

Gouvernance et management de l'Université au Maroc

Governance and management of University in Morocco

ARBAOUI Saif Eddine

Doctorant en sciences de gestion

Laboratoire de Recherche en Finance, Audit et Gouvernance des Organisations

Université Hassan 1^{er} – Settat, Maroc

s.arbaoui@uhp.ac.ma

Dr. OUBOUALI Youssef

Professeur habilité

Directeur du Laboratoire de Recherche en Finance, Audit et Gouvernance des Organisations

Université Hassan 1^{er} – Settat, Maroc

youbouali@yahoo.fr

Résumé :

La gouvernance est un moyen de réaliser les objectifs institutionnels et qui, dans un monde idéal, permettrait à l'institution de répondre aux exigences de l'environnement politique en organisant, d'une manière indépendante, ses affaires internes. La gouvernance universitaire pose deux problèmes particuliers dont il convient de tenir compte avant toute réforme de son mode de gouvernance actuel : l'autogouvernance académique et la pluralité des parties prenantes.

Cet article traite les évolutions majeures qu'a connues la gouvernance universitaire dans le monde et présente les principales contributions des programmes de réformes des secteurs publics à la gouvernance et au management de l'université marocaine.

Mots clés : gouvernance ; université ; enseignement supérieur ; nouveau management public ; autogouvernance académique.

Abstract :

Governance is a means for realising institutional goals and in an ideal world should enable the institution to respond to the demands of the political environment by regulating its internal affairs in an independent manner. University governance presents two particular problems that must be considered before any reform of governance's modes: academic self-governance and the plurality of stakeholders.

This article discusses major developments in university governance around the world and the main contributions of public sector reform programs to the governance and management of the Moroccan university.

Key words: governance; university; higher education; new public management; academic self-governance.

Introduction :

La gouvernabilité des organisations publiques est devenue, de nos jours, une question problématique. Ces dernières années ont été marquées par des transformations majeures des outils de management et des principes institutionnels de gouvernance des organismes publics. Le mélange de la réglementation et le besoin d'assurer l'efficacité de l'action publique d'une part, et l'introduction des instruments de gestion issus de la sphère privée, d'autre part, ont contribué à l'émergence de nouveaux modes de gouvernance dans les secteurs publics. La structure organisationnelle et le processus de prise de décision au sein de l'université se présentent autour de deux principales idées de gouvernance universitaire. La première stipule que l'université est « l'univers des académiques » dans lequel l'autonomie institutionnelle et la liberté académique constituent deux faces d'une même pièce, c'est à dire le pilotage de l'université et la prise de décision sont du ressort des instances collégiales composées d'académiques indépendants. La seconde considère l'université comme une organisation au service des parties prenantes. Dans cette optique, l'autonomie institutionnelle est la base de la prise de décision stratégique par les dirigeants de l'université dont la mission principale est la satisfaction des intérêts de la plus grande partie des parties prenantes -parmi lesquelles nous trouvons les académiques-.

La pluralité des jeux politiques auxquels l'université fait face constitue une source de complexité que la gouvernance devrait être en mesure d'y remédier. Les deux principales fonctions de l'université, à savoir l'enseignement et la recherche, disposent chacune de ses propres règles de jeu nécessitant ainsi une adaptation des systèmes de gouvernance en conséquence.

A cet effet, la compréhension des réformes ayant touché le corps universitaire au Maroc ne peut être appréhendée que par une lecture du contexte historique des universités dans le monde. La culture universitaire est une variable décisive dans la détermination du comportement des membres de la communauté scientifique, de la gouvernance et du processus de prise de décision dans l'institution universitaire elle-même.

Plus généralement, dans cet article nous allons examiner les principaux mécanismes de la gouvernance universitaire, les courants de pensées et les nouvelles idées qui ont émergé en la matière et enfin, les pratiques nationales de gouvernance et de management universitaire.

1. L'Université et l'autogouvernance :

1.1. La gouvernance dans une bureaucratie professionnelle :

Salter et Tapper (2002) considéraient la gouvernance comme un moyen de réalisation des objectifs institutionnels et, dans une perspective idéaliste, elle devrait permettre à l'institution de répondre aux exigences de son environnement politique par l'autoréglementation de ses affaires internes. Néanmoins, la gouvernance universitaire dépend non seulement de la qualité d'analyse de l'environnement interne et externe, dans le cadre de l'arsenal juridique et réglementaire en vigueur, mais aussi aux valeurs et à l'idéologie qui priment dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il n'y a aucun doute que l'université telle que nous la connaissons - l'université moderne en tant que projet de l'Etat-nation formant son identité culturelle- se trouve, aujourd'hui, dans une situation délicate (Kwiek, 2000). L'idéologie et le système de valeurs qui commandent le monde universitaire ainsi que ce que devrait être ses relations avec l'Etat et la société contribuent fortement à la détermination des actions et modes de gouvernance.

L'université est un idéaltype de la bureaucratie professionnelle développée par Mintzberg (1979). La bureaucratie professionnelle se caractérise par un grand noyau opérationnel contrôlé par des professionnels (les enseignants-chercheurs dans le cas des universités). La standardisation des compétences est le principal mécanisme de contrôle. L'autonomie professionnelle et la dominance du noyau opérationnel limitent l'influence des technostructures administratives et affichent une résistance vis-à-vis du sommet stratégique.

Dans un ouvrage publié en 1966, le vice-président de l'Université de Birmingham a illustré les tensions qui pourraient surgir entre les professionnels et les technocrates-bureaucrates par les mots suivants :

« Il est clair que la distribution optimale de la responsabilité de gestion académique ne permet pas d'économiser le temps et l'effort. Une oligarchie beaucoup plus petite et plus autoritaire avec une hiérarchie serrée de subordonnés pourrait réduire la taille et la complexité du système [...]. Cependant, il serait inacceptable que la liberté académique soit restreinte et que les universitaires fassent moins de recherche et d'enseignement. L'esprit académique ne produit pas sa meilleure performance sur commande ».

De ce fait, les universités européennes ont connu des changements profonds dans leurs systèmes de gouvernance et de gestion au cours durant les années 1980 et 1990. Le facteur le

plus important qui a affecté ce processus est le régime politique existant dans chaque pays (Kogan 1997). Il y a eu une tendance vers une plus grande autonomie des universités dans tous les pays européens qui ont été connus par un contrôle étatique abondant du monde universitaire.

Toutefois, l'autonomie de l'université ne peut être considérée comme indice de collégialité de la décision. L'autonomie renvoie au droit de l'institution, et non de ses employés, à fixer ses propres objectifs et à gérer ses affaires en interne sans interventionnisme de l'Etat qui est devenu un « facilitateur » au lieu de « superviseur ». Les universitaires constituent sûrement une catégorie spéciale de « collaborateurs » : ils possèdent une compétence distinctive des « moyens de production » de la connaissance. Il est donc indispensable de les impliquer dans les débats et décisions ayant trait à la politique de l'enseignement supérieur et de la recherche, ce qui a été le cas dans presque partout. Toutefois, le droit et la nécessité de participation des académiques à la gouvernance des universités ou, au moins, la prise en compte de leurs avis sur les sujets qui traitent de la politique de formation et de recherche n'impliquent pas nécessairement une gouvernance par les universitaires (Mora, 2000).

Ainsi, les idéals types organisationnels dans l'université sont fondés sur les principes suivants :

- L'autorégulation professionnelle : qui permet aux universitaires de gérer leurs activités d'enseignement et de recherche indépendamment des technstructures administratives ;
- La démocratie représentative : qui accorde le droit à l'ensemble des acteurs concernés de participer à la prise des décisions institutionnelles ;
- L'orientation bureaucratique : qui permet à l'Etat de réglementer les universités financées par des fonds publics ;
- La gestion entrepreneuriale : qui constitue un moyen de rendre les universités efficaces et responsables.

Ces éléments ne sont pas mutuellement exclusifs, leur niveau de présence varie dans le temps selon les institutions et les systèmes éducatifs (Bleiklie et Kogan, 2007).

1.2. L'autogouvernance académique dans les universités :

Krücken (2011) a soulevait des mutations profondes des systèmes d'enseignement supérieur en Europe touchant trois niveaux : les acteurs et les missions de l'université, la gouvernance universitaire et l'université elle-même.

Les apports du Nouveau Management Public ont remis en question les modes de gouvernance traditionnels reliant la réglementation étatique à l'autogouvernance académique permettant ainsi l'émergence de nouveaux acteurs tels que les instances d'accréditation et d'évaluation et les organes délibérants (conseil d'administration ou conseil d'université). Au cours de ces dernières années, les formes traditionnelles de gouvernance universitaire développées dans le cadre de l'Etat-nation vers la fin du 19^{ème} siècle (allemand, français, anglo-saxon britannique et anglo-saxon américain) ont été mises sous pression. La perte de confiance enregistrée quant à la capacité d'autogouvernance de la communauté universitaire a été accompagnée par des critiques importantes de l'interventionnisme de l'Etat-régulateur dans le secteur de l'enseignement supérieur. A cet effet, quatre aspects de la gouvernance ont été transformés profondément dans plusieurs pays européen (Paradeise et al. 2009 ; Jansen 2007).

Premièrement, le mode de gouvernance exercé par l'Etat et impliquant des directives réglementaires descendantes a évolué. L'Etat joue de plus en plus le rôle de superviseur dans lequel plusieurs méthodes de gouvernance « indirecte » priment telles que les contrats de programmes ou les organes d'accréditation et d'évaluation. Amaral et al. (2009) notaient que les objectifs stratégiques du système d'enseignement supérieur sont toujours définis par l'Etat en étroite collaboration avec les universités ; toutefois, l'opérationnalisation de ces objectifs relève de la discrétion des instances universitaires.

Deuxièmement, le nombre d'acteurs intervenant dans le processus de gouvernance universitaire s'est vu augmenté et dépassant le dualisme traditionnel de la réglementation étatique et l'autogouvernance académique (Clark, 1983). Ainsi, le système « université » est devenu beaucoup plus complexe et le pilotage des missions de l'université devrait tenir compte des évaluations et des perceptions de la performance de l'ensemble des parties prenantes.

Troisièmement, les pays européens, par le processus de Bologne, se sont engagés dans un mouvement d'européanisation du système d'études supérieures visant à normaliser les modes

de gouvernances, les méthodes d'accréditation et d'évaluation et une reconnaissance réciproque des qualifications. En sus des 47 pays européens membres de l'espace européen de l'enseignement supérieur, la Turquie, la Fédération de Russie et quelques pays d'Afrique francophone, notamment le Maroc, ont procédé à des réformes de leurs systèmes d'enseignement supérieur pour des raisons historiques et politiques.

Dernièrement, la concurrence entre universités, en tant que mode particulier de gouvernance, s'est amplement développée. Dans les domaines de l'enseignement supérieur et la recherche, l'évaluation par les pairs et les classements académiques jouent un rôle décisif dans la répartition des ressources financières et l'amélioration de l'image de marque de l'institution. Les universités se forcent pour améliorer leur capital humain, constituant un investissement à rendement certain, en recrutant les meilleurs enseignants-chercheurs et les meilleurs étudiants.

2. L'évolution de la gouvernance universitaire :

2.1. Une mutation en quête de légitimité :

Depuis de nombreuses années, l'Université traverse une crise de légitimité. Pourtant, l'émergence de l'économie de l'immatériel place le savoir au cœur des débats de la gouvernance des organisations publiques. Deux discours contradictoires ont émergé, le premier est fondé sur le pouvoir formel de l'Etat disposant du droit de contrôle, l'évaluation de la productivité de l'enseignement et la contribution de la recherche à la génération de revenus ; tandis que le deuxième, défendu par les universitaires, réclame l'autonomie et la liberté académique (Caron et Boisvert, 2015). L'influence croissante du modèle d'entreprise comme un "idéaltypé" organisationnel a augmenté la pression contextuelle institutionnelle pour le changement des modes de gouvernance universitaire. Il n'y a pas de doute que les attentes auxquelles les universités en termes de qualité et de performance sont en perpétuel changement. Plusieurs processus ont été identifiés comme catalyseurs d'évolution des idéaux-types et que les leaders institutionnels sont censés soutenir (Bleiklie and Byrkjeflot, 2002).

L'idée que l'université devrait être organisée et gérée en tant qu'entreprise et se transformer en université "entrepreneuriale" (Clark, 1998) a profondément influencé le débat normatif sur l'organisation et le leadership dans l'enseignement supérieur. Ainsi, les universités adoptent une forme de gouvernance qui s'engage facilement avec les pressions de l'environnement peuvent alors participer efficacement au "jeu politique" pour les ressources (Salter et Tapper, 2002). La gouvernance est donc un moyen pour une fin politique, et non

une fin en soi. Le problème mis en évidence par cette conception de la gouvernance c'est qu'il y a plus qu'un seul jeu politique pour les ressources. Les deux principales activités de l'université, à savoir l'enseignement et la recherche, présentant chacune ses propres règles de gouvernance ; les joueurs et les arbitres exigent que l'université adapte son système de gouvernance en conséquence. C'est cette adaptation qui permettra une réorganisation des relations de pouvoirs inter-université, intra-universités et entre l'université et l'Etat.

Boisvert et Déry (2013) ont démontré l'interface existant entre la comptabilité et le management, et dans quelle mesure la logique comptable contribue au contrôle de gestion, constituant ainsi un levier d'action pour les non-comptables et un instrument de dialogue efficace pour les acteurs de l'enseignement supérieur. L'intérêt que les organisations publiques, en général, et les universités, en particulier, porte au contrôle de gestion est insufflé par les apports du Nouveau Management Public. Malgré que plusieurs recherches doutent de l'adaptabilité des outils du contrôle de gestion aux universités et remettent en question la disponibilité de ses conditions d'application, il est toutefois fortement présent dans les discours des managers des établissements universitaires et constitue, ainsi, un moyen de légitimation de leurs actions.

En effet, la gouvernance est un moyen de réaliser les objectifs institutionnels et qui, dans un monde idéal, permettrait à l'institution de répondre aux exigences de l'environnement politique en réglementant, d'une manière indépendante, ses affaires internes. Cependant, la capacité de l'université à ordonner les arrangements appropriés de son système de gouvernance dépend non seulement de la qualité des relations qu'elle entretient avec son environnement politique, mais aussi de l'idéologie de l'enseignement supérieur qui règne dans son enceinte. De telles idéologies se composent de systèmes de valeurs qui ordonnent notre compréhension du monde universitaire, orientent les pistes d'actions privilégiées et énoncent des jugements sur ce qui est désirable du système de gouvernance et ce qui ne l'est pas (Salter et Tapper, 2002). Dans la mesure où ces idéologies sont très éloignées de la réalité politique, elles constituent un monde mythique susceptible de conduire les universités "imprudentes" dans les dilemmes de la politique.

2.2. Les transformations de la gouvernance universitaire :

McNay (1995) propose une analyse des transformations qu'ont subies les cultures organisationnelles illustrant le passage vers de nouveaux modes de gouvernance interne dans

l'enseignement supérieur. Les quatre idéals types qu'il soutient sont : le collégial, le bureaucratique, le corporatif et l'entrepreneurial. Chaque mode est lié à des concepts fondamentaux. Le collégial renvoie à l'absence de pressions externes et à l'autonomie académique ; le bureaucratique correspond à une réglementation accrue, à une cohérence de traitement à travers des processus standardisés et des procédures normalisées ; le corporatif est associé à la notion de « pouvoir » à travers une autorité exécutive séparant les rôles des managers et des professionnels ; et enfin, « le client » constitue le mot-clé du mode de gouvernance entrepreneurial caractérisé par un style de prise de décision à l'écoute du consommateur. McNay note également que ces modes de gouvernance peuvent coexister dans la même institution mais le poids de chacun d'entre eux dépendrait de la culture de l'organisation.

Les modèles de gouvernance standard (*one-size-fits-all*) ne permettent pas une illustration des bonnes pratiques de gouvernance. Un modèle qui vaut dans un contexte bien défini ne l'est pas nécessairement dans un autre. La modélisation d'un modèle de gouvernance universitaire nécessite l'examen des missions stratégiques de l'organisation, de son évolution dans le temps, la préparation des parties prenantes au changement et l'intégration de la dimension politique. En effet, chaque mode de gouvernance a des retombées politiques qu'il convient d'en tenir compte sans pour autant devenir contraignantes (Gilmour, 1991 ; Trow, 1998; Gallagher, 2001). Ainsi, Trakman (2008) a identifié cinq modèles de gouvernance universitaire :

- La gouvernance universitaire par le staff académique (*University governance by the academic staff*) : c'est le modèle classique de gouvernance universitaire. Il stipule que l'université doit être gouvernée par son noyau opérationnel, à savoir les académiques, dans le cadre d'instances collégiales. Le principal argument des partisans de ce mode de gouvernance est que les enseignants-chercheurs sont les mieux placés pour comprendre les objectifs académiques et les aspirations de l'université pour les atteindre (Pfnister, 1970 ; Williams et al., 1987; Dill and Helm, 1988; Evans, 1999).
- La gouvernance entrepreneuriale (*Corporate governance*) : c'est le modèle prévalent dans les universités à gestion privée ou à capital privé des pays anglo-saxons. Le modèle de gouvernance entrepreneuriale assimile la gestion universitaire à un projet d'affaire (*business-case*), en mettant l'accent sur la responsabilisation managériale et financière des administrateurs chargés de la gouvernance universitaire. Toutefois, les

partisans de ce mode insistent que les universités doivent être gouvernées par des académiques formés et expérimentés dans la gestion administrative et financière, la stratégie d'entreprise et la planification stratégique. Il ne s'agit pas d'un déplacement des missions de l'université mais plutôt d'y intégrer des pratiques de gouvernance issue de la sphère des entreprises privées et ayant démontré leur capacité d'amélioration des conditions d'efficacité et d'efficience de l'organisation (Wagner and Massy, 2005).

- La gouvernance par un Conseil d'Administration (*Trustee governance*) : ce mode de gouvernance n'implique pas directement les parties prenantes dans la gouvernance universitaire. Il renvoie plutôt à une manière spécifique de gouverner par le biais d'une relation de confiance entre le conseil et les clients (les parties prenantes). Les défenseurs de la gouvernance du Conseil d'Administration stipulent qu'il donne l'assurance que les gouverneurs des universités agiront au nom et pour le compte de l'université et dans la recherche stricte de l'intérêt public. L'aspect particulier de cette conception est que les administrateurs ont une responsabilité *in loco parentis* vis-à-vis des étudiants.
- La gouvernance par les parties prenantes (*Stakeholder governance*) : ce mode de gouvernance est caractérisé par une collégialité et une représentativité de l'ensemble des partenaires. La gouvernance de l'université est confiée à un conseil composé d'un large éventail de parties prenantes, à savoir : le personnel enseignant, le personnel académique, les étudiants, les lauréats de l'université et les partenaires socioéconomiques (Baldrige, 1982 ; Hill, Green and Eckel, 2001 ; Longin, 2002). Ce modèle prévoit non seulement la représentation des parties prenantes internes et externes dans l'instance de gouvernance mais également leur implication dans le débat et la prise de décision (Lapworth, 2004 ; Currie, 2005).
- Les modèles hybrides de gouvernance (*Amalgam models of governance*) : les modèles hybrides de gouvernance universitaire constituent une combinaison des quatre modes cités ci-dessus. Un modèle hybride a généralement pour objectif l'expérimentation de nouvelles méthodes et l'innovation dans la gouvernance universitaire en prévoyant par exemple un dialogue sociétal sur des questions d'ordre public et ayant trait à l'intérêt général (Birnbaum, 1991).

Le mode de gouvernance dépend largement de la culture du pays, de l'arsenal juridique et réglementaire en vigueur et de l'organisation du système d'enseignement supérieur. A l'instar

de la proposition de McNay, ces modèles constituent également des idéals types qu'il convient d'adapter au contexte local. Une application rigide de ces modèles brutes sera sûrement vouée à l'échec.

3. La gouvernance universitaire au Maroc :

3.1. Une gouvernance au cœur des tendances internationales :

Pour l'université marocaine, la dernière décennie a été caractérisée par un passage de l'idéaltype de la « république universitaire » à celui de « l'université participative ».

La réforme apportée par la loi n°01-00 portant organisation de l'enseignement supérieur a permis une ouverture de l'université sur son environnement socio-économique. En outre, les attributions ont été redistribuées entre les différents intervenants permettant, ainsi, une meilleure association de la logique gestionnaire et l'excellence académique et ouvrant le débat sur des questions stratégiques au sein de commissions *ad hoc* pluridisciplinaires. Les réformes nationales dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche s'inscrivent dans un large mouvement ayant commencé en Europe et aux Etats-Unis depuis 1992.

Dans la vague de modernisation de l'appareil de l'Etat, le Maroc a adopté, en octobre 1999, la Charte Nationale d'Education et de Formation constituant le socle des réformes entamées dans le secteur de l'enseignement supérieur. La refonte de l'arsenal juridique régissant le secteur a été l'une des grandes dispositions prises dans ce sens. La loi n°01-00 portant organisation de l'enseignement supérieur a institué un nouveau mode de gouvernance s'inscrivant dans le cadre général recommandé par les institutions internationales (OCDE, ISESCO et la Banque Mondiale). Une architecture décentralisée du système de l'enseignement supérieur a constitué le point de départ d'un « nouveau design » managérial de l'université marocaine.

L'article premier de la loi n°01-00 portant organisation de l'enseignement supérieur a été décisif et déterminé quant à la fixation de la stratégie nationale de formation et de recherche : « ... Il [l'enseignement supérieur] relève de la responsabilité de l'Etat qui en assure la planification, l'organisation, le développement, la régulation et l'orientation selon les besoins économiques, sociaux et culturels de la nation, qui en définit la politique nationale avec le concours de la communauté scientifique, du monde du travail et de l'économie ainsi que des collectivités locales et particulièrement des régions ».

De ce fait, l'Etat joue un rôle fédérateur dans la fixation de la stratégie nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique sans être impliqué dans les problématiques de gestion courante accordée à d'autres organes que nous allons mentionner ultérieurement.

Le transfert de compétences en matière de stratégie est partiel. Le texte de loi confie un rôle beaucoup plus important à l'autorité de tutelle dans la fixation des orientations stratégiques du secteur, sa régulation (la Commission Nationale de Coordination de l'Enseignement Supérieur, le Conseil de Coordination, la Commission de Coordination de l'Enseignement Supérieur Privé) et les « modes de travail » de l'université. C'est le cas d'ailleurs des universités britanniques qui, avant 1992, faisaient l'objet d'un contrôle central détaillé (Neave, 1998 ; Musselin, 1999, 2004; Kogan et *al.*, 2006). Ainsi, l'instauration d'un macro-système de pilotage stratégique, par le biais d'un système national de financement, de régimes d'évaluation et d'accréditation des filières de formation (ANEAQ¹), est étroitement liée à cette vague de changement institutionnel et peut considérablement affecter la gouvernance universitaire.

La nouvelle organisation de l'enseignement supérieur a également créé une puissante « infrastructure gestionnaire » parallèle et qui, dans une certaine mesure, dépasse le pouvoir académique classique du recteur (Président), du doyen ou du chef de département (Conseil d'Etablissement, Conseil d'Université, Conseil de Gestion). Toutefois, malgré le cadrage de la loi n°02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures, la nomination des présidents d'universités, des doyens des facultés et des directeurs d'écoles ou d'instituts demeurent de la compétence du Gouvernement. A cet effet, la gouvernance par des universitaires délibérant en organes de décision collégiaux est intégrée dans une ligne administrative de l'organisation et fait donc partie d'une structure décisionnelle de haut en bas.

Néanmoins, le Conseil d'Université (CU) est investi de larges pouvoirs et attributions pour l'administration de l'université. Sa composition est très diversifiée, elle intègre une représentation des universitaires, du personnel administratif et technique, des secteurs économiques et sociaux, des services publics et des élus locaux et régionaux. Une telle architecture du véritable *conseil d'administration* de l'institution universitaire renforce le caractère corporatif de l'université réformée.

¹ Agence Nationale d'Evaluation et d'Assurance Qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique.

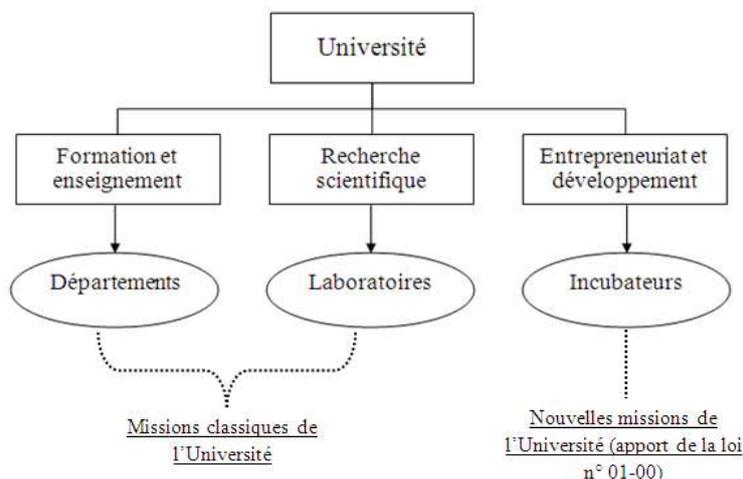
Cependant, l'organisation de la gouvernance universitaire au Maroc s'arrête au niveau politique. La loi susmentionnée n°01-00 stipule que : « *Il [le président de l'université] est assisté de deux vice-présidents et d'un secrétaire général* ». L'absence d'un organigramme fonctionnel formel au niveau de l'université et des établissements pourrait entraver le pilotage autonome dans la mesure où les rôles des acteurs seraient ambigus et conduisant, par conséquent, à un déplacement des missions de l'équipe présidentielle.

3.2. De la réforme des modes d'Administration et de gestion de l'université :

La loi n°01-00 a confié à l'université des missions diversifiées portant, bien évidemment, sur la formation initiale et continue, la recherche scientifique et technologique, le renforcement de l'identité nationale et islamique, la promotion des valeurs universelles ou encore le développement et la diffusion du savoir, de la connaissance et de la culture.

La loi n°01-00 a accru l'orientation de l'université vers les activités entrepreneuriales et leur a fournis le moyen de valoriser les résultats de la recherche scientifique et technologique. A cet effet, l'article 7 de ladite loi stipule que : « *Dans le cadre des missions qui leur sont dévolues par la présente loi, les universités peuvent assurer par voie de convention, des prestations à titre onéreux, créer des incubateurs d'entreprises innovantes, exploiter des brevets et licences et commercialiser les produits de leurs activités* ». Ainsi, et comme il a été signalé par Bleiklie et Kogan (2007), nous pouvons soutenir que les systèmes de connaissance émergents peuvent être séparés en, au moins, deux groupes principaux. D'une part, il s'agit d'un régime « capitaliste académique » motivé par des alliances universitaires-industrielles, des intérêts économiques et une logique commerciale. En fait, le modèle dominant est que la plupart des universités marocaines sont financées par des dotations budgétaires de l'Etat, des subventions des régions, des partenariats avec des institutions internationales et par le biais de leurs moyens propres (recettes de la formation continue et marchés de formation). Dans cette optique, la stabilité du financement est privilégiée à tout financement conditionnel qui pourrait relier l'université à un partenaire socio-économique. D'autre part, l'autonomie administrative et financière accordée aux universités, en vertu de l'article 4 de la loi n°01-00, leur ouvre le chemin pour instituer des droits d'inscription. Ainsi, et en sus des éléments précités, cette « corporatisation » implicite de l'enseignement supérieur constitue un socle pour le renforcement de l'autonomie gestionnaire de l'université.

Figure 1. Les missions de l'Université marocaine



Source : Elaboré par l'Auteur

La loi n°01-00 portant organisation de l'enseignement supérieur a renforcé le cadre de gestion financière des universités à travers l'ancrage des principes budgétaires fondamentaux et l'octroi de plus de responsabilité au Conseil d'Université dans le déploiement des ressources disponibles. A cet effet, le CU est habilité à adopter le projet de budget de l'université et à répartir les crédits entre les différents établissements universitaires, les services d'université et les services communs. Cette disposition de l'article 12 de la loi n°01-00 est très importante dans la mesure où elle instaure le principe de l'unité du budget et renforce la globalisation des crédits en accordant plus de responsabilités au président de l'université et aux chefs des établissements universitaires quant à la gestion de l'enveloppe budgétaire disponible dans le cadre des différents projets.

Le président de l'université qui avait l'habitude d'agir en tant que *primus inter pares* est devenu seul ordonnateur des recettes et des dépenses. Cela signifie moins d'intervention de l'autorité de tutelle, à travers la réglementation en vigueur, dans les opérations de gestion courantes et les décisions budgétaires, et une concentration plus importante sur un management par objectifs et une gestion axée sur les résultats. Plus récemment, la loi organique 130-13 relative à la loi de finances a instauré le cadre institutionnel et légal pour que la dépense publique puisse être gérée efficacement et qu'elle soit axée sur les résultats tout en faisant de « la gestion par la performance » la pierre angulaire de la réforme des finances publiques.

L'enjeu majeur de cette autonomie financière renforcée n'est pas la diversification des ressources de l'université pour l'allègement des pressions sur le budget général mais il s'agit

en fait de transformer l'institution universitaire d'un établissement public à une entreprise publique ayant tous les attributs nécessaires pour l'intégration dans le tissu socio-économique régional, national et international.

Ainsi, ces changements dans la gestion financière de l'université ont conduit à l'émergence d'une optique économique et gestionnaire dans son enceinte et au lieu de la simple administration dans leur fonctionnement quotidien, comme c'était le cas jusque-là. Les universités marocaines ont pu, à cet effet, décrocher des financements de plusieurs millions de dirhams dans le cadre de partenariats et de conventions signés avec des organismes internationaux et facilitant le déploiement des projets de développement. Le ministère de l'enseignement supérieur joue un rôle d'animateur et de coordonnateur des activités universitaires.

Néanmoins, les dispositions de la loi n°69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes n'ont pas été alignées sur le nouveau mode gestionnaire de l'université. En effet, le souci de protection des deniers publics est toujours prépondérant. L'université est soumise au contrôle préalable par lequel tous les actes « d'administration » ayant une incidence financière (budget, états de synthèse prévisionnels, statut du personnel...etc.) ne deviennent exécutoires qu'après leur validation par le ministre chargé des finances. Ces dispositions légales réduisent la valeur que les acteurs perçoivent de l'organe d'administration de l'université (le CU). Elles créent une autorité supra-organisationnelle qui interfère dans les décisions budgétaires et transforment, ainsi, l'université en une institution « budgétivore » dont les programmes sont jugés, en premier lieu, sur la base des gains d'efficacité qu'ils engendrent et non pas par rapport à leur efficacité.

Toutes les actions prises pour améliorer la gouvernance de l'université et l'inscrire sur la voie de la performance se rétractent devant le besoin de justifier le bien fondé des dotations budgétaires qui leur sont accordées pour faire face à leurs missions. Nous pouvons donc dire que la perception d'un mode de gouvernance financière est étroitement liée aux valeurs du système qu'il représente. Ainsi, les intervenants dans le processus de gouvernance universitaire qui verront leurs objectifs se déplacer pour répondre aux « exigences budgétaires » de l'autorité suprême et la légitimité de leurs décisions remise en cause auront, par conséquent, tendance à substituer la rationalité politique à la rationalité professionnelle.

Conclusion :

Le système université en général et la gouvernance universitaire en particulier ont connu des changements structurels profonds. Toutefois, l'objectif et la relation de l'université avec son environnement subissent actuellement des transformations d'une grande envergure, notamment la culture universitaire qui est beaucoup plus ouverte sur les différentes parties prenantes sans pour autant sacrifier l'autonomie académique et scientifique.

L'émergence de régimes capitaliste et « managérialiste » et le développement de l'économie du savoir peuvent être considérés comme une réaction de l'environnement aux différentes tendances d'expansion de « l'industrie » de l'enseignement supérieur pour donner suite à la montée de « la société de la connaissance » (Drucker, 1969) et une nouvelle compréhension des rôles de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique.

Les missions de l'université ont été reconfigurées et orientées vers une perspective de développement et d'intégration de l'institution universitaire dans le tissu socioéconomique. Transformer des structures et des rôles internes de gouvernance universitaire peut être une condition nécessaire mais loin d'être suffisante pour réaliser des changements dans les universités. Sans prêter attention à l'intégration des structures de gouvernance avec la stratégie, avec le système université et avec les processus afin de guider, informer et récompenser, les messages de changement et les efforts ne seront pas d'une grande utilité.

Bibliographie :

Aghion, P., Dewatripont, M., Hoxby, C., Mas-Collel, A. & Sapir, A. (2008). The governance and performance of universities: evidence from Europe and the US. Unpublished paper, Panel Meeting of Economic Policy in Brussels.

Aitken, R., (1966). Administration of a University. London: University of London Press Ltd.

Amaral, A., Neave, G., Musselin, C., & Maassen, P. (Eds.). (2009). Bologna, Universities and Bureaucrats. Heidelberg, Springer.

Anderseck, K. (2004). Institutional and academic entrepreneurship: implications for university governance and management. Higher Education in Europe, 29(2),193-200.

Baldrige, J-V., (1982). Shared Governance: A Fable about the Lost Magic Kingdom. Academe, 68 (1), 12-15.

Bleiklie, I. & Byrkjeflot, H., (2002). Changing knowledge regimes: Universities in a new research environment. Higher Education, 44(3-4), 519-532.

Bleiklie, I. & Kogan, M. (2007). Organization and Governance of Universities. *Higher Education Policy*, 20(4), 477-493.

Boisvert, H. & Déry, R. (Eds.). (2013). *Le contrôle de gestion: l'interface entre la comptabilité et le management*, Montréal : Editions JFD Inc.

Bradshaw, P. & Fredette, C. (2009). Academic Governance of Universities: Reflections of a Senate Chair on Moving From Theory to Practice and Back. *Journal of Management Inquiry*, 18(2), 123-133.

Caron, M-A. & Boisvert H., (2015). *Contrôle de gestion et gouvernance de l'université : la comptabilité comme ressource discursive de la performance*. Unpublished paper presented in the 36th conference of the AFC.

Clark, B. (Eds.). (1983). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press.

Clark, B. (Eds.). (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation: Issues in Higher Education*, Paris : International Association of Universities.

Dill, D. & Helm, K., (1988). Faculty Participation in Strategic Policy Making. *Higher Education: Handbook of Theory and Research*, 4, 320-355.

Dill, D. (1997). Higher education markets and public policy. *Higher Education Policy*, 10(3-4), 167-185.

Enders, J. (2004). Higher Education in a Globalising World: International trends and mutual observations. In J. Enders & O. Fulton (Eds.), *Higher education, internationalisation, and the nation-state: Recent developments and challenges to governance theory* (pp. 362-382). Kluwer Academic Publishers. Netherlands.

Evans, J-P., (1999) *Benefits and Barriers to Shared Authority*. In M. T. Miller (Eds.), *Responsive Academic Decision-Making: Involving Faculty in Higher Education Governance*. Stillwater: New Forums Press.

Gallagher, M. (2001) *Modern University Governance: A National Perspective*. Unpublished report, Canberra: Department of Education, Science and Training.

Gilmour, J-E. Jr., (1991). Participative Governance Bodies in Higher Education: Report of a National Study. *New Direction for Higher Education*, 19(3), 29-30.

Jansen, D. (Eds.). (2007). *New Forms of Governance in Research Organizations. Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration*. Dordrecht: Springer.

Kogan, M., (1997), *University-State Relations: A Comparative Perspective*. Unpublished paper presented in the OCDE-IMHE Workshop. Helsinki.

Krücken, G. (2011). A european perspective on new modes of university governance and actorhood. *Center for Studies in Higher Education*, 17(11), 2-11.

Kwiek, M. (2000). The Nation-State, Globalisation and the Modern Institution of the University. *Theoria: A Journal of Social and Political Theory*, 47(96), 74-98.

Longin, T-C., (2002). Institutional Governance: A Call For Collaborative Decision-Making In American Higher Education. In W. G. Berberet and L. A. McMillin (Eds.), *A New Academic Compact*. Bolton: Anker Publishing Co.

McNay, I. (1995). From the collegial academy to corporate enterprise; the changing cultures of universities, in T. Schuller (Eds.), *The Changing University* (pp. 105-115). Buckingham: Open University Press.

Middlehurst, R. (2004). Changing Internal Governance: A Discussion of Leadership Roles and Management Structures in UK Universities. *Higher Education Quarterly*, 58(4), 258-279.

Minzberg, H. (Eds.). (1979). *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. New Jersey: Prentice-Hall.

Mora, J.G. (2001). Governance and management in the new university. *Tertiary Education and Management*, 7(2), 95-110.

Musselin, C., (1999). State/University Relations and How to Change Them: The Case of France and Germany. In: Henkel, M., and Little, B. (eds.), *Changing Relationships between Higher Education and the State* (pp. 42-68). London, Jessica Kingsley.

Neave, G., (1998). The Evaluative State Reconsidered. *European Journal of Education*, 33(3), 265-284.

Paradeise, C., Reale, E., Bleiklie, I. & Ferlie, E. (Eds.). (2009). *University of Governance*. Dordrecht: Springer.

Pfnister, A-O., (1970). The Role of Faculty in University Governance. *Journal of Higher Education*, 41 (May/June), 430-449.

Salter, B. & Tapper, T. (2002). The External Pressures on the Internal Governance of Universities. *Higher Education Quarterly*, 56(3), 245-256.

Salter, B. (2002). The External Pressures on the Internal Governance of Universities. *Higher Education Quarterly*, 56(3), 245-256.

Shattock, M. (1999). Governance and management in universities: the way we live now. *Journal of Education Policy*, 14(3), 271-282.

Trakman, L. (2008). Modeling University Governance. *Higher Education Quarterly*, 62(1-2), 63-83.

Trow, M., (1998). Governance in the University of California: The Transformation of Politics into Administration. *Higher Education Policy*, 11, 201-215.

Williams, D., et al. (1987). One Faculty's Perception of Its Governance Role. *Journal of Higher Education*, 58 (6), 629-657.