

UNESCO Projet d'appui à l'Université Libanaise

Projet Leb.94/007

Rapport de Mission de Michel Chatelus, consultant.

Mission à Beyrouth du 8 au 19 avril 1996

الجمهورية اللبنانية
 مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
 ومركز مشاريع ودراسات القطاع العام

République Libanaise

Bureau du Ministre d'Etat pour la Reforme Administrative

Centre des Projets et des Etudes sur le Secteur Public

(C.P.E.S.P.)

Présentation Générale

Cette mission s'inscrivait directement dans un dispositif mis en place au cours de ma première mission au titre du projet d'appui à l'université Libanaise, en février 1996. Elle portait à titre principal sur une collaboration avec la commission instituée par le recteur de l'U.L. pour élaborer un nouveau texte de Loi Organique sur l'Université. La date de mon arrivée était programmée pour coïncider avec le début d'une période de travail intensif sur ce texte, auquel je devais être directement associé. Par ailleurs, il s'agissait de poursuivre les réflexions et les propositions sur l'organigramme de l'U.L., pour permettre la préparation de missions ultérieures consacrées à cet organigramme.

Le calendrier correspondait à une période de fêtes, (Pâques orthodoxe), durant laquelle les activités enseignantes de l'Université étaient suspendues, mais ceci était prévu, et permettait une plus grande disponibilité des enseignants concernés pour participer aux réunions de travail. Par contre l'attaque israélienne contre le Liban, peu après mon arrivée, a quelque peu perturbé le déroulement de ma mission, moins du fait de restrictions aux déplacements, qui n'ont pas existé à Beyrouth, que par une atmosphère générale assez tendue et peu favorable à un travail approfondi et intense.

Comme lors de la mission précédente, plusieurs réunions ont eu lieu, à sa demande, avec M. le ministre M. Eddé, pour discuter de manière générale de la Loi Organique préparée par la commission présidée par le recteur, et de certains aspects spécifiques de cette loi ou d'autres textes qui devraient lui être associés, concernant notamment la tutelle, les normes d'encadrement, les localisations des sections de l'Université Libanaise. Le 17 avril, veille de mon départ, le ministre a réuni les membres de la commission avec F. Kiwan et moi même, pour préciser ce qu'il attendait de la mission de consultation,

Chatelus Appui à l'Université Libanaise. Rapport général Avril 1996

et exposer sa conception des relations entre la commission et lui même pour la mise au point du projet de Loi.

J'ai discuté des questions de la mise en place de l'organigramme et des apports qui peuvent être attendus à ce sujet des consultants avec la secrétaire générale de l'U.L., Madame Latifé Lakis. Plusieurs domaines pour lesquels notre apport pourrait se révéler particulièrement fructueux ont été identifiés.

Des réunions de travail ont été organisées avec les consultants nationaux, Madame F. Sarkis et M. A. Messara. Le travail qui leur avait été confié lors de la mission de février, destiné à fournir des informations sur les besoins d'enseignement découlant des textes instituant les diplômes, le potentiel d'enseignement des diverses facultés et branches en fonction des personnes en poste et de leurs obligations de service, et les heures d'enseignement effectivement assurées, a progressé et doit être poursuivi, il doit aboutir à l'établissement d'un tableau précis des besoins et des moyens indispensable pour toute politique de recrutement et de promotion .

Ma mission de février s'était déroulée dans une très bonne atmosphère, comme en rend compte mon rapport de mission, un gros travail avait pu être réalisé, et des modalités claires pour la poursuite de notre coopération avec l'U.L. sur la L.O. avaient été dégagées d'un commun accord. Le dispositif dont nous étions convenus avec le recteur était le suivant (cf. mon rapport de février 1996): les membres de la commission, qui est présidée par le recteur, prendraient connaissance des propositions concernant le contenu de la loi organique présentées dans mon rapport et en feraient l'une des bases de leurs travaux, mon arrivée au début de ses travaux le 8 avril, me permettrait d'y participer et de remplir ma mission de consultant, sur laquelle l'accord paraissait acquis. Je devais participer au "travail intensif de la commission" prévu pour se dérouler sur plusieurs jours à partir du 9 avril.

La réalité a été très différente de ces perspectives. Mon rapport n'avait pas été distribué aux membres de la commission, et donc n'était aucunement pris en compte dans les discussions qui avaient déjà commencé sur le texte de loi. Le texte discuté était rédigé en arabe, et les discussions menées dans cette langue, ce qui rendait ma présence inutile, et mon concours sans objet. Il a donc fallu discuter avec le recteur pour débloquer la situation et me réintroduire dans le processus d'élaboration de la L.O., puisque c'était l'objet

de ma mission, et l'un des points majeurs du projet Unesco d'appui à l'U.L. Il a été alors convenu que le recteur désignait l'un des membres de sa commission: le professeur de Droit Farès Kerbage pour être l'intermédiaire entre la commission et moi-même. Il me traduirait, après la fin de chaque séance des travaux de cette commission, les principales dispositions adoptées, et recevrait mes observations, critiques et suggestions. Celles-ci seraient transmises à la commission qui pourrait les prendre en compte, et le cas échéant me demander des précisions ou des interventions complémentaires. Nous avons pu ainsi fonctionner jusqu'au 17 avril, veille de mon départ, la commission n'avait pas alors achevé d'étudier le texte, et une partie de celui-ci devra donc être examiné par moi après mon retour en France.

Lors de la réunion du 17 avril chez le ministre, un dispositif plus global et systématique a été retenu. Une traduction complète du texte proposé par la commission sera réalisée le plus rapidement possible après l'achèvement de la première phase des travaux, et me sera communiquée. J'effectuerai une lecture critique de ce texte et enverrai mes remarques, objections et suggestions au recteur et au ministre. Cette formule n'est évidemment pas aussi satisfaisante que celle dont nous étions convenus en février, mais ce compromis, prolongeant la coopération initiée avec F. Kerbage, nous permet de tenir nos engagements de consultants, malgré les difficultés et les obstacles à surmonter.

2 Contributions apportées au cours de ma mission à l'élaboration de la Loi Organique et à la mise en place de l'organigramme.

2-1 Loi Organique et textes qui peuvent lui être associés.

Comme indiqué ci-dessus, le travail sur la loi organique a pour l'essentiel consisté à examiner avec F. Kerbage le contenu des propositions de la commission à l'issue des discussions entre ses membres, c'est à l'issue de ses travaux, et lorsque je disposerai d'une traduction complète que je serai en mesure de procéder à une évaluation d'ensemble et de formuler des

suggestions et des critiques. On peut observer cependant que le travail de va et vient entre la commission et moi même, par l'intermédiaire de F. Karbage avec lequel j'ai eu deux réunions de travail, et qui a porté sur plus de la moitié du texte, (la partie déjà traitée par la commission), a pu influencer plusieurs aspects importants. La commission a retenu le principe que nous proposons, et auquel elle était initialement opposée, d'un texte cadre, relativement concis et posant essentiellement les grands principes de l'organisation, renvoyant pour les modalités d'application soit au Conseil de l'Université soit à des décrets et arrêtés. Mes recommandations concernant le conseil scientifique ont été prise en considération. Pour cette question, comme pour beaucoup d'autres, le champ reste largement ouvert pour des contributions de consultants pour la mise au point des textes d'application. Tel qu'il apparaît dans la traduction partielle qui m'en a été faite et dans les commentaires de F. Karbage, le projet de la commission est moins celui d'une loi organique abordant l'ensemble des questions soulevées par les missions de l'U.L., son organisation, son fonctionnement, sa place dans la société et l'économie du pays, qu'un texte sur l'organisation interne de l'Université, fixant ses statuts, son règlement intérieur, et les grands principes de son fonctionnement. Il reste donc un très large champ ouvert pour des textes d'application, puisque dans de nombreux cas tous les "détails" sont explicitement exclus et renvoyés aux règlements d'application qu'il faudra donc élaborer, et pour des textes complémentaires sur les questions dont ne parle pas le projet: c'est le cas par exemple pour la Tutelle. C'est dans cette perspective que devra se situer tant l'examen critique du texte lui même que l'apport des contributions de consultants sur de nombreuses questions qui restent "ouvertes.

Trois formes de réactions peuvent être en effet envisagées dans le commentaire du texte de la commission:

1) Le texte n'aborde pas certaines questions importantes essentielles pour définir la place de l'université, ou les traite trop sommairement, il faut souligner ces carences et envisager les moyens de les combler, dans la loi elle même, ou dans d'autres textes spécifiques, qui peuvent être d'autres lois ou des décrets: ce sera peut-être par exemple le cas de la tutelle, ou de l'Habilitation à Diriger Des Recherches.

2) Le texte proposé appelle explicitement des textes complémentaires d'application, parfois extrêmement importants par rapport à un principe

brièvement évoqué: il faut envisager avec les responsables libanais les modalités des contributions des consultants pour la préparation de ces compléments.

3) Les propositions du texte sont considérées comme inopportunes ou mal conçues par le consultant, et il lui appartient de faire connaître son opinion motivée, et de suggérer des modifications.

Tel me paraît être le sens du travail à venir sur la L.O. Mon rapport sur le texte de la commission sera rédigé et envoyé à l'Unesco pour transmission aux autorités libanaises le plus rapidement possible après que j'ai reçu le texte en français.

2-2 Élaboration et mise en place de l'organigramme.

Des discussions fructueuses ont eu lieu avec madame Latifé Kakis, secrétaire générale de l'U.L. Il apparaît que de nombreux points abordés dans ma note de février sont pris en considération dans l'organisation actuelle. L'un des obstacles majeurs à la mise en place d'un organigramme fonctionnel et rationnel tient à l'insuffisance des espaces au rectorat et dans l'université en général. Selon madame Kakis, accroître la capacité des locaux disponibles pour l'administration est un préalable impératif à toute réorganisation et modernisation de l'administration. Cet aspect ne doit pas être négligé dans l'élaboration des propositions concrètes que nous serons amenés à formuler sur divers aspects de l'adaptation de l'organigramme.

À côté de ce problème directement matériel, les avancées sont conditionnées par les progrès accomplis dans la rédaction et l'adoption de la loi organisant l'Université. Dès maintenant cependant, deux questions centrales doivent être posées. D'une part, il faut déterminer si notre appui se limite à la conception et la définition des structures formelles de l'organigramme, ou si notre mission s'étend à l'aide pour la mise en place opérationnelle de ces structures, ce qui implique de démarches concrètes, avec des consultants ayant ce type d'expérience. Je considère pour ma part que nous ne devons pas nous limiter aux aspects formels, et que notre mission d'appui ne prend véritablement sa signification que si elle facilite des progrès "sur le terrain" et la transmission d'expériences vécues dont les enseignements peuvent s'avérer très profitables pour les responsables de la gestion de l'U.L. Il est par ailleurs essentiel de bien identifier à l'avance, pour chacun des aspects de l'organigramme qui fera l'objet d'un travail de

consultants, l'interlocuteur libanais compétent, et il faut que celui-ci bénéficie de la disponibilité en temps indispensable pour que la coopération soit efficace.

A la demande de Madame Latifé Lakis, j'ai élaboré deux notes liées à l'organigramme. L'une porte sur un schéma de formation continue pour les personnels administratifs et techniques de l'U.L. (Annexe I). Cette question, distincte de celle de l'organisation d'un service de gestion des activités de formation continue de l'U.L. vers l'extérieur, est très importante, car elle est étroitement liée à la définition des postes et des fonctions, aux conditions de recrutement et de promotion, à la gestion des personnels, qui sont l'une des questions clefs liées à la mise en place de l'organigramme.

La deuxième contribution (Annexe II) concerne une réflexion sur le conseil scientifique et l'organisation d'un dispositif de soutien aux chercheurs. J'avais rédigé en février un texte sur le Conseil Scientifique. Il m'a été demandé d'évaluer, en fonction des propositions présentées dans de cette note, un projet d'une commission spécifique de l'U.L. portant sur la composition du Conseil Scientifique et les modalités de soutiens financiers aux projets de recherche des professeurs de l'Université, et les dispositions concernant le C.S. retenues par la Commission rectorale sur la Loi Organique.

2.3 Contributions à l'élaboration de textes sur la tutelle, les localisations et les normes d'encadrement .

A la demande du ministre, j'ai été amené à formuler des propositions sur le contenu de la Tutelle exercée par le ministère sur l'Université publique, (annexe III), des précisions sur les normes d'encadrement dans les systèmes universitaires étrangers (annexe IV), et sur les conditions de redoublement (annexe V), une opinion et un argumentaire sur l'"unification " de l'U.L. et l'avenir des implantations en "province" (annexe VI). . A mon sens, ces diverses questions devraient figurer dans le texte de L.O. , qui renverrait éventuellement à des décrets d'application pour les détails. Dans la conception actuelle minimaliste que la commission a adopté pour le texte qu'elle met a point, la place de ces éléments n'est pas claire, en particulier pour la tutelle. Il faudra peut être un texte spécial de loi pour définir le contenu et les modalités de la tutelle, mais il s'agit d'un choix politique qui ne dépend pas des consultants.

Annexé I

Formation continue des personnels de l'université

Principes

Droit à la formation continue des personnels actuellement contractuels, comme des titulaires actuels et futurs.

Octroi d'un crédit d'heures de formation rémunérée, variables selon les fonctions et les niveaux de qualification, à déduire du temps de travail statutaire et contractuel.

Affectation d'une ligne budgétaire pour la formation continue des personnels dans le budget de l'Université.

Liens entre les recrutements, promotions et titularisation, et la participation à des programmes de formation continue

Deux grandes approches sont à combiner:

a) Formation et perfectionnement dans l'utilisation des outils indispensables pour assurer les tâches d'administration, de gestion et d'exécution, (informatique, langue arabe et langues étrangères, techniques de classification et de gestion des dossiers, synthèse d'informations et de dossiers etc),

b) Formation et perfectionnement aux techniques et pratiques spécifiques des divers types de "métiers" ou ensemble de tâches dont sont chargés les personnels en charge des diverses fonctions.

Plusieurs formules peuvent être peuvent adoptées et proposées aux personnels

a) Mise en place de modules prédéterminés de formation de base, organisés régulièrement par grandes catégories de fonctions ou d'activités , avec une série permettant une progression. Nécessité de respecter un délai minimum après un stage pour participer au suivant.

b) Programmes spécifiques pour préparer un concours permettant un recrutement ou une promotion.

c) Programmes spécifiques, organisés ponctuellement, à destination d'un nombre élevé de personnels, pour informer sur un changement technique d'intérêt général, par exemple un nouveau logiciel, ou un changement

administratif, par exemple concernant tout un service par exemple. une nouvelle réglementation

d) Autorisation d'absence et prise en charge financière de formations individuelles, pour des agents de haut niveau justifiant d'une formation externe, au Liban ou à l'étranger.

L'université doit être maîtresse d'oeuvre des programmes "standard" qu'elle offre à ses personnels. Elle peut utiliser ses propres ressources, en confiant le programme à une faculté ou un institut, avec une rémunération correspondant au coût; elle peut aussi le sous traiter à des prestataires de services spécialisés, mais il lui appartient de définir précisément ses besoins et de s'assurer qu'ils reçoivent une réponse appropriée.

Mise en oeuvre du dispositif

Une définition aussi précise que possible du contenu divers postes et fonctions doit être élaborée pour déterminer le contenu des programmes de formation nécessaires. Une enquête portant sur 65 universités en France (près de 50000 personnes concernées), indique que par ordre décroissant de pourcentage, les principales fonctions des personnels administratifs et de service sont (en excluant la recherche dont le profil est très particulier): la scolarité (22%), la logistique (18,5%), l'administration générale (17,4%), et l'assistance à l'enseignement (14,3%). Bien évidemment, chaque catégorie de fonctions requiert des compétences de divers types et de divers niveaux, et la typologie doit donc être précisée dans cette perspective. Il faut encore noter que certaines qualifications sont en évolution rapide, et donc que la typologie doit être en permanence adaptée à cette évolution. L'enquête française constate qu'en dehors de la fonction de recherche, les qualifications sont très basses: 14% de "A", 19% de "B", plus de 66% de "C".

Une commission ou un groupe de travail doit être créé par Conseil de l'Université pour définir les besoins, décider des programmes, suivre leur bon déroulement. Un bureau de la formation continue des personnels doit être mis en place auprès du service en charge de la gestion des personnels pour assurer le suivi de l'ensemble du dispositif. Il est souhaitable que les personnels concernés soient associés à la réflexion et à la gestion du dispositif de formation continue. Le recrutement, la promotion, la titularisation des personnels seront conditionnés au moins partiellement

par leur participation active et réussie aux programmes de formation correspondant aux fonctions pour lesquelles ils sont recrutés ou promus. On peut imaginer des bonifications aux concours, des dispenses de certaines épreuves, des préparations spécifiques aux concours.

IL serait souhaitable, à terme, de pouvoir définir avec aux moins certaines catégories d'agents, des plans de carrière individuels définissant les principales étapes des formations qu'ils recevront pour améliorer leur position et la qualité du service qu'ils fournissent. Ceci est lié à une vision prospective des besoins et des qualifications nécessaires pour la gestion de l'université.

Annexe II

Diverses perspectives sur le conseil scientifique de l'U. L.
M. Chatelus. Consultant international. (Avril 1996)

Plusieurs projets ou propositions sur la composition et les prérogatives du Conseil Scientifique de l'U.L. sont actuellement évoqués et discutés. 1) Une "fiche" a été rédigée après ma mission de février 1996 et est insérée dans mon rapport sur cette mission, 2) Une section est consacrée au C.S. dans le projet de Loi sur l'U.L. actuellement discuté dans une commission ad hoc créée par M. le recteur, 3) un projet de texte sur le régime des recherches a par ailleurs été préparé, par, semble-t-il, un autre groupe. Les textes 2) et 3) n'existent qu'en arabe, et j'ai pu disposer d'une version française qui n'est ni complète ni rédigée, je ne peux donc qu'être prudent dans mon interprétation de ce que je crois avoir compris du contenu de ces deux projets. Avec cette restriction, je peux présenter un certain nombre de remarques.

Composition

Le conseil scientifique ou de la recherche doit être conçu de manière à éviter le plus le plus possible les compromis de nature politique au profit d'une démarche qui s'affirmera résolument scientifique et non partisane. Seuls des chercheurs authentiques ayant prouvé leur qualité, et reconnus par leurs pairs, devraient en faire partie. A cet égard, les pratiques adoptées auront valeur d'exemple pour les autres instances de l'Université, et si elles sont efficaces, elles auront une vertu pédagogique au bénéfice de l'ensemble de l'Université. Les textes 2) et 3) prévoient, sous des formes différentes, une représentation des facultés en tant que telles, au conseil scientifique. Le texte 2) propose un professeur par faculté, le texte 3) envisage un dispositif analogue, mais à deux étages, un comité scientifique pour chaque faculté, dont le président, désigné par le recteur participerait à un Conseil Central, au niveau de l'université.. La question d'un double niveau, avec un comité à l'échelle des facultés étant examinée ultérieurement, le problème crucial à évoquer est le risque, avec une base uniquement facultaire pour le C.S., de voir celui-ci reproduire de facto la structure du

conseil de l'université, et être de ce fait dans l'impossibilité d'imposer une approche véritablement technique et scientifique des problèmes dont il a à traiter. Il est donc indispensable d'assurer une certaine représentation des disciplines, en accordant une importance inégale aux diverses structures dans la mesure où leurs activités de recherche sont inégalement développées. Des critères tels que le nombre de professeurs ayant effectivement une activité de recherche attestée par des publications ou des contrats pourraient être mis au point pour déterminer le poids relatif de la recherche dans les diverses facultés, et répartir les représentations au C.S. en fonction de ces critères. Si une faculté a une activité de recherche importante, avec plusieurs champs disciplinaires et des centres de recherche, on peut très bien imaginer que plusieurs membres du Conseil viennent de cette faculté, ce qui ne signifie pas qu'ils "sur-représentent" celle-ci, puisque les membres du C.S. représentent la recherche, et non une faculté. Il est parfaitement concevable que le C.S., pour répondre à ce souci ait un nombre de membres sensiblement plus élevé que le nombre de facultés: avec un effectif de 20 25 personnes, il peut très efficacement fonctionner s'il est bien organisé.

La répartition entre discipline ne doit pas être figée, mais tenir compte des évolutions des activités de recherche. Elle peut donner lieu à intervalle régulier, au moment du renouvellement des instances de l'U.L., à un débat au C.S. sur la politique de recherche et les résultats obtenus. Un premier débat s'instaura lors de la désignation des membres du premier conseil institué selon la formule adoptée. En l'absence actuelle des critères de représentativité de la recherche, et dans la mesure où il ne paraît pas possible d'avoir recours à un processus électif direct, on peut imaginer un dispositif d'élaboration des propositions de la liste des membres du C.S., incluant de ce fait les répartitions disciplinaires, par une commission spéciale instituée par le recteur. Elle devra examiner le "dossier recherche" des professeurs proposés, et attester de leur compétence et de leur reconnaissance par leurs pairs dans leur discipline. La présence de personnalités scientifiques extérieures à l'U.L., libanaises ou étrangères, retenue par le projet 2), est une nécessité évidente. Elle apporte une expérience, et un regard objectif qui ne peuvent qu'être profitables à l'institution. Elle renforce aussi l'exigence de sérieux et de compétence des membres "intérieurs" du conseil, qui devront démontrer devant ces témoins indépendants la qualité scientifique des travaux et des chercheurs de l'U.L.

Les membres extérieurs auront voix délibérative, leur nombre peut être fixé à un pourcentage maximal du nombre total de conseillers, par exemple 15%, ce qui signifie 2 ou 3 personnalités. Il serait logique qu'elles soient proposées par les membres "intérieurs" du C.S.

Comités de recherche au niveau des facultés.

Le texte 3) propose une structure à deux étages, avec la création d'une instance de recherche dans chaque faculté, 3 à 8 membres désignés par le recteur parmi les enseignants cadrés ayant une expérience de recherche attestée. Le C.U. désigne le président de ce comité qui représentera la faculté au C.S. Une telle formule permet d'appréhender les activités de recherche au plus près de leur réalisation, de les faire examiner par des personnes aptes à les comprendre, car elles sont proches, de réduire les délais et la bureaucratie interne dans le traitement des dossiers. Elle présente cependant plusieurs inconvénients qui l'emportent sans doute sur les avantages. Une telle structure est très lourde, s'ajoutant à plusieurs autres, et l'activité actuelle de recherche dans les facultés ne justifie pas nécessairement une commission spécifique, surtout si elle désignée par le recteur de l'université. Elle n'est d'aucune utilité pour composer le C.S. central, puisque le président, qui siègera au C.S. est nommé par le recteur, et peut donc l'être directement selon les mêmes critères. Ses fonctions sont relativement limitées, et les décisions finales sont prises par le C.S. ou le recteur dans la plupart des cas. En fait il s'agit d'une instance d'instruction dont les fonctions pourraient plus efficacement être remplies par le doyen, assisté au besoin par un responsable de la recherche, qui pourrait être le membre ou l'un des membres du C.S. issu de la faculté concernée. Le conseil de faculté pourrait constituer l'instance de discussion des problèmes de recherche, au besoin dans une formation réduite aux membres ayant effectivement une activité de recherche. On eut cependant admettre que certains facultés, or le nombre de leurs professeurs et l'importance des activités de recherche qui y sont menées, justifient la mise en place d'une instance spécifique, mais il faut traiter au cas par cas, et laisser l'initiative au doyen et au conseil de faculté.

Prérogatives du Conseil Scientifique.

Il n'existe pas de divergences majeures entre les projets sur les prérogatives du C.S. et les fonctions dont il sera chargé. Dans la plupart des

cas, la décision finale formelle est du ressort du C.U., mais la qualité du travail du C.S. doit normalement assurer une relation sans heurts entre les deux instances. Le texte 1) est sans doute le plus complet, et notamment le lien qu'il souligne entre le C.S. et les DES et 3ème cycles devrait être pris en considération. Le texte 3) accorde une large place aux modalités de financement des projets de recherche des universitaires par des contrats de recherche conclus entre l'Université et un enseignant-chercheur. L'idée est intéressante, et le dispositif prévu apparaît globalement satisfaisant. On peut présenter quelques suggestions tirées d'une longue expérience en ce domaine.

recherche conclus entre l'Université et un enseignant-chercheur. L'idée est intéressante, et le dispositif prévu apparaît globalement satisfaisant. On peut présenter quelques suggestions tirées d'une longue expérience en ce domaine.

a) Dans la présentation des projets, il faut attacher une grande importance à la méthodologie, et non au plan de, qui à ce stade ne peut être que formel, mais surtout, il faut tenir grand compte de la présentation par le demandeur de l'état actuel de la question, identification claire du point de départ, explicitation des hypothèses et de l'apport spécifique de la recherche proposée.

b) Un délai d'un an est le plus souvent trop court pour apprécier le résultat d'une recherche, il faut normalement un délai de deux ans, mais accompagné d'un calendrier précis et de rapports intermédiaires.

c) Le problème des publications est très difficile à résoudre. La création de revues scientifiques de l'Université" est une initiative souhaitable, mais elle doit être entreprise avec précaution. Il faut en effet assurer la qualité des publications par un comité éditorial compétent et indépendant, sinon la crédibilité sera très faible, et l'apport pour la notoriété de l'université sera négatif. Il faut aussi assurer la diffusion des publications par des accords avec des diffuseurs connus et efficaces, le problème des langues et des traductions de certains articles doit aussi être abordé.

Année III

Tutelle du ministre de l'enseignement supérieur sur l'Université Libanaise.

Principes

Il faut concilier l'autonomie de l'université et l'exercice de la tutelle publique par le ministre de l'enseignement supérieur.

Signification de l'autonomie: elle implique que dans le respect des lois et règlements qui définissent en particulier ses objectifs, son organisation, le statut de ses personnels, la nature et le contenu des diplômes qu'elle est habilitée à décerner, l'université détermine elle-même les modalités de mise en oeuvre des moyens qui lui sont attribués, et gère elle-même les affaires académiques sous l'autorité et la responsabilité de ses conseils, de son recteur, de ses doyens. Autonomie, responsabilité et tutelle sont trois paramètres complémentaires et indissociables.

Signification de la tutelle. Les deux dimensions du terme doivent être mises en évidence: soutien et contrôle. La tutelle du ministre s'exerce en premier lieu comme une mission de défense et de protection de l'université face aux pressions du politique, aux tentatives d'ingérence extérieure d'où qu'elles puissent provenir. Elle ne doit donc en aucun cas pouvoir être présentée ou exercée comme un exercice de domination reposant sur l'arbitraire d'un pouvoir hiérarchique. Mais le tuteur doit aussi exercer pour le compte de la collectivité dont il est le représentant un contrôle sur le bon usage des fonds publics qui financent l'institution sur laquelle il exerce sa tutelle. Il ne s'agit pas simplement d'assurer le respect formel des procédures et des règlements, mais de vérifier que l'U.L. remplit de manière aussi efficace que possible les missions qui lui sont confiées. Le tuteur a donc vocation à questionner l'Université sur ce qu'elle fait et sur ce qu'elle devrait faire, à l'inciter et à la stimuler, à encourager son dynamisme et renforcer ses secteurs performants, à prendre conscience de ses points faibles et tenter d'y remédier. La tutelle n'est pas répressive, elle est le moyen de renforcer la mission de service public de l'université et de donner toute sa dimension à son caractère public, qui lui impose des obligations particulières dont l'État est garant par l'intermédiaire du ministre de l'enseignement supérieur.

Modalités de l'exercice de la tutelle

En fonction des considérations précédentes, il est bien évident qu'aucun texte, aussi complet soit-il, ne peut prétendre résoudre la question des rapports entre le tuteur et l'université s'il n'existe pas un consensus minimal sur l'esprit de la tutelle et sur une approche coopérative, et non conflictuelle de celle-ci par les deux parties. Une telle coopération doit s'appuyer sur des règles du jeu claires et reconnues. Les modalités et les procédures d'exercice de la tutelle reposeront sur un certain nombre de dispositifs.

1/ Fixation de normes et de références dont le tuteur vérifie le respect. Il s'agit pour la tutelle de disposer de critères précis et quantifiés permettant de connaître les besoins en personnel enseignants et administratifs l'université pour mettre en oeuvre les programmes prévus. La fixation des obligations de service des diverses catégories de personnel permet de connaître le potentiel d'enseignement de chaque faculté (et sections de faculté). Les maquettes des diplômes fixés par décrets permettent de calculer le nombre d'heures nécessaires pour chacun d'entre eux, à partir des normes d'encadrement fixées par décret ou arrêté ministériel. (cf. note ci-dessus sur les effectifs étudiants de référence, les conditions de dédoublement et d'organisation de cours à option.). Les demandes de création de postes supplémentaires, et les modalités de redéploiement des personnels enseignants en fonction de l'évolution des effectifs étudiants doivent pouvoir s'appuyer sur les normes ainsi définies.

2/ La procédure budgétaire est un élément décisif de l'exercice de la tutelle et de la mise en oeuvre de la coopération entre l'U.L. et sa tutelle. Le projet de budget, établi par le recteur et le conseil de l'Université, fait l'objet d'une analyse détaillée par le ministre, puis d'une concertation entre le ministre et le recteur. C'est l'occasion pour l'université de rendre compte de ses activités, et de justifier des demandes supplémentaires qu'elle envisage de présenter. C'est l'occasion pour le ministre de présenter ses observations sur le fonctionnement de l'université, de demander des informations complémentaires, de faire état de ses suggestions sur les évolutions souhaitables, de préciser le cas échéant les priorités et les choix de l'État. En tout état de cause, il appartient au ministre de tutelle de présenter les demandes budgétaires au conseil des ministres et de défendre

ces demandes , il faut donc qu'il dispose d'un argumentaire convaincant qui ne peut être établi que dans la mesure où il est en accord avec les propositions de l'université, éventuellement amendées par ses propres propositions.

3/ Pour que le ministre puisse exercer effectivement cet aspect de sa tutelle, il faut que le document budgétaire comptable traditionnel et conventionnel soit obligatoirement accompagné d'un rapport d'activité précis et détaillé retraçant avec exactitude la situation de l'université. Aucune discussion sur le budget, et a fortiori aucune décision en la matière ne pourra être prise en l'absence de ce document d'information indispensable pour donner un contenu et un sens à la tutelle. Il appartient à la tutelle de déterminer les informations dont elle souhaite disposer, le contenu du tableau de bord, et de la démarche prospective qui doit le suivre, fera l'objet d'enrichissement progressif, à mesure que sera améliorée la collecte des données. Il est bien évident que cet exercice indispensable pour la tutelle l'est aussi pour l'université elle-même, elle lui permettra de mieux connaître ses activités et les conditions de leur exercice, et donc d'améliorer son efficacité et sa capacité d'auto-contrôle.

4/ Parallèlement à la présentation des activités passées pour lesquelles une reconduction des moyens est demandée, avec les aménagements éventuellement justifiés par l'accroissement du nombre d'étudiants dans le cas de groupes à effectifs limités, les mesures nouvelles doivent être clairement présentées et justifiées par des arguments d'ordre scientifique et pédagogique. Le ministre pourra demander que lui soient transmises les délibérations du Conseil de l'Université ayant conduit à l'adoption des propositions d'adjonctions ou de modifications des programmes, en particulier dans le cas de création de filières. Il pourra refuser les projets s'ils conduisent à un alourdissement des charges qui ne paraît pas réellement justifié, demander, en compensation des créations, la suppression de filières obsolètes, suspendre la demande en attente de justifications supplémentaires.

5/ Le ministre de tutelle doit approuver les propositions de nomination et il est en charge de la transmission et du suivi de ces propositions par exemple lorsqu'elle se font en conseil des ministres. Il lui appartient de manière générale de vérifier la validité des candidatures et leur conformité avec les dispositions réglementaires en vigueur, par

exemple les qualifications disciplinaires ou les titres requis pour l'accès à un grade ou à un poste.

6/ Le ministre de tutelle désigne des commissions d'évaluation ou d'audit pour fournir une information externe et impartiale sur la situation de l'université, chaque fois qu'une telle information lui paraît nécessaire pour l'exercice de sa tutelle. Il peut recourir à des consultants étrangers reconnus pour leurs compétences. Les responsables de l'Université libanaise sont informés de la décision de procéder à une évaluation et de la nature des questions dont elle devra s'occuper, ils sont associés au travail des experts. Les rapports d'évaluation sont soumis aux instances concernées de l'Université, qui disposent d'un droit de réponse. Les rapports d'expertise peuvent être l'objet d'une diffusion publique.

7/ Certains aspects de la tutelle sur l'Université Libanaise relèvent de la dimension plus générale de la tutelle exercée par le ministre de l'enseignement supérieur sur l'ensemble du système universitaire du pays. Dans le proche futur, il s'agit essentiellement de la coordination des troisièmes cycles et des doctorats (écoles doctorales inter universitaires, jurys de thèses multi-université etc), et de la mise en place d'un système national d'Habilitation à Diriger des Recherches. L'Université Libanaise ne peut être maintenue à l'écart de mesures concernant l'ensemble des autres universités. Il est de son intérêt de ne pas rester isolée et de participer à un mouvement d'émulation intellectuelle vers une meilleure qualité de l'enseignement universitaire dans le pays.

Annexe IV

Normes d'encadrement et besoins en effectifs enseignants: obligations de service, conditions de dédoublement des cours, création et maintien de cours optionnels, dimension des groupes, seuil d'efficacité et d'intérêt pour un enseignement.

Propositions

Définitions précises des obligations de service de chaque catégorie d'enseignants, ce qui permet d'établir pour chaque cursus un tableau des heures à fournir par les enseignants, à comparer aux heures prévues par les cursus approuvés. (il est évident que les obligations de service ne se limitent pas aux heures de cours, mais incluent l'accueil et le conseil aux étudiants, les corrections de copies, les directions de mémoires et thèses etc.).

Des normes d'encadrement sont définies, elles constituent des références plus que des contraintes absolues et doivent faire l'objet d'une interprétation souple. Elles seront utilisées pour définir les besoins et analyser l'efficacité et la rationalité de l'organisation des enseignements, et améliorer l'allocation des ressources budgétaires entre les composantes de l'université.

Argumentaire

Le nombre d'heures "théoriques" dues par le corps enseignant de chaque faculté doit faire l'objet de calculs précis à partir des documents officiels sur le personnel en poste ou vacataires, payé par l'université, et sur le horaires correspondant à la mise en oeuvre des enseignements prévus dans les cursus officiels des diplômes décernés par les facultés. Un tel document, "tableau de bord", devra être établi chaque année, à l'appui de la demande budgétaire de l'université. Il ne semble pas que de telles informations soient actuellement disponibles pour l'ensemble de l'université. Des consultants nationaux du projet ont été chargés d'élaborer de tels tableaux permettant d'identifier clairement la nature des problèmes posés par le taux d'encadrement, et d'en tirer les implications en matière de besoins d'enseignants et de recrutement à prévoir.

Le travail n'en est qu'à ses débuts, mais fait apparaître une situation peu satisfaisante du point de vue de la bonne gestion des fonds publics et

d'un bon fonctionnement de l'université. D'une part, les heures officiellement dues excèdent de beaucoup, très souvent, les heures prévues par les textes organisant les enseignements, et d'autre part les heures réellement effectuées sont souvent très inférieures à celles prévues. Ainsi, dans une branche de la faculté des Lettres, les heures théoriques de services correspondant aux obligations selon les grades (nombre d'enseignants de chaque grade x heures d'enseignements pour ce grade), s'élèvent à 24275 Heures annuelles, pour des cursus exigeant seulement 14800 Heures. Dans une autre faculté, le nombre d'heures prévues par les syllabus est 3110, tandis que les horaires affichées pour les enseignements de l'année se limite à 2500. Des recoupements et des consolidations des bilans horaires restent à effectuer, mais il est manifeste que dans la situation actuelle, de très nombreuses heures dues par les enseignants ne sont pas enseignées, certains se limitant à 1 ou 2 heures par semaine, et une partie des enseignements programmés officiellement ne sont pas fournis. Le besoin d'enseignants est donc artificiellement gonflé, alors même que les tâches prévues ne sont pas assurées par ce nombre pléthorique d'enseignants.

Quelques considérations tirées de la pratique de nombreuses universités européennes peuvent permettre une approche rationnelle de la question.

Pour des enseignements de type "cours magistral", il est possible de rassembler un nombre élevé d'étudiants devant un seul professeur. Il peut paraître souhaitable cependant de se limiter à un plafond de 120 à 150 étudiants, et d'admettre un dédoublement des cours au delà de ce chiffre. La décision est en partie liée à la nature de l'enseignement et aux techniques utilisées (Transparents, vidéo, calculs ou graphiques effectués devant les étudiants). De manière générale, plus l'intervention exige une attention suivie et des prises de notes nombreuses, plus il est souhaitable de limiter les effectifs des étudiants.

Pour les enseignements de forme "séminaires", "travaux dirigés" ou travaux pratiques", qui impliquent des échanges entre le professeur et les étudiants, et une participation active de ceux-ci, un effectif de 25 environ est la norme la plus satisfaisante. On peut descendre à 20, et il est préférable de ne pas dépasser 35.

Il faut insister sur le fait que des effectifs trop réduits ne sont pas seulement un gaspillage de fonds publics, ils sont aussi "contre-productifs", dans la mesure où les étudiants n'ont pas la

stimulation et l'émulation qu'apportent la confrontation des idées avec leurs camarades, mais aussi parce que les enseignants authentiques sont démobilisés, voire frustrés, de travailler pour un très faible nombre d'étudiants, et que normalement ils donnent le meilleur d'eux mêmes et exercent avec satisfaction leur métier lorsqu'ils bénéficient d'auditoires suffisamment fournis.

Le dédoublement des cours ne doit donc être envisagé que lorsque les effectifs dépassent au minimum 100 à 120 personnes, et dans certains cas, on peut avoir des "amphis" qui dépassent les 300 à 400 étudiants. Il faut par ailleurs ne pas se limiter aux effectifs théoriques des inscrits, mais prendre en compte l'assistance réelle aux cours, qui seule représente la réalité des contraintes.

La question des cours à options est de nature différente. Elle se pose d'abord dans le choix des matières qui feront l'objet d'un enseignement optionnel: ce choix doit être explicite, entériné par le conseil de faculté ou le conseil d'université, et s'inscrire dans la logique académique et pédagogique du cursus dans lequel il sera offert. L'introduction d'une option ne peut pas être une décision improvisée ou opportuniste de dernière minute. Les options ne doivent pas être très nombreuses, faute de quoi elles risquent de n'attirer qu'un nombre très réduit d'étudiants avec les inconvénients qu'une telle situation entraîne. Une option qui n'attire pas un nombre minimal d'étudiants, variable selon la nature de la discipline, mais qui en règle générale devrait atteindre au moins une vingtaine d'étudiants effectivement présents à l'examen, doit être supprimée l'année suivante, sauf cas exceptionnel à justifier auprès des instances de l'université ou de la faculté. La décision de reconduction doit être explicite et motivée. De même, il faudra décider que toute, option même si elle est choisie par un nombre d'étudiants suffisant, fera l'objet d'une évaluation après 3 ans, et ne sera reconduite que par une décision explicite du conseil de l'université, motivée par des considérations scientifiques et pédagogiques.

Annexe V

Conditions de redoublement et "normes " de réussite.

Dans la plupart des facultés de l'U.L., le pourcentage d'échec en première année atteint 90%. Ce taux n'est pas acceptable. Dans la majorité des systèmes universitaires à entrée libre (sans sélection), un pourcentage minimal d'environ 25 à 30% est atteint. La lutte contre l'échec doit être un des objectifs de l'U.L. Elle passe par la prise en compte de difficultés spécifiques que connaissent de très nombreux étudiants dépourvus des bases minimales indispensables pour des études universitaires (maîtrise des langues, méthodes de travail, capacité à conceptualiser. . . etc.). Il n'existe pas de solutions miracles à ces carences, et il est bien évident que de nombreux candidats à des études supérieures ne possèdent pas le potentiel et les aptitudes nécessaires pour les réussir. Il faut diversifier les formations post-baccalauréat pour ne pas diriger vers la seule université la quasi totalité de bacheliers, sans tenir compte des compétences et de débouchés. Il faut aussi que le baccalauréat sanctionne un degré minimal d'alphabétisation de ceux qui en sont titulaires.

Il n'en reste pas moins que l'université, dans la situation présente, doit adopter des dispositifs d'appui et de soutien aux étudiants de première année qui le souhaitent, pour accroître leurs perspectives de réussite: cours spéciaux sur les outils d'expression, initiation aux méthodes de travail par petits groupes, organisation d'une première année en deux ans. Cette dernière disposition ne consiste pas à autoriser le redoublement automatique, ce qui ne résout rien, mais à étaler sur deux années, conçues spécifiquement, les cursus de première année, en allongeant la durée de certains cours, et en donnant davantage de temps aux étudiants qui ont des difficultés à s'adapter aux exigences universitaires, pour réaliser cette adaptation. Il faut évidemment prévoir des dispositifs de soutien et d'accompagnement pour que cette initiative soit efficace. Il faut évaluer les coûts supplémentaires directs entraînés par la mise en oeuvre de ces mesures, mais tenir compte des avantages indirects considérables procurés par la diminution du taux d'échec. Il n'est évidemment pas concevable de généraliser brutalement ces initiatives, mais on peut développer des expériences dans certaines facultés qui se porteraient volontaires pour les organiser, et recevraient des moyens supplémentaires à cet effet.

En l'absence de prise en charge des étudiants ayant des difficultés en première année, il est inutile d'autoriser des redoublements multiples, qui alourdissent la gestion mais correspondent en fait à de simples inscriptions d'étudiants fictifs. On peut donc poser qu'on ne peut être inscrit plus de deux fois au total en première année à l'U.L., quelque soit la faculté, le changement de faculté après une année en échec ne donne pas "droit" à deux nouvelles années.

Annexe VI

Localisation des activités d'enseignement et de recherche.

Propositions

Les implantations de "province" sont érigées en centres universitaires de premier cycle et les enseignements sont limités aux deux premières années. Un dispositif spécifique d'aide est prévu pour

permettre aux étudiants de ces centres accédant en troisième année de couvrir les frais supplémentaires entraînés par les déplacements vers les centres de l'agglomération Beyrouthine.

Argumentaire

Aucun fonctionnement efficace d'une institution universitaire ne peut être assuré si un seuil minimal en termes de nombres de personnes et en termes de moyens n'est pas franchi. Ce seuil n'est pas le même pour des enseignements de premier cycles qui doivent privilégier l'accueil de masses, et ceux de second et troisième cycles, dans lesquels l'accent est mis sur la formation individuelle, et qui exigent des moyens, documentaires et d'encadrement notamment, beaucoup plus importants.

Il est justifié de maintenir des sections dans les diverses régions du pays, elles permettent un accès à l'université de très nombreux étudiants qui ne pourraient envisager de commencer leurs études hors de leur zone d'habitation. Il faut donner une chance à ces étudiants en facilitant leur accès à l'enseignement supérieur. En tout état de cause, il paraît politiquement impossible de supprimer les sections régionales.

Par contre, un nombre très limité d'étudiants inscrits en première année parvient avec succès à la fin de la seconde année, et dans la plupart des cas, les effectifs de troisième année ne justifient en aucune manière l'organisation de seconds cycles dans les sections de province. A fortiori, on ne peut réellement concevoir des activités de Dea dans ces sections. A l'argument du coût très élevé pour le budget de l'université, et donc pour la collectivité, de l'encadrement de tout petits effectifs et de la mise à leurs dispositions de moyens minimaux, on peut ajouter la prise en considération de l'intérêt même des étudiants concernés. Si on peut admettre qu'en premier cycle, les avantages de la proximité et des coûts limités compensent une certaine faiblesse des centres en personnels permanents et en moyens, il

n'en est plus ainsi pour la poursuite d'études universitaires au delà du premier cycle. Malgré leur coût excessif par tête, les moyens matériels mis à la disposition des étudiants seront inéluctablement insuffisants pour leur permettre un travail sérieux et formateur. Par ailleurs des effectifs squelettiques ne permettent pas de créer et d'entretenir un climat intellectuel d'émulation et de créativité sans lequel l'enseignement supérieur n'est pas digne de ce nom et devient une banale entreprise de répétition de connaissances figées qui ne sont ni comprises, ni utiles. La formation intellectuelle et l'acquisition de capacités d'analyse et de réflexion, qui sont l'objet même des activités universitaires, ne peuvent en aucun cas être assurés dans un environnement trop étriqué et enfermé sur lui-même. On ne peut certes pas postuler qu'un groupe de bonne dimension est une condition suffisante pour qu'une atmosphère intellectuelle s'établisse, mais c'est certainement une condition nécessaire. Pour une véritable égalité des chances entre tous les étudiants, quelque soit leur région d'origine, il est indispensable que les études de second et troisième cycles soient concentrées dans une localisation à Beyrouth. Maintenir des seconds et troisièmes cycles dans les sections de province revient à accepter délibérément de créer une inégalité décisive entre étudiants et à ôter toute chance de réussite professionnelle à ceux que l'on prétend aider en les maintenant sur place. On peut envisager d'accorder une prime ou une allocation spéciale aux étudiants devant assurer les frais de déplacement vers le centre beyrouthin qu'ils seront amenés à fréquenter.

République Libanaise
Bureau du Ministre d'Etat pour la Réforme Administrative
Centre des Projets et des Etudes sur le Secteur Public
(C.P.E.S.P.)

الجمهورية اللبنانية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية
مركز مشاريع ودراسات القطاع العام