'abord être affectée au *budget* ; elle est chargée d'appuyer au plan technique la confection du budget et de surveiller sa mise en œuvre, une fois qu'il a été adopté par les instances. La mise en œuvre du budget est surveillée par l'équipe tant au plan institutionnel (notamment par la production périodique de réalisations estimées) qu'à celui de chaque unité académique (chaque responsable est en charge du suivi et de l'appui à un certain nombre de facultés). Les membres de l'équipe doivent être formés adéquatement et avoir une grande compétence car ils sont aussi appelés à agir en appui aux unités académiques et administratives dans leur gestion quotidienne du budget.

Une autre équipe est affectée plus spécifiquement aux *finances*. Elle est notamment en charge de la Trésorerie de l'établissement, des relations financières avec les ministères, du respect de règles ministérielles, des exigences des rapports d'activités et financiers ; l'équipe s'occupe aussi d'effectuer les paiements divers, notamment la paye des employés ou encore les fournisseurs. Elle a aussi pour fonction de gérer les fonds dont elle a la responsabilité, y compris le fonds courant, le fonds des



immobilisations et, le cas échéant, les fonds dotés ; elle s'occupe des placements le cas échéant et de leur distribution. L'équipe des finances travaille de façon étroite avec celle du budget ainsi qu'avec la direction des ressources humaines et, évidemment, avec la direction de l'établissement.

Le *contrôle financier* constitue un élément important de bonne gouvernance. Dans les universités rompues à l'autonomie financière, le contrôle financier initial se fait directement par les responsables administratifs avec l'approbation des personnes responsables désignées (supérieurs hiérarchiques : doyens, directeurs, etc.) ; un vérificateur interne joue alors en permanence le rôle de surveillance avec son équipe. Celui-ci rend compte directement à un comité du Conseil et fournit ses rapports directement aux membres responsables de l'administration (recteur, vice recteurs, ou doyens).

Dans les universités traditionnellement moins autonomes, **le contrôleur financier a pour fonction de pré-approuver chaque ordre de paiement afin d'examiner a priori sa conformité au budget et aux normes budgétaires applicables. Nous recommandons que les établissements maliens décentralisés maintiennent le poste de contrôleur financier, tout en insistant pour que cette fonction ne soit pas bloquante** (ou ne représente pas un goulot d'étranglement) et que les titulaires de ces fonctions développent progressivement des systèmes de circulation des requêtes qui facilitent leur approbation tout en responsabilisant les demandeurs.

Dans tous les cas, il conviendra que les établissements autonomes procèdent à **la vérification externe de leurs comptes** au moins une fois par année ; cette vérification devra être menée **par une firme externe** retenue à la suite d'un appel d'offres et il est souhaitable que la même firme ne puisse continuer son mandat au delà d'un certain nombre d'années (3 ans par exemple).

Enfin, les *outils d'information et de gestion nécessaires* devront être développés et mis à disposition des différents intervenants afin de les appuyer dans l'exécution de leurs mandats respectifs. Ces outils informationnels peuvent rapidement devenir très complexes à concevoir et à utiliser, sans parler de leur coût qui peut être très élevé. Dans ce contexte, nous recommandons qu'on mette à disposition de tous les établissements publics maliens d'enseignement supérieur **une suite logicielle commune** – qui pourra par ailleurs être utilisée pour les rapports d'activités et financiers des établissements auprès des ministères, uniformisant d'autant les processus. Une attention particulière devra être apportée à ce que ces outils informationnels puissent facilement fournir les données de base (nombre d'étudiants, de crédits, de professeurs, masses salariales, avantages sociaux, etc.) aux décideurs universitaires et ministériels. L'expertise ici de l'AUF et plus particulièrement de l'IPAGU pourra être mise à profit.

#### *d) L'élaboration des normes et pratiques budgétaires et financières afférentes.*

Il conviendra évidemment que chaque établissement autonome adopte les normes (par voie de Règlements, de politiques ou de directives) afférentes à son fonctionnement effectif. C'est ainsi que chaque établissement adoptera des normes relatives aux frais qu'il peut exiger (droits de scolarité et autres frais tels les frais d'inscription ou d'admission, frais indirects de recherche, etc.), aux normes



concernant les dépenses (frais de voyage et de déplacement, frais de représentation ou de délégation) ; aux normes relatives aux signatures et autorisations (signature des contrats engageant l'établissement, délégations et sous-délégations, autorisations de signatures) ; aux normes relatives aux services internes (pratiques de facturation interne, allocation des coûts pour services fournis au central) ; aux normes concernant la gouvernance financière (conflits d'intérêt et déontologie, vérification (audit) interne et externe, gestion des risques) et à celles concernant la gestion des différents Fonds (politiques relatives aux Fonds, gestion et distribution des revenus).

**L'autonomisation des processus financiers et budgétaires des universités maliennes demandera tout d'abord, comme on l'a vu, un ajustement du cadre juridique normatif externe (au niveau de l'État) et interne (au niveau de chaque établissement).** Elle exigera aussi une formation serrée des personnels de chaque établissement en vue de l'application des nouvelles règles. Le programme de formation devra être élaboré de façon minutieuse afin que les usagers soient prêts à fonctionner selon les nouveaux paramètres ni trop tôt, ni trop tard par rapport à la date de mise en fonction du nouveau système. Nous recommandons que cette date puisse varier d'un établissement à un autre, selon le degré de préparation des uns et des autres.

## **2.5 Les modalités de mise en place du nouveau cadre institutionnel**

La délicatesse de la mise en place du nouveau cadre institutionnel et l'importance du processus de gestion du changement ne doivent pas être sous-estimées; même le projet le mieux articulé et le plus visionnaire peut échouer si une attention particulière n'est pas apportée à sa mise en œuvre. Pour les fins de la discussion, nous proposons d'examiner successivement **la philosophie qui doit guider l'approche de gestion du changement, la démarche qui doit être entreprise ainsi que la structuration des acteurs entre lesquels la responsabilité de la réforme doit être mieux partagée entre tous les acteurs.**

### **La philosophie de l'approche de la gestion du changement.**

La stratégie de mise en œuvre d'un projet du type de celui de la réforme des universités du Mali doit s'appuyer sur **un certain nombre de principes** afin de maximiser ses chances de succès. Pour les fins de la discussion, nous en identifions trois :

- ▶ *associer les partenaires à toutes les étapes de la réforme.* L'expérience internationale démontre, si besoin était, que le monde de l'enseignement supérieur est un univers souvent particulièrement réfractaire à la réforme de ses méthodes de travail. Afin de contrer cette résistance et de canaliser les énergies qui pourraient autrement être investies à l'encontre de la réforme, il importe **que tous les partenaires du projet soient associés à chacune de ses étapes.** C'est d'ailleurs l'approche qui a déjà été mise de l'avant aux stades initiaux du projet; elle doit impérativement être systématiquement maintenue par la suite. Tous doivent être en mesure de comprendre à tout moment où en est rendu le dossier de la réforme. La société civile – et non seulement les groupes faisant la

promotion d'intérêts particuliers (tels les syndicats ou associations étudiantes) - doit elle aussi être considérée comme un partenaire de tous les instants car en cas de difficulté, elle pourra devenir une alliée de premier plan;

- ▶ *gérer la réforme de façon déterminée, souple et itérative.* La réforme de l'enseignement supérieur malien sera complexe à mener ne serait-ce qu'à cause de la délicatesse des enjeux, particulièrement en matière de ressources humaines et financières ainsi qu'au plan politique. Il est clair que, dans ce contexte, **l'approche de la gestion du changement devra être caractérisée par la détermination du leadership du projet mais aussi par la nature souple et itérative du processus de mise en œuvre qui devra être à même de s'adapter avec la souplesse voulue non seulement aux difficultés mais aussi aux opportunités** qui se présenteront sans doute tout au long du projet; et
- ▶ *adopter une démarche synergique et une approche « gagnante ».* Il conviendra enfin, tout au long du projet, d'adopter **une approche qui aura le souci de la recherche de la plus grande synergie entre les partenaires du projet.** Dans la séquence des livrables, on prendra par ailleurs soin que chacun des partenaires puisse avoir l'occasion de faire des gains, facilitant d'autant le processus d'adhésion au projet.

#### *La démarche*

La démarche à adopter doit, comme pour tout projet de cette nature, être systématique. Les *principales étapes* seront pour les cinq années :

- ▶ la définition des *objectifs généraux et spécifiques* du projet (An 1);
- ▶ la détermination de son *plan d'action*. Pour *chaque volet* (ou chantier) du projet, on définira les objectifs spécifiques, une stratégie pour atteindre ces objectifs, les activités particulières ainsi que les paramètres d'évaluation de l'atteinte des objectifs (An 1);
- ▶ la *mise en œuvre du projet* et de ses différents volets ainsi que leur évaluation en cours de route et à la fin (An 1 à 5); et,
- ▶ à la fin du projet (An 5), son évaluation globale ainsi que la détermination de la suite des choses.

**Dans la perspective de la mise en place de ce projet, on peut estimer que les différents volets du projet seront les suivants:**

- 1- Mise en place des *appareils normatifs* de l'État et des établissements;
- 2- *Ressources humaines et formation*;
- 3- Détermination des *priorités nationales et régionales* relativement aux filières de formation ainsi qu'en ce qui concerne la recherche et mise en œuvre de ces priorités nationales;
- 4- *Infrastructures*, comprenant notamment, les besoins en infrastructures immobilières mais aussi informationnelles et statistiques; et
- 5- *Assurance-qualité* en ce qui concerne la formation et la recherche au sein

du réseau d'enseignement supérieur du Mali.

### **La structure de gouvernance et les acteurs du projet**

Une *structure de gouvernance* devra appuyer la mise en place de la réforme. Cette structure doit être légère et, dans toute la mesure du possible, efficace tout en respectant les impératifs de responsabilité et d'imputabilité cohérents au projet. Nous proposons dans ce contexte que :

- ▶ le projet soit sous l'entière responsabilité du Ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique;
- ▶ le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique se dote d'une *unité de coordination du projet* afin de ne pas autrement perturber son fonctionnement habituel. Cette unité de coordination qui relèverait au quotidien du Secrétaire général du Ministère, comprendrait un nombre restreint de personnes. Elle élabore le Plan d'action et le Tableau de bord du Projet, interagit avec tous les partenaires, facilite le dialogue entre ceux-ci, met en œuvre la stratégie de gestion du changement du projet et fait rapport au Comité d'orientation et de suivi du projet ainsi qu'au Ministre ;

le Ministère de l'enseignement supérieur se dote par ailleurs d'un *Comité d'orientation et de suivi du projet* afin de veiller au bon fonctionnement du projet et de lui fournir, au besoin, tous les avis afin de répondre aux questions des partenaires tout en surveillant l'évolution du projet à chacune de ses phases. Le Comité d'orientation et de suivi est composé de personnes désignées par (la Présidence de la République, la Primature, le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique, le Ministère de l'Économie et des Finances, le Ministère de la fonction publique, les universités, les syndicats d'enseignants, les associations étudiantes et les bailleurs de fonds. Il approuve les programmes d'activités, les plans de travail, les budgets et les rapports d'étape ainsi que les outils de gestion du projet. **Ce comité d'orientation et de suivi joue un rôle particulièrement important pour légitimer le projet et son évolution auprès de tous les partenaires.**

## Partie 3 : Un nouveau cadre juridique et institutionnel

À la lumière de l'analyse qui précède, il est manifeste que le cadre juridique et institutionnel qui régit actuellement les institutions d'enseignement supérieur au Mali n'est plus pertinent. Les principes et le contexte qui l'ont mis en place sont aujourd'hui dépassés et sont incompatibles avec le renouveau du secteur selon les paramètres décrits précédemment. Il importe donc de proposer un nouveau dispositif juridique **qui pourra accompagner la modernisation du secteur de l'enseignement supérieur au Mali et qui sera conforme aux pratiques bien établies en la matière à travers le monde.**

À la lumière du nouveau partage des responsabilités qui a été décrit précédemment, nous proposons un nouvel encadrement normatif de toutes les universités, publiques ou privées. Certaines considérations relatives aux universités privées feront l'objet d'une section à part. Auparavant, il convient de faire état de certaines considérations d'ordre plus général en matière de normativité relativement à l'enseignement supérieur.

### 3.1 Considérations générales

Il est manifeste que **l'encadrement normatif du nouveau régime applicable aux établissements d'enseignement supérieur maliens passe par l'adoption d'une législation d'application générale qui couvre les aspects nécessaires au bon fonctionnement du système et en définit les principaux paramètres.** Le nouveau cadre juridique doit pouvoir permettre de procéder aux réformes qui s'imposent ; il doit couvrir tant les établissements d'enseignement supérieur publics que privés.

La nouvelle loi doit par ailleurs s'appuyer sur les *bonnes pratiques* ayant cours un peu partout dans la région et à l'international. De plus, on aura compris à la lumière des pages qui précèdent que, par rapport au *statu quo*, *la normativité issue de l'État se trouvera délestée au profit de celle des établissements d'enseignement supérieur.* Ce changement profond correspond au nouveau partage des responsabilités (la déconcentration et/ou la décentralisation) au sein du système ; il reflète aussi le recours au principe de subsidiarité qui veut que le lieu des décisions soit toujours, en autant que faire se peut, le plus rapproché possible des personnes qui sont concernées. Il s'agit de passer **du stade de trop d'État à celui du mieux d'État.**

La nouvelle approche doit par ailleurs favoriser *l'innovation et le dynamisme* et il est nécessaire en ce sens que la législation et les encadrements normatifs de l'État et des institutions universitaires servent non pas de frein mais plutôt de catalyseur au changement et à la transformation des établissements. Il importera tout particulièrement de prendre un soin particulier aux normes relatives aux budgets et aux finances à cet égard, tant entre l'État et les établissements qu'au sein de ces derniers. L'approche normative nouvelle qui doit être adoptée doit aussi se distinguer par *l'utilisation stratégique de la norme* qui ne doit se cantonner ni essentiellement dans le camp d'une logique de répression non plus qu'exclusivement dans le camp d'une logique de récompense. Il reste bien entendu que la carotte et le bâton

demeurent tous deux utiles à cet égard.

Enfin, toujours au chapitre des principes devant guider l'approche normative nouvelle, nous estimons qu'il est important que le cadre normatif soit *aussi souple que possible*, particulièrement **en ce qui concerne la Loi nationale, la Charte et les statuts d'un établissement d'enseignement supérieur. Il importe que ces outils s'en tiennent pour l'essentiel à définir les principes, ce qui permettra d'éviter avoir à les amender sur une base régulière.** Cela signifie, en contrepartie, qu'il deviendra particulièrement important que les normes institutionnelles universitaires soient, pour l'essentiel, définies par le biais de normes internes (règlements, directives, politiques).

Il conviendra aussi **que le pouvoir de décider au sein d'un établissement soit conféré à qui de droit en toute discrétion (il ne s'agit en rien d'un pouvoir arbitraire), étant entendu que le pouvoir discrétionnaire ne peut être exercé autrement que pour les fins pour lesquelles il est conféré** et que le décideur demeure, évidemment, en toute responsabilité et dans tous les cas, pleinement imputable de sa décision. Par exemple, c'est ainsi que, concernant l'admission des étudiants à un programme de formation, les statuts autorisent le doyen à admettre que les politiques peuvent déterminer des seuils d'admissibilité des candidats, mais que le doyen demeure la seule personne autorisée à déterminer les capacités d'accueil dans une filière donnée et à se prononcer sur l'admission d'un étudiant en particulier. Dans cette situation, le doyen doit être capable d'expliquer sa décision à un étudiant en particulier ainsi qu'aux dirigeants de l'établissement.

L'exemple qui précède illustre la simplicité mais aussi la potentielle complexité de tout le changement culturel normatif auquel sont invités, dans ce contexte, l'État, les dirigeants universitaires ainsi que tous les membres de la communauté universitaire, tous et chacun autant qu'ils sont. À ce niveau aussi, **la nouvelle autonomie institutionnelle se traduira par des exigences de responsabilité, d'imputabilité et de transparence.**

### **3.2 La répartition des responsabilités et la variété des sources normatives**

On aura compris de la teneur de ce rapport, que **le nouveau partage des responsabilités entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur sera complexe et que, par conséquent, les instruments normatifs qui en découleront ne seront pas moins complexes.** Pour les fins de cette partie du rapport, il importe de présenter la structure du nouvel édifice normatif afin de comprendre quels sujets relèvent de la responsabilité de qui (le gouvernement ou les établissements) et quels sont les outils normatifs par lesquels chaque sujet doit être abordé. Le Tableau ci-après présenté permet de saisir, d'un coup d'œil, le lieu de responsabilité ainsi que l'outil normatif où il est proposé d'asseoir la norme en question.

**Tableau**

**Répartition des responsabilités et sources normatives**

Sujet	Responsabilité du gouvernement	Avis du CNER	Responsabilité de l'État		Responsabilité de l'établissement autonomisé	
			Loi nationale	Décrets	Charte et statuts des universités	Règlements intérieurs des universités
Orientations générales du système d'enseignement supérieur						
- Détermination de la vision et des objectifs du système d'enseignement supérieur	X		X			
- Détermination de la taille et des caractéristiques du système	X		X	X		
- Responsabilité à l'égard des politiques du système d'enseignement supérieur	X		X			
- Délivrance des permis des universités publiques et privées	X		X	X		
- approbation des plans stratégiques des universités	X	X		X		
- allocation des ressources entre les universités	X					
- surveillance de la performance générale des universités	X					



Sujet	Responsabilité du gouvernement	Avis du CNER	Responsabilité de l'État		Responsabilité de l'établissement autonomisé	
			Loi nationale	Décrets	Charte et statuts des universités	Règlements intérieurs des universités
- surveillance de la qualité de l'enseignement		X			X	X
- surveillance de la qualité de la recherche		X			X	X
- compilation des statistiques relatives à l'enseignement supérieur	X					X
<b>Gouvernance :</b>						
- personnalité juridique de l'établissement					X	
- exigence d'avoir un Conseil			X			
- exigences relatives à la composition du Conseil et pouvoir de nommer les membres			X		X	
- Définition générale des pouvoirs et responsabilités du Conseil			X		X	
- Pouvoirs et responsabilités détaillés du Conseil					X	
- Responsabilité / imputabilité de l'établissement envers l'État			X			

Sujet	Responsabilité du gouvernement	Avis du CNER	Responsabilité de l'État		Responsabilité de l'établissement autonomisé	
			Loi nationale	Décrets	Charte et statuts des universités	Règlements intérieurs des universités
<b>Gouvernance :</b>						
- nomination du Recteur et de la présidence du Conseil			X		X	
- pouvoir de révoquer nomination du recteur et présidence du Conseil					X	
- Pouvoir du Conseil de créer des sous-comités			X		X	
- composition, règles de fonctionnement et juridiction des comités du Conseil						X
- détermination des principes de participation collégiale à la gouvernance de l'établissement					X	X
- Détermination des orientations générales de l'établissement (mission, objectifs et plan stratégique)					X	X
- pouvoir sur la discipline des étudiants et des personnels					X	x
- exigence d'assurance qualité (incl. évaluation)	X	X	X		X	X

Sujet	Responsabilité du gouvernement	Avis du CNER	Responsabilité de l'État		Responsabilité de l'établissement autonomisé	
			Loi nationale	Décrets		
<b>Académique :</b>						
- rôle et pouvoirs du Conseil de l'Université					X	
- mode de fonctionnement et juridiction générale du Conseil de l'Université					X	
- Pouvoir de créer des nouveaux programmes (et cours)					X	
- Création de cours et de programmes						X
- Approbation des nouveaux programmes par l'État	X	X		X		
- Détermination des règlements pédagogiques (incl. examens)						X
-Réglementation relative à l'admission des étudiants + procédures détaillées						X
- détermination du nombre des étudiants	X	X				X
- admission des étudiants						X
- taille des cohortes						X
- capacité d'émettre les diplômes			X		X	
- normes détaillées concernant l'émission des diplômes						X

Sujet	Responsabilité du gouvernement	Avis du CNER	Responsabilité de l'État		Responsabilité de l'établissement autonomisé	
			Loi nationale	Décrets	Charte statuts et des universités	Règlements intérieurs des universités
<b>Administration / Finance</b>						
- détermination des priorités de recherche						X
- Capacité d'acquies de posséder et de disposer de biens mobiliers et immobiliers	(X)				X	X
- Principes relatifs aux principes d'imputabilité et de reddition de comptes	X		X		X	X
- Réglementation financière	X				X	X
- Vérification interne et externe : principe	X				X	X
- Vérification interne et externe : application						X
- capacité du gouvernement d'intervenir en cas de difficulté ou de fraude	X					
- approbation de fusions entre établissements	X	X	X			
- détermination des droits de scolarité et des autres frais	X				X	X
- élaboration du Business Plan					X	X-
- adoption du Business Plan	X	X	X			
- exigence d'audit financier des établissements	X		X			

Sujet	Responsabilité du gouvernement	Avis du CNER	Responsabilité de l'État		Responsabilité de l'établissement autonomisé	
			Loi nationale	Décrets	Charte et statuts des universités	Règlements intérieurs des universités
<b>Personnel / Ressources humaines</b>						
- permanence des professeurs					X	X
- permanence CAMES						X
- conditions de travail des corps enseignants					X	X
- conditions de travail des personnels (incl.. rémunération)						X
Affaires étudiantes						
- Normes concernant les affaires étudiantes						X
- Normes concernant les œuvres universitaires	X			X		X
<b>Autres</b>						
- Établissement de la fonction d'ombudsman					X	

Par contre, on aura compris que le tableau qui précède ne présente pas le contenu des normes relatives à chaque sujet ; le contenu d'une majorité de sujets est déjà abordé dans le texte qui précède, particulièrement au sein de la partie 2 du rapport.

Dans un monde idéal, il faudrait qu'il y ait accord tant sur le contenu des normes de la Partie 2 qu'en ce qui a trait à leur assiette normative, telle que reflétée dans le tableau qui précède. C'est alors qu'une législation nationale pourra être rédigée avec précision, qu'une nouvelle Charte pourrait être préparée pour l'Université de Bamako (qui prendrait nécessairement en compte le fait qu'on doive partir de la situation actuelle) et qu'une Charte-type pourrait être préparée pour les universités publiques régionales. Il serait aussi utile que des modèles de statuts et de règlements soient éventuellement préparés et mis à la disposition **des conseils d'administration des établissements afin qu'ils aient en main des textes corrects à partir desquels travailler pour arrêter les principaux instruments de leur normativité institutionnelle.**

### **L'Université de Ségou**

La création de l'Université de Ségou est **une ambition légitime pour le Gouvernement malien en ce qu'il s'agit de sortir de la logique d'échec** qui a prévalu, notamment au plan de la gouvernance, dans l'actuelle université de Bamako. C'est pourquoi sa mise en place doit **prendre appui sur le nouveau cadre normatif** que nous proposons, avec de nouveaux critères d'excellence et de performance.

**L'offre de formations** de cette université devra être **en adéquation** avec la demande des milieux économiques. Elle devra aussi être **flexible** pour prendre en compte les évolutions et les fluctuations de l'économie malienne et même de celle de la sous-région Afrique de l'Ouest. Elle sera d'autant plus prisée que **ses diplômés bénéficieront d'une accréditation internationale**. Cette université sera crédible si elle dispose d'**une équipe de direction et d'une équipe pédagogique recrutée par son Conseil d'administration et après une procédure internationale**. Enfin, elle devra devenir **un écosystème d'innovation** au Mali et pour toute la sous-région. Pour tout dire, la nouvelle université de Ségou devrait s'inspirer largement du mode de gouvernance et de fonctionnement du 2IE de Ouagadougou qui repose sur une culture de résultats et dans une logique de compétition mondiale.

Il est évident que le succès de cette nouvelle université peut aider à faire bouger les lignes et à améliorer de manière sensible l'état d'esprit des étudiants, des familles et de la communauté nationale relativement à l'université.

### **3.3 Le régime des universités privées**

Dans la plupart des pays aujourd'hui, la diversité des types d'universités est largement considérée comme constituant un des éléments les plus importants afin d'assurer le dynamisme et la richesse d'un système d'enseignement supérieur. Le Mali, à cet égard, ne peut ni ne doit faire exception. **Il est recommandé qu'un effort**



**délibéré soit accompli afin, au cours des prochaines années, d'assurer l'émergence d'établissements d'enseignement supérieur privés qui coexisteront avec ceux du système public, lui faisant concurrence tout en le complétant.** C'est à ce prix que les besoins de la société malienne seront comblés de façon optimale et que les étudiants, leurs parents et la société en général pourront avoir le plus de choix possibles, en qualité comme en quantité, ce qui permettra le développement d'établissements dynamiques, ancrés sur leurs milieux et disposés à prendre des risques pour mieux se positionner.

On aura compris que, dans ce contexte, *l'État a un rôle fondamental à jouer*. Il peut être le facilitateur de l'émergence d'un secteur universitaire dynamique conciliant le public et le privé ou, au contraire, adopter une attitude bloquante ou restrictive afin de protéger artificiellement un secteur public qui se verrait alors privé d'une essentielle dynamique concurrentielle. Dans la tradition malienne d'ouverture dans plusieurs secteurs de la vie sociale (les médias électroniques, par exemple), nous favorisons nettement la première approche. C'est ce qu'une vingtaine de pays du continent ont fait ces dernières années, notamment le Botswana, le Lesotho, la Namibie et l'Afrique du Sud, sans oublier, en Afrique de l'Ouest, la Mauritanie, le Burkina Faso, le Sénégal, le Bénin, la Côte d'Ivoire et le Sierra Leone par exemple. Le degré d'ouverture à l'université privée varie cependant considérablement d'un pays à un autre.

L'expérience africaine dans la mise en œuvre de l'enseignement supérieur privé révèle qu'il peut exister un grand nombre de *freins à la mise sur pied d'établissements privés*: réglementations complexes et peu transparentes, imposition de critères subjectifs et peu explicites pour l'enregistrement, critères d'accréditation dépassés, interdiction que des établissements soient la propriété d'étrangers, réglementation par l'État des droits de scolarité des universités privées, exigences abusives quant aux montants qui doivent être investis par les propriétaires des universités, limitation du nombre des étudiants autorisés à s'inscrire dans un établissement donné et ainsi de suite.

Nous proposons **qu'un effort délibéré soit apporté afin que l'État malien, par l'adoption de la loi nationale appropriée favorise l'émergence d'établissements d'enseignement supérieur privés.** Sa réglementation doit alors viser, pour l'essentiel et par le biais des mécanismes d'accréditation et de maintien des permis d'exploitation, à s'assurer du sérieux et de la qualité des programmes de formation dispensés ainsi que de la qualité des infrastructures (locaux, laboratoires, bibliothèques, systèmes informatiques, etc.).

La réglementation doit aussi forcer **les établissements privés à fournir certains types de renseignements** au public (taux de réussite, succès des diplômés sur le marché du travail, etc.). Il s'agit essentiellement de protéger les étudiants et leurs parents afin que, le cas échéant, ils puissent être à même de faire des choix éclairés. L'État malien voudra aussi choisir, s'il le désire, de subventionner certaines des formations dispensées en établissement privé. Ce qui permettrait de diminuer d'autant, le cas échéant, la pression sur les établissements publics. Dans ce cas, il paraît clair que les établissements privés devraient être soumis à l'essentiel des normes applicables aux établissements publics.

## Conclusion

Dans tous les pays d'Afrique de l'Ouest, l'enseignement supérieur relève toujours principalement du secteur public. **Ici, l'État a joué et joue toujours un rôle prépondérant, assurant généralement l'ensemble des responsabilités : définition des politiques, financement, nomination des responsables et accréditation.** Cette situation a été déterminée dès l'accession à l'indépendance afin de mettre en place des structures d'enseignement supérieur. Elle a permis d'implémenter une culture universitaire moderne dans des pays qui n'en disposaient pas encore.

Mais près de 50 ans après, parce que le contexte et la logique des acteurs ont changé, parce que **les pays ont besoin de plus en plus d'un système d'enseignement supérieur efficace, performant, efficient, pertinent et proactif, il importe désormais d'en modifier la gouvernance. La plupart des universités africaines ont été victimes de leur mauvaise gouvernance.** Il en a été de même pour celle du Mali. Pour que l'enseignement supérieur malien retrouve sa mission première, il doit s'orienter vers un nouveau système de gouvernance dans lequel l'ensemble des forces en présence (Etat et universités) s'associent selon des modalités nouvelles.

**La préoccupation majeure de tous les acteurs et partenaires au développement de l'enseignement supérieur au Mali doit être la mise en place de stratégies de changement et des politiques d'accompagnement de celui-ci** au niveau des ressources humaines, qui puissent permettre à l'enseignement supérieur de répondre, aujourd'hui et demain aux besoins de la société et de l'économie.

Il ne s'agit pas d'innover ou de faire du neuf avec du vieux tant les mauvaises habitudes sont tenaces. Il s'agit d'opérer une véritable rupture, une sorte de **véritable révolution copernicienne** à tous les niveaux, qu'il s'agisse du niveau des principes, de celui de la méthodologie ou de celui des relations entre les structures.

**L'enseignement supérieur au Mali n'a d'avenir que s'il n'est pas une pâle copie des procédures élaborées ailleurs et s'il se rationalise dans sa gestion et son fonctionnement, s'il arrive à s'affranchir de ses « maladies infantiles » et accepte d'assurer sa maturité et affirme son autonomie et cela de manière sereine et responsable.**

Le présent rapport s'inscrit volontairement dans cette optique. Il préconise clairement que le gouvernement cesse de gérer directement les établissements et mette en place, dans le même temps, de nouvelles formes de tutelle et d'influence qui, par le jeu de puissants moyens de pression tels que le financement et la reconnaissance de la qualité, poussent l'enseignement supérieur malien à répondre de leurs performances. **La survie de l'Université de Bamako est à ce prix. Elle doit s'engager de toutes ses forces pour réussir la réforme. Pour survivre et prospérer, elle doit élaborer clairement une nouvelle stratégie d'organisation et la mettre en œuvre avec détermination et dans un esprit de coordination. Il en**

**est de même pour l'Université de Ségou qui est en voie de création.**

On l'a dit et redit, la vocation de l'université, c'est d'abord et avant tout de générer du savoir et de créer une communauté d'apprenants. Elle est le lieu où l'intelligence attire l'intelligence. Et ceux qui sont chargés de la diriger (Ministère, Rectorat, Décanat, etc.), pour être efficaces, doivent tenir compte de cette communauté. C'est dire que les autorités échoueront dans leur mission s'ils laissent de côté les intérêts des « universitaires ». La nouvelle gouvernance de l'enseignement supérieur doit arriver à **fusionner la mission de l'université et les moyens d'intervention plutôt que de substituer l'une à l'autre.**

Il est plus que jamais important que l'État malien continue à s'intéresser de très près à l'enseignement supérieur. Il doit le faire pour l'aider à fixer des règles en adoptant **un nouveau cadre juridique de gouvernance, une vraie politique nationale avec des objectifs clairs**, en lui fournissant des incitations pour stimuler l'amélioration de la qualité des formations, en mobilisant la population et les bailleurs de fonds pour lui assurer les ressources nécessaires et lui permettre de réaliser l'égalité des chances et l'équité en matière d'accès à l'enseignement supérieur. Mieux d'Etat reviendra en fait à permettre un nouveau décollage par la qualité, la pertinence et l'efficacité.

Ce faisant, l'Etat devra veiller à ne pas remplacer une forme d'autorité, susceptible d'être contre-productive, sur l'enseignement supérieur par une autre. A l'avenir, l'art de la décision pourra consister plutôt à influencer qu'à prescrire pour s'assurer de la réalisation des objectifs publics en matière d'enseignement supérieur. Nous avons parlé plus haut de la carotte et du bâton ou de ce qu'il est permis d'appeler le dialogue coercitif.

Mais une telle rupture n'est **pas possible sans des hommes et des femmes engagés, déterminés, formés et stimulés, amoureux du mieux-être et soucieux d'un avenir meilleur pour la jeunesse du Mali.** Des hommes et des femmes à identifier au Ministère, dans les établissements, dans l'administration et dans les entreprises et la société, que ce soit à l'intérieur du pays ou à l'extérieur. Des hommes et des femmes capables de sortir de leurs « certitudes », ayant le sens de l'écoute, de l'observation et la capacité de travailler pour l'intérêt général. Des responsables politiques, des enseignants, des étudiants, des acteurs de la société civile et du monde économique, bref **des hommes et femmes de bonne volonté qui peuvent s'engager dans une dynamique de changement et non dans un simple toilettage, des hommes et des femmes ayant l'amour de l'enseignement supérieur et du Mali.** Il s'agit d'un changement profond mais salutaire pour tous. Il y aura sûrement des tensions. Mais les uns et les autres devront se montrer imaginatifs car les enjeux sont grands pour le Mali. Il y va de sa Renaissance.

**Le présent Rapport a répondu aux principales questions qui lui étaient posées en proposant un cadre juridique qui se caractérise par la souplesse et l'évolutivité. Seul un tel cadre juridique qui fait place à la logique d'efficacité et à la culture des résultats peut permettre à l'enseignement supérieur malien de changer véritablement. Il revient aux Maliens eux-mêmes d'opérer des choix et dès maintenant de s'engager dans une réforme indispensable en commençant par l'écriture de la nouvelle Loi d'orientation.**

## **Annexe 1 : agenda de la mission des experts à Bamako**

### **Lundi 10 octobre 2010: arrivée des trois experts à Bamako**

#### **Mardi 11 octobre 2010:**

8h00: première séance de travail avec Pierre Kamano dans les locaux de la Banque mondiale, entouré de Bakary Cissé et de Etienne Barashamaje,

9h00: Rencontre avec le groupe de travail sur les réformes institutionnelles avec les Prof. B. Cissé, Traoré, Kanouté, Maitre Cissé et Tawfik.

13h00: Déjeuner de travail avec Mme la Ministre Siby Ginette Bellegarde et l'ensemble des collaborateurs.

16h00: Entretiens avec le Conseiller juridique du Ministère de l'enseignement supérieur

#### **Mercredi 12 octobre 2010:**

9h00: Deuxième séance de travail avec Pierre Kamano

10h30: Séance de travail avec le SG du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

12h00: Séance de travail avec le SG de l'Université de Bamako

15h00: Séance de travail avec le Doyen de la Faculté des sciences

17h00: Séance de travail avec l'ancien Doyen de la faculté des lettres (Drissa Diakité).

#### **Jeudi 13 octobre 2010**

9h00: Rencontre avec les responsables des syndicats d'enseignants du Mali à l'ENI,

11h00: Rencontre avec les autorités de la faculté de médecine

12h00: Rencontre avec le Professeur Doumbo Ogobara

16h00: Rencontre avec les représentants des syndicats d'étudiants

17h30: Audience auprès du Premier Secrétaire de l'Ambassade des Pays-Bas

#### **Vendredi 14 octobre 2010**

10h00: Séance de travail avec Mme la Ministre de l'enseignement supérieur élargie à l'ensemble de ses collaborateurs et aux bailleurs de fonds. Exposé du Professeur. Bonaventure Mvé-Ondo sur les premières impressions à chaud de la mission et discussions.

15h00: rencontres informelles avec quelques acteurs de l'enseignement supérieur: Ismael Maïga et Doulaye Konaté.

**Fin de la mission.**