



Politique de financement et gouvernance des universités publiques sénégalaises : vers un nouveau paradigme ?

Melyan Mendy*

Résumé

À l'instar de la plupart des pays de l'OCDE dans les années 2000, le Sénégal est en train de connaître des évolutions majeures sur le plan de l'enseignement supérieur. Le gouvernement de la République du Sénégal a mis en place un financement adossé aux résultats à travers des contrats de performance pluriannuels signés avec les universités publiques. Les étudiants (anciens et actuels) et les entreprises sont aussi sollicités pour contribuer au financement. Sur le plan de la gouvernance, d'un côté, l'Assemblée de l'université, instance interne de décision, est remplacée par le Conseil d'administration composé d'universitaires et de personnes extérieures représentant le monde de l'entreprise, les collectivités locales et la société civile, et choisies pour leurs compétences de gestionnaire et leur carnet d'adresses. Enfin, l'État restructure ses relations institutionnelles avec les universités publiques en mettant en place la Direction générale de l'enseignement supérieur et l'Autorité nationale d'assurance qualité de l'enseignement supérieur.

Mots-clés : management public, gouvernance, université, financement, paradigme, parties prenantes.

Abstract

Like most OECD countries in the 2000s, higher education in Senegal, is in the process of undergoing a major change. The Government of the Republic of Senegal has established results-based funding through multi-year performance contracts signed with public universities. Students (past and present) and companies are also asked to contribute funding. In terms of governance, on

* Maître de Conférences, Coordinateur, Laboratoire de recherches en Sciences économiques et sociales (LARSEs), Université Assane Seck, Ziguinchor, Sénégal.
Professeur associé, IFGE/EMLyon Business School, France.
Email : mmendy@univ-zig.sn ; melyan.mendy@gmail.com

the one side, the meeting of the university, internal decision-making body, is replaced by the board of directors composed of academics and outsiders representing the world of business, local communities and civil society and chosen for their management skills and their address book. Lastly, the State restructures its institutional relations with the public universities by setting up the executive management of the higher education and the national authority of quality insurance of the higher education.

Keywords: public management, governance, university, funding, paradigm, stakeholders.

Introduction

Un malaise couve dans les universités publiques sénégalaises qui sont quasiment devenues une poudrière, avec des effectifs élevés (passant de 15 291 étudiants en 1989-1990¹ à 113 878 en 2015-2016²), une dégradation de la qualité des formations et une démobilisation de leurs personnels et étudiants, des grèves récurrentes souvent dues à un manque de moyens financiers, techniques et d'infrastructures. L'UCAD, la plus grande et la plus ancienne des universités sénégalaises, enregistre sur une longue période des résultats académiques bien faibles, avec des taux d'échec variant entre 70 pour cent et 85 pour cent selon les facultés (Sy 2013).

Dans les autres universités, les taux d'échec, de redoublement et d'abandon augmentent de façon significative, en particulier en premier cycle. En effet, on évalue à 40 pour cent le taux de redoublement des étudiants inscrits en première année dans les universités publiques sénégalaises. Les étudiants qui ont suivi un parcours « sans accident » représentent une proportion comprise entre 5 pour cent et 10 pour cent. De même, les diplômés s'insèrent moins dans le monde du travail.

Cette situation d'échecs et de déperdition, devenue intenable, a suscité un vaste mouvement de réflexion autour de l'avenir de l'enseignement supérieur et de la recherche au Sénégal. Des réformes sont entreprises depuis près d'une quinzaine d'années dans ce sous-secteur de l'éducation. Pour l'essentiel, elles visent un changement profond du cadre juridique du financement et de la gouvernance universitaire (Mvé-Ondo 2012). Ce changement a pour objectifs le renforcement de l'autonomie financière et du pouvoir de décision des universités et le recadrage de leurs orientations stratégiques. Cela suppose le respect des principes de responsabilité et d'imputabilité.

Longtemps considérées comme des républiques des sciences (Polanyi 1979), des bureaucraties professionnelles (Blau 1973 ; Mintzberg 1979) qui ont développé leur propre culture organisationnelle, les universités publiques sont en train de connaître une transformation au niveau international. Les États

accordent plus d'autonomie financière aux universités (Neave & Van Vught 1991). Ainsi, en empruntant l'approche de la Nouvelle gestion publique (New Public Management), l'État s'engage dans les réformes qui l'amènent à pousser les universités publiques à diversifier leurs sources de financement.

Concernant le Sénégal, l'État est en train de mettre en place un nouveau système pour renforcer et moderniser la gestion financière des universités publiques et rendre ces dernières plus responsables de leurs résultats. Le financement axé sur les résultats instauré au niveau des universités publiques sénégalaises est un exemple de mise en place de ce système, qui garantit une gestion orthodoxe et efficace des ressources publiques au sein de l'enseignement supérieur public.

Pour améliorer la situation financière des universités publiques, l'État les incite à s'ouvrir à la société et à attirer des bailleurs de fonds privés à travers les partenariats public-privé. Ainsi, non seulement les étudiants sont appelés à contribuer au financement de leur formation, mais les entreprises sont de plus en plus sollicitées. C'est pourquoi la participation de ces principaux acteurs à la gouvernance des universités est devenue une nécessité. En effet, cela les rassure par rapport à l'utilisation efficace des ressources investies.

La gouvernance des organisations est « l'ensemble des dispositifs et des principes par lesquels les organisations prennent leurs décisions, planifient leur développement, gèrent leurs ressources, encadrent leurs activités, évaluent leurs performances et rendent leurs comptes » (Lucier 2007:3). La gouvernance couvre un large domaine en ce qu'elle peut être analysée sous une perspective politique, stratégique, institutionnelle, académique, administrative, financière, budgétaire, sociale, voire numérique.

La gouvernance universitaire peut être comprise, quant à elle, comme la manière dont les pouvoirs publics orientent et contrôlent le développement des universités publiques. Cela ne peut se faire sans l'une des conditions suivantes : établir le dialogue entre toutes les parties prenantes à l'université, gérer de façon transparente et rigoureuse toutes les ressources dont dispose l'université et garantir une synergie entre les acteurs (Mvé-Ondo 2012). La gouvernance universitaire consiste à assurer la planification, la coordination et le contrôle des activités aussi bien administratives que financières en lien avec les fonctions des universités. Cependant, cela requiert une mise en place des guides de procédures et de règles administratives et financières, des outils d'évaluation des actions et des opérations engagées en relation avec les instances de décision et de gouvernance.

Ainsi observe-t-on un changement de mécanismes de gouvernance dans les universités publiques dans nombre de pays occidentaux, au Canada, aux États-Unis, en France, en Grande-Bretagne par exemple. Ainsi, dans

ces pays, le Conseil d'administration remplace l'Assemblée de l'université largement dominée par les universitaires. Des personnes provenant du monde de l'entreprise, distinguées pour leurs qualités de gestionnaire et leur réseau relationnel, siègent dans les Conseils d'administration aux côtés des universitaires, des élus locaux représentant les collectivités locales et des membres de la société civile.

Au Sénégal, le fonctionnement des universités publiques souffre d'une faiblesse des mécanismes de contrôle interne et de gouvernance devant garantir une utilisation efficiente des ressources, d'une insuffisance d'outils de gestion efficaces induisant un pilotage à vue, d'un manque d'allocation stratégique des ressources financières, et d'une absence de visibilité sur un éventuel déficit budgétaire.

L'introduction de la contractualisation des performances comme mécanisme de gouvernance et outil de financement de l'enseignement supérieur se fonde sur la logique globale de responsabilisation des acteurs des universités publiques, tant sur les résultats attendus que sur le management des ressources mises à leur disposition (Abate 2000). Au Sénégal, c'est la première fois dans l'histoire de l'enseignement supérieur que l'on instaure un tel mécanisme après la mise en place de Conseils d'administration dans les trois universités publiques créées entre 2007 (université de Thiès et université Assane Seck de Ziguinchor) et 2009 (université Alioune Diop de Bambey) conformément aux différentes lois relatives à leur création, à leur organisation et à leur fonctionnement.

En quoi le mouvement des nouvelles réformes entreprises dans le financement et la gouvernance des universités publiques au Sénégal peut-il être considéré comme un nouveau paradigme? Quelles conséquences ces changements de mode de financement impliquent-ils pour le mode de gouvernance de l'enseignement supérieur public sénégalais? Quels sont les rôles nouveaux qui incombent aux dirigeants de ces universités?

L'objectif de cet article est d'analyser les pratiques de gouvernance et de financement du secteur de l'enseignement supérieur public sénégalais et d'identifier les éléments traduisant les évolutions apportées. L'enquête sur laquelle il repose s'appuie d'une part sur des observations directes dans le cadre de l'élaboration du contrat de performance (CDP) à laquelle j'ai pris part précisément au sein de l'université Assane Seck de Ziguinchor; d'autre part sur des entretiens semi-directifs qui ont été conduits auprès des acteurs clés de l'enseignement supérieur public sénégalais pour comprendre leurs perceptions et leurs pratiques. En plus de ces données, nous avons procédé à une analyse de divers textes réglementaires et rapports pertinents portant sur l'enseignement supérieur sénégalais.

L'article est constitué de deux parties. Dans la première, nous explicitons les fondements théoriques de la nouvelle gouvernance et de la nouvelle politique de financement des établissements publics de l'enseignement supérieur orientée vers les résultats. La seconde décrit l'évolution du financement et celle de la gouvernance des universités publiques sénégalaises.

Les cadres théoriques de la gouvernance et du financement des universités publiques

Cette partie présente la grille de lecture théorique retenue pour ce travail. Même si le sujet développé dans cet article peut être abordé sous la perspective du changement institutionnel, la grille de lecture proposée s'appuie d'une part sur le New Public Management et d'autre part sur la théorie des parties prenantes.

La gouvernance et le financement des universités à l'aune du New Public Management

Nous présenterons le New Public Management avant de montrer que sa mise en œuvre au sein des universités peut être rendue difficile à cause des résistances dues à la peur d'une perte de repères qu'ont les acteurs internes.

Les fondements théoriques du New Public Management

Fondé sur la théorie du choix social (Public Choice Theory) et les théories institutionnelles, le New Public Management (NPM) marque le passage d'une gestion des moyens à « la gestion des performances axée sur les contrats et les résultats » (Abate 2000:31), passage qui peut être vu comme une « révolution paradigmatique » (Gow & Dufour 2000). Le NPM est « l'ensemble des doctrines administratives sensiblement similaires qui a dominé le programme de réforme bureaucratique dans de nombreux pays membres de l'OCDE depuis les années 1970 » (Hood 1991:3-4).

Il se fonde sur cinq principes d'organisation qui sont :

1. La séparation entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution ;
2. la fragmentation des bureaucraties verticales par création d'unités administratives autonomes (des agences), par décentralisation ou par empowerment de groupes d'usagers ;
3. le recours systématique aux mécanismes de marché (concurrence entre acteurs publics et avec le secteur privé, individualisation des incitations, externalisation de l'offre) ;
4. la transformation de la structure hiérarchique de l'administration en renforçant les responsabilités et l'autonomie des échelons en charge de la mise en œuvre de l'action de l'État ;

5. la mise en place d'une gestion par les résultats fondée sur la réalisation d'objectifs, la mesure et l'évaluation des performances et de nouvelles formes de contrôle dans le cadre de programmes de contractualisation. (Bezès & Demazière 2011:295)

Ainsi, le NPM introduit au sein des organisations publiques les outils d'analyse jusqu'ici destinés aux entreprises privées.

Selon Ferlie (1996) et Pettigrew (1997) quatre idéaux-types caractérisent le NPM : le modèle de l'efficacité ou du rendement qui consiste à appliquer les méthodes du secteur privé au secteur public, le « downsizing » et la décentralisation qui privilégient les contrats de prestations et une plus grande flexibilité organisationnelle, la recherche de l'excellence centrée sur la notion d'apprentissage organisationnel, « l'orientation service public » qui prône la notion de qualité et l'approche-client de l'organisation. Urrio (1998) résume ces quatre idéaux-types « ferliens » dans les « 3E » : économie (rapport des moyens aux objectifs), efficacité (rapport des résultats aux objectifs) et efficience (rapport des moyens aux résultats) avec cette dernière pour objectif prépondérant.

Le NPM fixe les objectifs de performance au travers d'un certain nombre d'indicateurs tels que des indicateurs chiffrés de performance. Il y a trois facteurs de performance : l'efficacité, l'efficience et l'effort d'économie (Abate 2000). L'efficacité porte sur le résultat final atteint par rapport aux objectifs visés. Appréhendée à travers la productivité et la qualité, l'efficience indique le rapport entre les produits obtenus et les ressources consommées dans le processus de production ainsi que les moyens utilisés pour atteindre ce résultat. Enfin, l'effort d'économie résume l'ensemble des efforts fournis pour maîtriser la consommation des ressources.

Un fort intérêt se développe pour la duplication, dans le secteur public, des outils et modes de gestion observés dans le secteur privé et fondés sur la gestion axée sur les résultats. Ne voit-on pas de plus en plus l'État sénégalais confier à des agences nationales la mise en œuvre de programmes spécifiques (axes) de ses politiques de développement ? Mieux encore, la fourniture de certains services publics est confiée à des entreprises privées sous forme de contrat de concession ou d'affermage. L'exemple du secteur de l'eau potable est édifiant, l'État et la SDE ont signé un contrat d'affermage de gestion technique et de commercialisation complété par un contrat de performance dont le suivi est confié à la SONES³.

Plusieurs réformes universitaires sont inspirées des principes du NPM, dont la mise en œuvre permet d'introduire une logique de marché dans la gouvernance des établissements publics d'enseignement supérieur (Mok & Lo 2002). À l'exemple des entreprises privées, il est demandé aux universités

publiques d'avoir recours à l'analyse des performances financières (taux d'absorption des crédits alloués et une maîtrise des charges, voire des coûts) et aux indicateurs de gestion qui complètent et affinent l'analyse financière. De par le monde, les exemples sont légion lorsqu'il s'agit de la signature de contrats entre l'État et les universités publiques pour améliorer le service public de l'enseignement supérieur et de la recherche. On citera par exemple les contrats quadriennaux de développement en France, suite à la loi LRU⁴ ; en Autriche et en Grèce, etc.

En effet, via ce contrat, l'État responsabilise les acteurs des universités publiques en leur donnant toute latitude pour décider de l'allocation des ressources financières qu'ils adaptent aux priorités qu'ils se fixent en termes d'offre de formation et d'accompagnement institutionnel des diplômés pour leur insertion professionnelle. Ce contrat contribue aussi à l'amélioration de la qualité de gestion des services et de la vie des étudiants. Cependant, la volonté étatique de changement peut se heurter à des résistances d'ordre institutionnel ou fonctionnel.

Des obstacles à l'application du NPM aux universités publiques

Les universités sont des organisations collégiales dans lesquelles les décisions sont prises de manière consensuelle entre pairs partageant des valeurs fondées sur la science (Polanyi 1962). Il en est résulté une culture (Clark 1972 ; Tierney 1988). Selon Henry Mintzberg (1979), les universités sont des bureaucraties professionnelles caractérisées par un fort pouvoir des professionnels (enseignants-chercheurs), leur autonomie, et des pratiques bureaucratiques.

Michael Cohen, James March et Johan Olsen (1972) soutiennent que les acteurs des universités ont une rationalité limitée et que leurs préférences ne sont pas stables. Les auteurs remettent en cause la possibilité pour ces acteurs de classer a priori leurs préférences et leurs objectifs. Par ailleurs, ils stipulent que les décisions prises au sein des universités sont d'abord fonction de la distribution de l'attention entre les acteurs et non de leurs préférences, intentions ou rationalités. Les universités sont donc des anarchies organisées (Musselin 2012) d'acteurs qui, dans la prise de décision, coalisent, s'opposent ou s'accommodent entre eux.

Les organisations universitaires sont des systèmes caractérisés par un niveau faible de coopération entre collègues et par des activités faiblement interdépendantes (Musselin 2012). Par ailleurs, l'opportunisme des acteurs (qui participent de façon discontinue à la prise de décision) et l'utilisation de technologies floues (dans l'enseignement et la recherche) ne facilitent pas la réalisation des multiples missions qui incombent aux universités (Cohen, March & Olsen 1972).

Vers une remise en cause des particularités des universités publiques ?

Au niveau des pays industrialisés, on assiste dans les années 1990 à une forte remise en cause du caractère spécifique des universités, qu'il faudra désormais appréhender comme toute autre organisation. Aux logiques politiques et corporatives (professionnelles) est jointe la logique marchande, selon le modèle du triangle de la reddition de comptes (accountability model) de Burke et al. (2005). Dans ces pays, les politiques gouvernementales visant à transformer la gouvernance universitaire vont stigmatiser le fonctionnement des universités en y décelant des sources de dysfonctionnement et d'inefficacité.

Le même constat critique est fait à l'égard de l'université africaine, dont les programmes d'enseignement et de recherche constitueraient des obstacles au développement national et à la réduction de la pauvreté (Affa'a & Des Lierres 2002).

Dans le cas des universités publiques sénégalaises, ce constat critique s'est matérialisé par le fait que l'État constate que, malgré tous les efforts auxquels il a consenti pour financer le développement du système d'enseignement supérieur public, ce dernier est inefficace. Alors que les établissements d'enseignement supérieur publics évoluent dans un contexte international encore plus compétitif et doivent faire face à des attentes accrues pour la contribution au développement national. Fort de ce constat et sous la pression de la Banque mondiale, l'État a entrepris des réformes plus contraignantes et programmées pour être diffusées plus rapidement (Bianchini 2000). Les gouvernements successifs ont exigé des universités la reddition des comptes à la société sénégalaise. De leur côté, les députés sénégalais sont consternés par «le comportement des enseignants et des étudiants mus par leurs propres intérêts⁵». De tels comportements utilitaristes provoquent des inerties entravant l'efficacité des universités. Dès lors, il faut obliger ces étudiants et enseignants-chercheurs à changer de comportement et à devenir plutôt des entrepreneurs (Ela 2002). Ainsi, le législateur sénégalais encourage les réformes proposées par le gouvernement pour rationaliser le fonctionnement des universités publiques et responsabiliser davantage les acteurs universitaires.

Mais la responsabilisation et l'autonomisation des universités publiques s'accommoderaient malaisément au principe d'organisation hiérarchique et à la règle bureaucratique. La gestion orientée vers les résultats remet en cause la mise en place de budgets de moyens très concentrés et sans définition des résultats attendus. Elle implique la mesure, compatible avec la nature socio-économique des objectifs de l'État, d'une rentabilité financière et d'une situation patrimoniale. Ainsi, portée par les outils managériaux issus des entreprises, la notion de performance s'est fait une place dans le management des universités (Musselin 2012).

On entre alors dans l'ère de la transformation des universités publiques en universités entrepreneuriales (Clark 1998), en universités de service (Tjeldvoll 1998), ou en universités managériales (Deem et al. 2007). Nils Brunsson et Kerstin Sahlin-Andersson (2000) relèvent, dans cette transformation, trois processus simultanés : de construction d'une identité et d'une frontière (gestion autonome d'un budget global et de la masse salariale), de construction d'une hiérarchie (renforcement du pouvoir des présidents d'université en France par exemple), et enfin de construction d'une rationalité (introduction d'indicateurs de performance dans l'allocation des budgets) pour les universités qui s'apparentent ainsi à des entreprises.

Au Sénégal, le NPM a été introduit dans les modes de gestion des universités publiques sénégalaises sous l'influence des bailleurs de fonds (BM et FMI) et des partenaires techniques internationaux (Unesco) d'une part, et de l'élite intellectuelle locale, soucieuse de se conformer aux standards internationaux en matière de gouvernance universitaire, d'autre part. Cette gouvernance impose le respect des règles de transparence, d'évaluation, de reddition des comptes et d'assurance-qualité. Les universités ont entrepris plusieurs actions, dont la planification stratégique, la rationalisation des effectifs, le relèvement des frais d'inscription, l'instauration de la fonction de services avec la création de formations privées ou de cliniques au sein de l'espace universitaire (UCAD et UGB), la mise en place de fondations d'université (UCAD), le développement d'incubateurs d'entreprises (UASZ, UCAD et UGB). À ces actions s'ajoute le Projet gouvernance et financement de l'enseignement supérieur axé sur les résultats (PGF-Sup) approuvé le 26 mai 2011 par la Banque mondiale, qui l'a financé en partie pour un montant de 101,3 millions de dollars US à travers l'Association internationale de développement (IDA). Ce projet a pour objectif d'améliorer l'efficacité, la qualité et la redevabilité du système d'enseignement supérieur public sénégalais. Clôturé le 30 décembre 2017, le PGF-Sup a bénéficié d'un financement total estimé à 127,3 millions de dollars US, dont une contribution du gouvernement du Sénégal de l'ordre de 26 millions de dollars US. Il avait deux volets, à savoir le « renforcement du système de gouvernance dans l'enseignement supérieur » et l'« amélioration de l'efficacité des institutions universitaires ». Ce dernier volet a été matérialisé par la signature, entre 2012 et 2013, de contrats de performance (CDP) entre les cinq universités publiques les plus anciennes (UADB, UASZ, UCAD, UGB et UT) et l'État, sous l'impulsion de la Banque mondiale. Ces contrats de performance ont permis à l'État d'accorder aux universités signataires un financement additionnel de 36 843 529 dollars US (Mbengue 2018) conditionné par l'atteinte des résultats mesurés à l'aide d'indicateurs de performance.

Les effets, les limites et les résistances à ces changements vont faire l'objet d'une attention particulière de la part des chercheurs en gouvernance universitaire. On en arrive à la conclusion selon laquelle le pouvoir des professionnels de l'enseignement supérieur public et leur autonomie sont menacés. L'exercice du pouvoir par la communauté des pairs passe entre les mains des recteurs-managers, entourés d'un comité de gestion dont ils nomment les membres. Les bureaucraties professionnelles universitaires s'affaiblissent progressivement au profit du pouvoir managérial. Christine Musselin (2011) remet en cause cette idée en soutenant que la nouvelle configuration de la gouvernance universitaire, en France et en Angleterre, accorde toujours un pouvoir important aux professionnels, dont l'avis (jugement par les pairs) reste prépondérant dans les décisions des agences nationales d'évaluation et de financement de la recherche.

L'analyse de la gouvernance des universités dans la perspective des parties prenantes

Pour Hansmann (1980), les organisations à but non lucratif n'ont pas de propriétaires identifiés, contrairement aux entreprises privées. Cette caractéristique amène donc ces organisations à ne pas distribuer à ceux qui les contrôlent les profits qu'elles peuvent réaliser dans le cadre de leurs activités. Les universités publiques entrent dans cette catégorie d'organisations. En effet, même si c'est l'État qui en est le principal bailleur de fonds, il se fait représenter par le recteur qu'il nomme à la tête de l'université publique. En vertu de l'autonomie de ces dernières, le recteur peut être considéré comme un agent délégué du pouvoir de l'État. On voit donc apparaître une relation d'agence⁶ (Jensen & Meckling 1976) entre l'État (le principal) et le recteur (l'agent).

Mais l'université polarise les intérêts divergents de différents acteurs en plus de l'État. C'est pourquoi la gouvernance universitaire justifie la reconnaissance des responsabilités de l'université publique envers ses parties prenantes. Est considéré comme partie prenante tout individu ou groupe d'individus qui peut être influencé par – ou qui peut influencer – les activités d'une organisation (Freeman 1984). On peut distinguer des parties prenantes primaires (directes) et des parties prenantes secondaires (indirectes) (Carroll 1989). Parler de la question des parties prenantes revient à répondre à la préoccupation suivante : pourquoi et comment intégrer les attentes souvent conflictuelles des parties prenantes dans les décisions des organisations ?

Victor J. Baldridge (1971) analyse le fonctionnement des universités dans une perspective politique. L'auteur considère l'université comme un système politique dans lequel les décisions sont prises dans un environnement interne marqué par des tensions, des rapports de pouvoir et des conflits d'intérêts.

L'université est souvent formée de plusieurs coalitions dynamiques d'acteurs qui soutiennent des objectifs multiples et parfois contradictoires, à savoir la recherche d'avantages monétaires, symboliques ou matériels.

Ainsi, elle doit chercher à satisfaire de manière suffisante chacune des attentes de manière à continuer de fonctionner. Cela se concrétise par l'allocation des budgets (Pfeffer & Salancik 1974). Dans les faits, les étudiants, les enseignants-chercheurs et le personnel administratif ne sont pas les seuls concernés par les activités et les décisions de l'université. D'autres acteurs peuvent subir des préjudices en cas de mauvais fonctionnement de l'université.

Concernant l'université publique en Afrique subsaharienne, les parties prenantes sont essentiellement la Banque mondiale, l'État, les étudiants, le personnel d'enseignement et de recherche (PER), le personnel administratif technique et de services (PATS), les mouvements étudiants, les syndicats des salariés, les parents d'étudiants, les anciens étudiants, les entreprises, les ONG, les fondations, la société civile, les populations locales, etc. Les attentes de ces parties prenantes vont servir de base aux critères d'évaluation de la performance universitaire. La satisfaction des intérêts légitimes des parties prenantes va permettre d'atteindre les objectifs de performance et de survie de l'université. La gouvernance universitaire va en conséquence permettre de gérer les attentes de ces différents acteurs. Ces attentes seront prises en compte dans la définition des objectifs et la composition des organes délibératifs.

Le financement et la gouvernance des universités publiques sénégalaises : une analyse des pratiques et discours des acteurs

Dans cette partie, nous présentons la méthodologie de la recherche (2,1) dans une première section. Les deux dernières sections sont consacrées à la présentation et à la discussion des résultats. À ce niveau, nous soulignons qu'avec la signature des contrats de performance entre l'État et les universités publiques, il semble que les deux parties aillent vers la mise en place d'un système de budget global fondé sur les résultats (2,2). La distribution des fonds se fait de plus en plus sur la base d'accords-cibles.

Ainsi, partant des mécanismes bureaucratiques de budgétisation fondés sur les moyens (Küpper 2003), le financement des universités publiques sénégalaises s'oriente vers le marché qui est axé sur les résultats. Sachant que la gouvernance et le financement des universités publiques sont devenus intimement liés, ce « basculement » (Vinokor 2010) est en train d'introduire des changements dans la gouvernance des universités (2,3), qui voit désormais s'affirmer l'implication légale et directe des parties prenantes non universitaires au niveau du contrôle et de la définition des orientations stratégiques des universités publiques sénégalaises.

Une démarche de recherche qualitative fondée sur la triangulation

Nous avons adopté une démarche de recherche qualitative. Nos données sont collectées à travers l'observation participante, l'utilisation d'un guide d'entretien individuel semi-directif et la consultation de rapports annuels et de documents législatifs et réglementaires mis à notre disposition par cinq universités publiques sénégalaises (UADB, UASZ, UCAD, UGB et UT). Notre position en tant qu'acteur interne de l'université Assane Seck de Ziguinchor (UASZ) nous a permis de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre du CDP. Sur la même lancée, notre participation, en tant que membre élu, aux réunions du Conseil d'administration de l'UASZ, permet un regard privilégié sur le fonctionnement de cet organe de gouvernance.

Nous avons sélectionné de façon ad hoc et interrogé vingt acteurs à l'aide d'un guide d'entretien individuel comprenant les thématiques relatives à la recherche (résistance au changement ; management des réformes, contenu des réformes, conséquence des réformes, réactions des acteurs, mise en œuvre des réformes) entre octobre 2015 et février 2016. Ainsi, en respect du principe de saturation théorique (Glaser & Strauss 1967 ; Yin 2014), nous avons interrogé des personnalités de l'administration rectorale des universités publiques, des enseignants-chercheurs, dont des membres du bureau national du Syndicat autonome de l'enseignement supérieur (SAES), syndicat majoritaire et des représentants d'étudiants. Nous avons précisément interrogé 2 agents du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MESR) d'une part, 2 recteurs, 10 enseignants-chercheurs, dont 6 élus au sein des assemblées délibérantes, 2 chargés des affaires pédagogiques et 2 chargés des financements additionnels, 2 chargés des affaires financières, 4 délégués d'étudiants d'autre part. Compte tenu de la disponibilité des acteurs rencontrés, ces entretiens (enregistrés et transcrits) ont duré une cinquantaine de minutes en moyenne.

La triangulation des sources de données (Hlady Rispal 2000 ; Miles et al. 2013) permet d'apporter plus de qualité et de crédibilité à cette recherche (Gephart 2004 ; Pratt 2008). Après la retranscription des entretiens et interviews sous forme de verbatim, nous avons procédé à l'analyse de contenu des textes obtenus en regroupant les verbatims par thème, conformément au guide d'entretien (Miles & Huberman 2003). Nous avons cherché à comprendre les thèmes qui apparaissent de façon récurrente dans les discours de nos interviewés. Les données traitées nous ont permis d'obtenir des retours d'expérience des universités et de tirer les enseignements sur les pratiques en matière de financement et de gouvernance universitaire.

Des universités publiques tournées vers l'objectivation des performances

Cette section décrit la mise en œuvre du New Public Management par les universités publiques sénégalaises en repérant quelques dispositifs de pilotage.

L'enseignement supérieur public sénégalais à l'école de l'efficacité

En passant d'une obligation de moyens à une obligation de résultat, l'amélioration recherchée des performances des universités sénégalaises entraîne un changement de paradigme (Vinokur 2010). En effet, l'université publique sénégalaise se tourne résolument vers une démarche entrepreneuriale focalisée sur les résultats (Osborne & Gaebler 1993). Elle est appelée à œuvrer au service de la croissance économique du pays et du bien-être des populations en mettant à la disposition des entreprises des diplômés bien formés et opérationnels de suite.

« [Or] le financement de l'État ne suffit pas et sur ça, tout le monde semble d'accord [...], alors il faut aller chercher à côté. C'est là que la fonction de service peut être un élément qui devrait permettre à l'université d'avoir des ressources additionnelles pour faire face à ses missions. Il est clair que les mécanismes de financement des universités publiques vont changer et la manière de gérer les choses devrait changer. » (Verbatim de l'entretien avec le chargé du financement additionnel n° 1)

C'est ainsi que l'on note l'émergence de comportements entrepreneuriaux et managériaux au sein des universités publiques sénégalaises. En effet, les universités sont incitées à s'ouvrir à des financements externes à travers le développement de fondations d'université, de partenariats avec les entreprises, de la formation continue, des réponses à des appels à projets pour capter les fonds compétitifs.

Le chargé des questions pédagogiques confirme ce changement. Selon lui :

« Les gens ont la possibilité d'entreprendre à l'intérieur même de l'université. On voit se mettre en place des laboratoires ou des consortiums qui vont être de plus en plus libéraux, tout en étant dans l'université, qui est publique. On voit aussi cette naissance des formations privées à l'intérieur d'une université qui est elle-même publique. Ce qu'on voit aussi, c'est le développement de la fonction de service à l'intérieur des universités à travers la consultance que font les enseignants, mais là, c'est de le mettre de façon visible en disant : "Bon, on peut aller chercher des ressources ailleurs". » (Verbatim de l'entretien avec le chargé des affaires pédagogiques n° 1)

Le recteur devient un manager qui doit chercher des contrats de financement auprès des partenaires privés, gérer une masse salariale, sélectionner

son personnel parmi les meilleurs du marché du travail et le manager professionnellement. Selon un membre du Conseil d'administration de l'UASZ «les recteurs sont attendus sur leur fonction managériale, ça, c'est clair de plus en plus» (verbatim de l'entretien avec le membre n° 1 du Conseil d'administration, UASZ).

Le chargé des affaires financières n° 1 considère que :

« En plus de l'augmentation des frais d'inscription, qui s'adosse à un principe selon lequel tout le monde doit supporter le coût aujourd'hui d'un enseignement supérieur de qualité, on va demander à l'État de faire des efforts, aux entreprises de s'investir dedans autour de la taxe professionnelle, même si la Confédération nationale des employeurs du Sénégal n'était pas d'accord sur les taux. Mais l'idée, c'était de dire qu'un enseignement supérieur de qualité génère un coût. Pour supporter ce coût, il faut que tout le monde y mette la main, y compris l'effort consenti au niveau des familles. » (Verbatim de l'entretien avec le chargé des affaires financières n° 1)

Conformément au NPM, l'État sénégalais exige la reddition de comptes sur l'efficacité de la dépense publique consacrée à l'enseignement supérieur public. L'État a décidé d'établir des règles de transparence budgétaire⁷. D'ailleurs, pour renforcer l'efficacité des universités, «on est passé d'un contrôle a posteriori à un contrôle a priori. Donc ça change nécessairement sur la manière de gérer.» (Verbatim de l'entretien avec le chargé des affaires financières n° 1)

La volonté de maîtriser les finances publiques se traduit par le recrutement de contrôleurs internes par les universités. Parallèlement, l'État impose l'application des principes de la comptabilité privée aux universités publiques. Le référentiel comptable de type privé adopté est le SYSCOHADA.

La conception des budgets : de la comptabilité publique à la comptabilité d'entreprise

La nomenclature du budget des universités publiques sénégalaises est calquée sur celle du budget public, qui se fonde sur l'allocation des ressources (Abate 2000). Ainsi, le principal problème qui se pose tient à l'adaptabilité du budget public à la gestion axée sur les résultats. En effet, la référence aux résultats n'apparaît pas dans la présentation des budgets publics. C'est pourquoi l'État a décidé d'appliquer la comptabilité générale à toute l'administration, y compris les universités publiques. La comptabilité générale, encore appelée comptabilité privée « a pour objet de rendre compte aux actionnaires de l'évolution du patrimoine d'une société et de ses variations » (Abate 2000:34). Les outils de gestion (financière) des entreprises que les universités publiques sont tenues d'utiliser se fondent sur la comptabilité privée.

L'adoption du Système comptable de l'organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (désormais SYSCOHADA) dans l'enseignement public marque effectivement le choix de l'État sénégalais de passer de la comptabilité publique à la comptabilité privée, qui permet de définir les différents résultats comptables et financiers à travers les soldes intermédiaires de gestion. Le SYSCOHADA permettra aux universités publiques d'améliorer leur système d'information financière à travers les bilans, les ratios, le TAFIRE (tableau financier des ressources et emplois). En s'appuyant sur les bilans, les universités pourront désormais décrire et classer leurs actifs et présenter un état des variations de valeurs de ces actifs (Küpper 2003).

Par ailleurs, dans le cadre de la directive n° 06/2009/CM/UEMOA portant loi de finances au sein de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), les États membres ont introduit la planification stratégique avec la conception de budgets-programmes (Mbengue 2018). Le Sénégal a introduit cette directive dans son dispositif législatif par la loi organique n° 2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances (LOLF), dont l'entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} janvier 2017. Mais les difficultés opérationnelles notées ont conduit l'État sénégalais à repousser la mise en œuvre du budget-programme vers 2020.

Ainsi, à l'instar des autres organisations publiques, les universités ont adopté des budgets-programmes quinquennaux glissants qui prennent en compte les orientations stratégiques définies dans le cadre d'un plan stratégique de développement qui décline la vision à long terme.

Les universités ont aussi élaboré des manuels de procédures de gestion administrative, comptable et financière, qui définissent le processus budgétaire, les modalités de gestion financière et de contrôle interne, et les rôles et responsabilités des différents acteurs.

Cependant, a priori, les principes de la comptabilité privée ne peuvent être appliqués aux universités publiques, car les produits et services offerts par l'université sont différents de ceux offerts par les entreprises privées. En d'autres termes, sachant que l'objectif principal des universités publiques n'est pas économique (la recherche du profit), l'application de la comptabilité privée à ces organisations, sans aucune adaptation nécessaire à cet objectif, pourrait s'avérer dangereuse⁸ ; à moins que l'objectif de l'État sénégalais soit la privatisation totale de l'enseignement supérieur public. En tout état de cause, on ne peut pas appliquer les outils de la gestion axée sur les résultats aux universités publiques sans changer leurs objectifs.

Néanmoins, le choix effectué par les pouvoirs publics sénégalais d'adopter la comptabilité privée peut constituer une opportunité pour attirer d'autres types de bailleurs qui pourront non seulement apporter leur concours au

financement des universités publiques, mais aussi contrôler l'allocation et l'utilisation de ces ressources financières. L'entrée de ces bailleurs s'opère de plus en plus à travers la contractualisation.

L'introduction des contrats de performance dans le financement des universités publiques sénégalaises

En 2001, la généralisation des bourses et aides à tous les étudiants inscrits dans les établissements d'enseignement supérieur publics a alourdi l'accès gratuit à l'enseignement supérieur public et a grevé largement l'enveloppe allouée aux dépenses d'enseignement et de recherche, avec l'augmentation du nombre d'étudiants boursiers. Il s'avère aujourd'hui que le coût de l'étudiant de l'université publique sénégalaise pèse de plus en plus lourd sur les finances publiques, avec une dépense moyenne par étudiant qui est passée de 990 710 FCFA en 2010⁹ à 1 410 684 FCFA en 2017¹⁰. Or les finances publiques sont fortement sollicitées par la demande exprimée par les autres couches des populations et secteurs de la vie publique. C'est pourquoi la question du financement de l'enseignement supérieur public se pose avec acuité. « Dans le libéralisme, la manière de gérer prend évidemment en compte la question du financement. Comment financer l'université? Avec qui il faut financer? » (Verbatim de l'entretien avec l'agent n° 1 du MESR)

Au Sénégal, les universités publiques sont pilotées par les ministères en charge des finances et de l'enseignement supérieur. Les budgets de ces universités sont encore pris en charge par le budget du ministère de tutelle. Une expression des besoins est demandée à l'administration rectorale. Une enveloppe est définie pour chaque université qui en détermine la répartition. Après son adoption interne, le budget est envoyé pour approbation au ministère en charge des finances. Ainsi, aucune modification majeure ne peut se faire sans en référer à ce dernier.

Pour avoir une visibilité sur l'efficacité de ses actions, l'État sénégalais, en tant que premier bailleur de l'enseignement supérieur public, a défini le cadre, systématisé à tous les niveaux, d'une planification axée sur les résultats. La tendance est au recours de plus en plus massif à un financement basé sur la contractualisation ainsi qu'à la rémunération « à la performance ». Pour le chargé du financement additionnel n° 2 :

« Ce qui est nouveau, c'est qu'on va financer sur projet. Et parler du financement sur projet revient à évoquer la gestion axée sur les résultats qui est plutôt partie de la rencontre de Paris et qui s'est présentée comme quelque chose d'important, d'abord pour le monde des affaires, mais qui va ensuite s'appliquer à l'université. » (Verbatim de l'entretien avec le chargé du financement additionnel n° 2)

Au Sénégal, le contrat de performance¹¹ (CDP) est un contrat signé entre l'État et les universités publiques. Il permet d'établir une corrélation entre l'amélioration de la performance institutionnelle, financière et administrative et le financement, d'accroître l'efficacité des dépenses publiques, d'aligner les objectifs institutionnels avec les objectifs d'intérêt national (PSDES) et de promouvoir la reddition de comptes dans l'enseignement supérieur public.

« Ce qui va être nouveau aussi, notamment avec les CDP, c'est le contrôle a priori puisque ce qui se passait tout le temps, c'était un contrôle a posteriori ; on vous donnait de l'argent, vous le dépensiez et après vous rendiez compte, si effectivement vous rendiez compte. Ce qui va être nouveau, ce sont les avis de non-objection (ANO), c'est qu'avant même de dépenser un sou, il faut que le bailleur de fonds, la Banque mondiale en l'occurrence, soit d'accord. Il faut suivre des procédures [...] ce qui peut poser des problèmes. Mais bon, ça, on pourra en parler. » (Verbatim de l'entretien avec le chargé du financement additionnel n° 1)

En complément du plan stratégique de développement des universités, le CDP est un contrat d'une durée de cinq ans, renouvelable année après année. Le CDP en cours est axé sur le seul volet de performance, articulé autour d'objectifs spécifiques et de résultats attendus mesurés au moyen d'indicateurs.

Les cinq universités publiques (UCAD, UGB, UB, UZ et UT) concernées ont retenu les cinq objectifs suivants : l'amélioration de l'efficacité interne, l'amélioration de l'utilisation des TIC, l'amélioration de la qualité de l'enseignement, l'amélioration de la gouvernance universitaire et le renforcement des liens avec le monde professionnel et du travail. Formulés et ciblés en fonction de leur contribution aux buts poursuivis, tous ces objectifs sont définis en termes de performances attendues des étudiants du premier cycle, particulièrement une classe d'étudiants entrés en première année de licence et mesurables chaque année au moyen d'indicateurs jusqu'en 2016. La responsabilité du choix des actions et des stratégies permettant d'atteindre les indicateurs est déléguée par l'État aux universités.

Une évaluation périodique (trimestrielle pour l'UASZ) de l'exécution du contrat est effectuée en interne. Elle permet de vérifier le respect des cibles et des indicateurs sur des points spécifiques bien déterminés. Par ailleurs, à côté de l'évaluation périodique interne, l'exécution du CDP donne lieu à un examen annuel, par l'État, des résultats effectivement obtenus par rapport aux engagements pris et aux objectifs poursuivis. Cet examen annuel a un impact sur l'allocation annuelle des moyens en cours d'exécution. L'impact financier de l'évaluation annuelle de l'exécution du contrat peut être fort pour les universités.

En effet, le renouvellement du contrat dépend des résultats obtenus par les universités signataires. Celles qui n'exécutent pas correctement leur CDP peuvent le voir remis en cause. En cas d'insatisfaction, c'est-à-dire de manque de respect par une université de ses engagements, l'État peut annuler purement et simplement le CDP. Lorsqu'une telle éventualité se produit, l'université mise en cause peut être sommée de rembourser les montants déjà encaissés dans le cadre du CDP. Il y a donc un important enjeu financier dépendant de la réalisation des objectifs quantitatifs déterminés d'un commun accord par l'université et par l'État lors de la signature du CDP.

Concrètement, avec la signature du CDP, il s'agit pour l'État de renforcer la capacité financière des universités publiques, qui voient augmenter significativement leurs dotations budgétaires. C'est pourquoi des participants aux nouvelles réformes encouragent la systématisation des CDP avec reddition de comptes dans l'enseignement supérieur public. D'ailleurs, la volonté de l'État est de pérenniser les contrats de performance, avec ou sans le bailleur de fonds. La mise en application des CDP correspond au lancement d'une nouvelle ère de gouvernance universitaire au Sénégal.

Une gouvernance universitaire de plus en plus soucieuse des parties prenantes

Qui contrôle les universités publiques sénégalaises ? La distinction entre les modes de gouvernance externe (2.3.1) et ceux de gouvernance interne (2.3.2) des universités publiques (Baïdari & Wade 2011) montre les interactions entre leurs parties prenantes.

La gouvernance externe des universités publiques

La gouvernance externe concerne tous les dispositifs institutionnels nationaux ou supranationaux qui influencent le fonctionnement interne des universités publiques sans contribuer à leur gestion interne. Au niveau supranational, l'on peut citer la Banque mondiale, la Commission de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), le Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur (CAMES), le Réseau pour l'excellence de l'enseignement supérieur en Afrique de l'Ouest (REESAO), l'Association des universités africaines (AUA), l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF) et la Conférence des recteurs des universités francophones d'Afrique et de l'océan Indien (CRUFAOCI).

« Il y a, euh... d'abord, peut-être, quelques éléments de précision. C'est d'abord, même si les autres interviennent, quand même, le bailleur principal reste l'État. Je veux dire, en termes de financement, etc. Après, il

y a de grands bailleurs, comme la Banque mondiale, qui interviennent. Et l'intervention des structures comme la Banque mondiale va nécessairement orienter quelque part la gouvernance. Pourquoi? Parce que la Banque mondiale, tout comme l'Unesco, tout comme l'AUF, c'est ce que moi j'appelle les organismes prescripteurs de normes. C'est-à-dire qu'au-delà du financement, la Banque mondiale a une vision claire de ce qu'elle veut pour l'université, tout comme l'AUF ou l'Unesco, sauf à la différence, c'est que l'AUF ou l'Unesco ne donnent pas beaucoup de sous. La Banque mondiale en donne un peu plus que les autres. Déjà, il y a un changement de paradigme au niveau de la Banque mondiale [...] je vais parler de ce rapport dans les années 1990 où la Banque mondiale considérait qu'on gaspillait trop d'argent, et de deux, on n'avait pas nécessairement besoin d'un enseignement supérieur, il faut le dire. Ce qui explique pourquoi la Banque mondiale avait beaucoup financé le primaire, le moyen et le secondaire à travers les PDEF 1 et 2.

Mais le problème, quand on a financé beaucoup les autres niveaux d'ordres scolaires, on a eu un nombre de bacheliers important qui ont tapé à l'université et que les universités n'étaient pas préparées à absorber. Ce qui explique l'explosion, la grande massification de l'université de Dakar par exemple. Mais le changement de paradigme, c'est d'abord que la Banque mondiale reconnaît l'importance de l'enseignement supérieur, ça, c'est pas mal.» (Verbatim de l'entretien avec le chargé des affaires pédagogiques n° 2).

Sur le plan national, jusqu'ici, les universités publiques sénégalaises bénéficient globalement de moins d'autonomie que ne l'ont prévu les textes. La codirection des universités est pratiquée entre le ministère de tutelle, à travers la nouvelle direction générale de l'enseignement supérieur, l'autorité nationale d'assurance qualité de l'enseignement supérieur (ANAQ-Sup), la conférence des recteurs, et les universités. Cette situation rappelle la gouvernance des universités en France (Musselin 2011), où le top management du ministère de l'Enseignement supérieur est constitué de professeurs représentant ou non les syndicats d'enseignants du supérieur.

Les pouvoirs publics jouent un rôle très important dans le fonctionnement des universités publiques sénégalaises (Baïdari & Wade 2011). Ils interviennent dans le cadre du financement, de la gestion du budget des universités, du règlement des conflits liés à l'allocation des ressources, etc. Le recrutement des étudiants de première année de licence est un exemple de l'omniprésence des pouvoirs dans la gouvernance des universités publiques. Jadis laissées aux universités en respect du principe de l'autonomie de ces dernières, la sélection et l'orientation des nouveaux bacheliers sont reprises, depuis la rentrée universitaire 2012-2013, par le MESR. Cependant, les universités publiques sénégalaises disposent de mécanismes internes de gouvernance.

Les mécanismes de gouvernance interne des universités publiques

La gouvernance désigne non seulement l'action des organes exécutifs, mais elle concerne aussi les organes de délibération et de contrôle de l'action des dirigeants. La gouvernance universitaire interne porte essentiellement sur les organes qui définissent et encadrent les rôles et les responsabilités des acteurs internes.

De 1957 (date création de l'université de Dakar) à nos jours, la gouvernance interne des universités publiques sénégalaises ne cesse de changer. Ainsi va-t-on assister à la transformation de l'Assemblée d'université¹², composée exclusivement des membres de la communauté universitaire et dirigée par le recteur, en un Conseil d'administration¹³ animé entre autres par des personnalités du monde de l'entreprise, de la société civile et des collectivités territoriales ; lequel Conseil est présidé par une personne extérieure à l'université.

Selon ce membre du Conseil d'administration de l'université de Thiès :

« Oui, ça change parce qu'on parle d'un recteur hyperpuissant dans le schéma, mais qui ne l'était pas avant. Il est devenu hyperpuissant parce qu'il était président de l'Assemblée de l'université, qui avait pour vocation de gérer l'université. Et on entend par cette gestion de l'université aussi bien la gestion administrative, stratégique, pédagogique que financière [...]. Ce qui change ici fondamentalement, c'est la mise en place du Conseil d'administration, avec cette idée que dans les Conseils d'administration, non seulement la gestion va être davantage collégiale de par la composition, parce qu'on avait dans les Assemblées de l'université une frange de la population universitaire qui en était exclue. Les PATS étaient très faiblement représentés et les étudiants l'étaient autant. Donc, vous aviez une sorte de diktat des universitaires, plutôt de rang magistral d'ailleurs, et des recteurs, pour être plus exact. Donc, en gros, pas qu'ils pouvaient faire ce qu'ils voulaient, mais disons qu'ils avaient la mainmise sur l'université [...]. Le changement était aussi marqué par le fait de dire qu'il faut qu'on puisse séparer les fonctions à l'intérieur. Donc, au lieu d'avoir une pyramide qui serait gérée par une seule tête, on aurait plus ou moins deux têtes quoi, les décisions les plus importantes se prenant à l'intérieur des Conseils d'administration. » (Verbatim de l'entretien avec un membre du Conseil d'administration de l'université de Thiès)

Au recteur¹⁴ est confiée la mise en œuvre des décisions (qui forment les droits de gestion) et au Conseil d'administration la ratification et la surveillance (qui forment les droits de contrôle de la décision), la surveillance débouchant sur des décisions de récompense ou de sanction (Fama & Jensen 1983a, 1983b).

Cette évolution marque le renforcement de l'autonomie des universités publiques et des pouvoirs de leurs organes de délibération¹⁵. De plus, ce changement permet d'accroître la participation des partenaires externes dans la définition des priorités et le processus de planification stratégique.

En effet, avec les Conseils d'administration :

« Ce qui change c'est d'abord que le président du conseil est une personnalité extérieure à l'université. Ce qui devrait permettre d'avoir une ouverture, parce que celui-là, on dit qu'il doit avoir un carnet d'adresses assez suffisant ; il doit avoir un intérêt pour l'université, ça, c'est clair, c'est important, je crois que c'est l'un des critères d'ailleurs, qui s'y connaît, il peut avoir été prof de fac, mais être sur autre chose, comme il peut être chef d'entreprise, mais avoir été à la fac, etc., ou travaille toujours avec la fac. Il faut qu'il y ait un lien entre l'université et lui, qu'il comprenne les missions de l'université et que par ses moyens, ses ressources, qu'il puisse rapporter une chose à l'université. C'est ça, en fait, l'idée. Et donc, pour les recteurs ça change fondamentalement quelque chose quand on était dans sa manière de gérer [...] Et donc le recteur est appelé à être davantage un manager. Le recteur-manager c'est aussi bien pouvoir travailler avec des partenaires et des acteurs extérieurs, de savoir coordonner une vision collective qui n'était pas nécessairement que sa vision. Parce qu'il peut avoir une vision de l'université, mais ici, c'était de dire, nous en avons une vision commune. À partir de la directive, qui est nationale, parce qu'on est des universités publiques. Parce qu'on est des universités publiques, il y a une manière de le penser ; il y a une politique universitaire. Et donc, comment on décline cette politique nationale dans le domaine de l'institution ? Et ça, ça demande évidemment une réflexion globale. Les plans stratégiques entraînent dans cet esprit-là parce que dans la conception de ces plans on avait normalement des réunions préalables des différents acteurs, etc., et cette vision collective de l'institution qui doit s'adosser nécessairement à la vision collective de l'État sur la politique universitaire devrait être portée par le Conseil d'administration, et le recteur devrait se charger de la manager, avec toutes les forces vives de cette institution. Donc, voyez, c'est une perspective [...] assez nouvelle pour les recteurs. On attend d'eux véritablement qu'ils soient des managers. » (Verbatim de l'entretien avec le membre n° 2 du Conseil d'administration de l'UASZ)

C'est dans cette lancée que, depuis sa création, l'université Assane Seck de Ziguinchor a toujours associé à la définition et à l'évaluation de ses programmes d'enseignement tous ses partenaires des autres universités publiques du Sénégal, du monde de l'entreprise, de la société civile, du monde du développement et des collectivités territoriales.

« Évidemment, le premier exemple au Sénégal de Conseil d'administration, même si ce n'est pas dans les textes, c'était Thiès, globalement. Mais il faut rappeler que les universités de Ziguinchor, de Thiès et de Bambey étaient pensées sur des modèles, en fait, où il devait y avoir Conseil d'administration parce que c'était aussi la dernière génération des universités. » (Verbatim de l'entretien avec le membre n° 2 du Conseil d'administration, UASZ).

Mais il faut reconnaître que, dans la pratique, le Conseil d'administration de certaines universités publiques est dirigé par le recteur¹⁶ et est dominé par les composantes de la communauté universitaire (Baïdari & Wade 2011).

« Dans certains cas, les Conseils d'administration ressemblent davantage à des Assemblées de l'université de par leur structuration, mais par la composition, pas exactement, parce que dans la composition de certains Conseils d'administration, nous avons des personnalités extérieures, mais on a toujours, parfois, ou même dans plusieurs de ces cas, la prépondérance du recteur, qui est vu à la limite comme président du Conseil d'administration ; or les textes prévoyaient déjà la séparation de ces deux. Mais ça aussi, il faut le voir dans une perspective, me semble-t-il, d'amélioration de la gestion. Parce qu'on s'est rendu compte que tout était concentré. C'était une idée d'ouverture, parce qu'on disait que l'université devait s'ouvrir au monde et donc au monde des affaires, mais dans un appel d'air. C'était un peu cet esprit-là. » (Verbatim de l'entretien avec le chargé des affaires pédagogiques n° 1)

La loi n° 2015-26 du 18 décembre 2015 relative aux universités publiques du Sénégal marque la définition d'un cadre législatif pour la mise en œuvre de la réforme de la gouvernance de l'université publique sortie de la CNAES en 2013. Elle consacre « la séparation entre les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle et les fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution [au sein des universités publiques sénégalaises] » (Bezes & Demazière 2011). Le Conseil d'administration nouvelle formule est désengorgé par rapport à l'ancienne formule, qui était composée d'un nombre pléthorique de membres. Ainsi, d'une soixantaine, le nombre de membres du Conseil d'administration va passer à vingt.

Ce toilettage a été mis à profit pour intégrer davantage certaines catégories de parties prenantes pour accorder plus d'efficacité au Conseil d'administration, qui désormais aura en son sein un comité d'audit, un comité de ressources humaines et un comité d'éthique et de déontologie. En tant qu'instance de validation des orientations stratégiques de l'université publique, le Conseil d'administration nouvelle formule est chargé d'évaluer et de contrôler la gestion administrative et financière. À l'instar du Conseil d'administration d'une entreprise privée, il statue sur l'efficacité et l'efficience de la gestion des ressources humaines, matérielles et financières dont dispose l'université.

À côté du Conseil d'administration, l'État a créé le Conseil académique auquel il a accordé certaines attributions du Conseil d'administration ancienne formule. Présidé par le recteur, le Conseil académique délibère sur toutes les questions à caractère scientifique, académique et pédagogique et sur les questions relatives à la discipline et à la recherche.

« Il y a le Conseil pédagogique, qui gère véritablement les affaires pédagogiques, parce qu'on se dit qu'il y a des choses quand même qui restent de la compétence des enseignants. Et cela, d'ailleurs, si vous regardez même dans la dernière loi, au niveau de la composition du Conseil pédagogique et du Conseil d'administration, il y a des écarts. Le premier conseil est majoritairement constitué d'universitaires. » (Verbatim de l'entretien avec le membre n° 1 du Conseil d'administration de l'UASZ)

Sur le registre de la nomination et des pouvoirs du recteur, les universités publiques sénégalaises mettent en œuvre des décisions d'ordre politique et disciplinaire prises par les pouvoirs publics. En fait, le recteur est nommé par le président de la République sur proposition du ministre en charge de l'enseignement supérieur. Mais avec la nouvelle loi, la nomination des recteurs¹⁷ ne sera effective qu'après leur élection par leurs pairs enseignants-chercheurs, puis validation du Conseil d'administration.

En effet :

« Après deux ans d'application, le mode de désignation du recteur va changer. Le recteur est toujours désigné sur proposition du ministre de l'Enseignement supérieur. On procédera à des appels à candidatures et c'est sur cette base que le président de la République va nommer par décret le recteur. » (Interview de MTN, MESR, accordée au journal national *Le Soleil* numéro paru le 19 décembre 2015)

Malgré ces avancées, le recteur continuera à être nommé parmi les membres de la communauté académique. Car les spécificités de l'université publique freinent encore l'introduction d'un mode de gouvernance interne managérial, ce qui fait référence à l'arrivée d'un homme ou d'une femme du monde des affaires à la tête de l'exécutif académique, devant définir ses objectifs et prendre les décisions concernant sa stratégie, son profil et ses activités.

« En fait, je ne pense pas que jusqu'à présent, que le Sénégal soit prêt à avoir des recteurs qui soient extérieurs à l'Université ou que l'Université elle-même soit prête. Il y a certaines parties du monde où les recteurs et présidents d'université viennent carrément du monde des affaires ; ils ne sont pas des universitaires. Voilà ! C'est plus des universités privées et des universités nord-américaines qui ont cette tradition. C'est des hommes d'affaires quoi ! Parce que dans cette logique, on manage l'université comme on manage les entreprises, et que l'étudiant est un produit. Dans nos universités de tradition francophone, on est loin de ce schéma-là, me semble-t-il. Donc, à ce niveau, je ne crois pas que pour les prochaines années en tout cas que... [...] parce qu'il faut dire aussi que les universitaires sont très jaloux de leurs prérogatives et de leur univers. Donc je ne pense pas qu'on aura un recteur qui soit complètement en dehors de cet univers-là. » (Verbatim de l'entretien avec le recteur n° 1)

Cependant, selon notre interlocuteur :

« Il n'est pas exclu, pour le cas du Sénégal, pourquoi pas ? d'avoir à terme des candidats choisis parmi les professeurs titulaires. En fait, dans l'université, on a ce qu'on appelle le diktat du grade. Ce qui fait que si vous êtes assistant, même si réellement vous êtes le meilleur gestionnaire ou le meilleur manager, vous ne pouvez pas être Recteur [...] même si vous êtes vieux. Parce que le grade joue quand même. Ce qui fait qu'on dira toujours que le recteur doit être choisi parmi les professeurs titulaires des universités. » (Verbatim de l'entretien avec le recteur n° 1)

Le recteur a un poids important sur les décisions financières et administratives, mais il ne contrôle pas réellement les questions académiques. Celles-ci sont laissées à la discrétion du nouveau Conseil académique, des départements (ou sections), et des unités de formation et de recherche (ou facultés). C'est le cas par exemple du recrutement du personnel d'enseignement et de recherche (PER). Les postes d'enseignant-chercheur à recruter sont inscrits dans le budget de l'université par le recteur. Mais ce sont les départements qui définissent les profils, dépouillent les dossiers de candidature reçus et sélectionnent les enseignants-chercheurs ayant le meilleur profil et retiennent les recrues après un entretien avec les candidats admissibles. L'UFR valide le recrutement que le recteur confirme avec la publication d'un arrêté de nomination.

Conclusion

À l'instar des pays d'Afrique subsaharienne, le Sénégal dispose d'un enseignement supérieur se trouvant à la croisée des chemins, car confronté à de nombreuses difficultés, dont la résolution ou non peut influencer de façon irréversible son devenir. L'objectif de cet article était d'analyser les pratiques de gouvernance et de financement du secteur de l'enseignement supérieur public sénégalais et d'identifier les éléments marquant les changements apportés. L'article a mis en évidence l'évolution de l'enseignement supérieur public sénégalais vers une logique de marché et l'introduction d'une nouvelle gouvernance en son sein. La préoccupation de l'État sénégalais est moins la fourniture des services publics que la gestion des ressources financières rares. Inspirée des politiques néolibérales, la nouvelle volonté des pouvoirs publics d'assainir les finances publiques et d'instaurer les fondements d'une gouvernance vertueuse est aussi présente dans la gestion des universités publiques.

La politique de financement proposée par la dernière réforme (CNAES 2013) se fonde sur l'inversion de paradigme : on passe de la gestion axée sur les moyens à la gestion axée sur les résultats (Mbengue 2018) au travers de la signature des contrats de performance entre le gouvernement de la république du Sénégal et les universités publiques, avec l'aide de la Banque mondiale. De

même, l'utilisation d'outils de pilotage, tels que les contrats de performance et le plan stratégique de développement, introduit les universités publiques dans l'ère de la planification stratégique et opérationnelle. L'instauration du CDP dans les universités publiques sénégalaises place désormais ces dernières dans la trajectoire de la performance et de la transparence (Sy 2013). Le contrôle, jadis opéré à l'aide d'indicateurs de suivi de l'exécution du budget, le sera désormais avec les indicateurs de performance. Cela implique la substitution progressive de la contribution publique à la contribution privée dans le financement de l'enseignement supérieur public.

Il résulte de ces réformes néo-managériales (Bezes & Demazière 2011) une implication de plus en plus nette des acteurs économiques, élus locaux et de la société civile, dans la gouvernance des universités publiques. Même si le cordon ombilical n'est pas encore coupé entre la tutelle et les universités publiques dans la nomination des recteurs, la nouvelle loi prévoit leur élection par les pairs avant ratification par le président de la République. De plus, si l'on reconnaît davantage la volonté étatique d'octroyer plus de responsabilités et d'autonomie aux universités publiques, en pratique, les pouvoirs publics continuent d'exercer sur elles un contrôle notable.

Les universités publiques sénégalaises ont choisi une orientation du NPM qui s'adosse à un fonctionnement calqué sur l'entreprise conduisant à une logique de recherche d'efficacité et à une culture du résultat et de la performance. Les nouvelles orientations (gestion axée sur les résultats) que les pouvoirs publics imposent aux universités tendent à la marchandisation de l'enseignement supérieur. En d'autres termes, la nécessité de trouver des financements à leurs projets de développement met les universités publiques au service du marché (concurrence entre établissements publics d'enseignement supérieur et avec les établissements privés d'enseignement supérieur pour l'accès aux ressources pour l'accueil des étudiants et autres apprenants, individualisation des incitations).

De même, l'instauration des fonctions de services comme mode de financement alternatif avec des enseignements payants fait passer l'enseignement supérieur public d'un bien public à un bien privé. Même si l'on peut noter quelques évolutions, des avancées restent à faire sur la plus grande responsabilisation, l'imputabilité et la reddition de comptes, qui constituent les piliers de la gouvernance axée sur les résultats.

C'est pourquoi cet article soulève d'ailleurs quelques interrogations qui pourront faire l'objet de recherches futures. Cette privatisation rampante du financement des universités publiques sénégalaises diluerait-elle les possibilités pour ces dernières de déterminer leurs propres priorités ? En effet, le recours grandissant à des modes de financement alternatifs peut amener

les universités publiques sénégalaises à perdre leur autonomie politique et à se transformer en entreprises prestataires de services de formation. Dans ce cas, l'Université gardera-t-elle sa mission de service public de formation et de recherche garantissant aux citoyens un accès équitable à la formation ? En quoi le financement axé sur les résultats peut-il être pertinent pour les universités publiques sénégalaises ?

Notes

1. Effectif d'étudiants inscrits à l'UCAD en 1989-1990, une année avant l'ouverture de l'UGB. Cf. Bamba Thialaw Dieng (2000), *Sélection à l'entrée à l'Université et facteurs prédictifs de la performance des étudiants en première génération : Cas de la Faculté des Sciences et techniques de l'UCAD*, Mémoire de DEA en Sciences de l'éducation, ENS, Dakar.
2. Effectif d'étudiants inscrits au niveau des établissements publics d'enseignement supérieur. Cf. *Annuaire statistique 2015-2016 de l'enseignement supérieur* consultable sur <http://mesr.gouv.sn/wp-content/uploads/2021/01/@mesri-Donne%CC%81e-statis-tiques-du-sous-secteur-anne%CC%81e-acade%CC%81mique-2015-2016.pdf>.
3. Dans le secteur de l'eau potable, le gouvernement du Sénégal a depuis 1996 procédé à la signature d'un contrat d'affermage en créant à partir de la SONEES deux sociétés complémentaires, l'une de patrimoine (la SONES) et l'autre d'exploitation (la SDE). Signé pour une première période de 10 ans (23 avril 1996-22 avril 2006), le contrat d'affermage a été prolongé deux fois, d'abord pour 5 ans en 2006, puis en 2011. Par ce contrat, la SONES (Société nationale des Eaux du Sénégal) s'occupe de la construction et de la gestion du réseau de distribution et d'exploitation et assure le contrôle de la qualité de l'exploitation et du service. De son côté, la SDE s'est chargée de produire, de commercialiser et de distribuer en quantité et en qualité l'eau dans les zones urbaines du Sénégal. Pour sa part, l'État fixe le tarif.
4. Loi relative aux Libertés et responsabilités universitaires.
5. Aïyatou Taïbou Balde (2014), *Rapport au nom de la Commission de l'éducation, de la jeunesse, des sports et des loisirs sur le projet de loi n°18/2014 relatif aux universités publiques du Sénégal*, Session ordinaire unique 2014-2015, XIIIe Législature, Assemblée nationale, République du Sénégal.
6. Est considéré comme une relation d'agence tout contrat dans lequel un individu ou groupe d'individu a recours à un autre individu ou groupe d'individu à qui il confie une partie ou tout son pouvoir pour accomplir en son nom une tâche précise.
7. Le Conseil présidentiel sur l'enseignement supérieur et la recherche tenu le 14 août 2013 à l'issue de la CNAES – suivie d'un Conseil interministériel présidé le 17 mai 2013 par le Premier ministre – a retenu onze (11) décisions présidentielles, dont la dixième consiste à améliorer la gestion des budgets et ressources propres des universités par la mise en place de procédures et mécanismes modernes et transparents.

8. Mamadou Sy Albert alerte sur le pilotage rampant des universités par des comptables et autres acteurs de la finance publique, très peu habitués aux particularités des universités (Sy 2013:66).
9. Cf. l'annuaire statistique 2009-2010 de l'enseignement supérieur.
10. Cf. Ndiaye, A., 2019, *Sénégal: de l'intérêt de l'Etat à orienter des étudiants dans les établissements privés d'enseignement supérieur* in <https://www.financialafrik.com/2019/09/07/senegal-de-linteret-de-letat-a-orienter-des-etudiants-dans-les-etablissements-prives-denseignement-superieur/> consulté le 10/01/2021.
11. Mamadou Sy Albert (2013) relève l'absence d'une maîtrise programmée des contrats de performance et les limites objectives et les difficultés de la mise en œuvre de ces CDP. L'auteur note une précipitation dans la préparation et la mise en œuvre des CDP, peu en adéquation avec les évolutions récentes de l'enseignement supérieur public sénégalais et les exigences actuelles et futures de son financement massif.
12. Les deux premières et plus grandes universités du Sénégal, à savoir l'université Cheikh Anta DIOP de Dakar et l'université Gaston Berger de Saint-Louis, sont encore gouvernées par l'Assemblée de l'université, dont les attributions et le mode de fonctionnement rappellent le modèle parlementaire dans un régime présidentiel.
13. Dès leur création, les universités de Ziguinchor et de Thiès ont démarré avec un Conseil d'administration en référence au modèle dominant dans le monde des affaires.
14. Le recteur est soutenu par un Conseil de gestion constitué des vice-recteurs, des directeurs d'UFR et du Secrétaire général de l'université. Il peut être fait appel à toute personne en raison de ses compétences.
15. Cf. DECRET n° 2008-537 du 22 mai 2008 portant création, organisation et fonctionnement de l'Université de Ziguinchor.
16. C'est le cas de l'université Assane Seck de Ziguinchor, dont le recteur garde le rôle de président du Conseil d'administration, contrairement aux textes qui séparent les deux fonctions.
17. Rappelons que pour son premier mandat, le recteur Souleymane Niang a été élu par ses pairs à la tête de l'université de Dakar. Mais suite à des divergences en 1963 avec le président de la République Léopold Sédar Senghor, ce dernier aurait décidé d'une dérogation pour laisser la nomination du recteur de l'université de Dakar à la discrétion présidentielle. Cette dérogation reste une règle, car elle est encore en vigueur et permet aux chefs d'État successifs de s'assurer une maîtrise (mise au pas) de l'université publique au Sénégal.

Références

- Abate, B., 2000, *La nouvelle gestion publique*, Paris, LGDJ.
- Affa'a, F.-M. et T. Des Lierres (dir.), 2002, *L'Afrique noire face à sa laborieuse appropriation de l'université. Les cas du Sénégal et du Cameroun*, Paris et Québec, L'Harmattan-Les Presses universitaires de Laval.

- Baidari, B. et M. E. B. Wade, 2011, *Gouvernance des Établissements d'Enseignement supérieur et Amélioration de l'Environnement des Affaires en Zone UEMOA*, Dakar, Presses universitaires de Dakar.
- Baldrige, V. J., 1971, *Power and Conflict in the University*. New York, John Wiley.
- Bezes, Ph. et D. Demaziere, 2011, « Introduction. New Public Management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? » *Sociologie du Travail*, 53(3), pp. 293-305.
- Bianchini, P., 2000, « L'Université de Dakar sous "ajustement". La Banque mondiale face aux acteurs de la crise de l'enseignement supérieur au Sénégal dans les années quatre-vingt-dix », dans Y. Lebeau et M. Ogunsanya (dirs), *The Dilemma of PostColonial Universities: Elite Formation and the Restructuring of Higher Education in sub-Saharan Africa* [en ligne]. Ibadan : Institut français de recherche en Afrique, 2000 (généré le 10 mai 2016). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/ifra/1010>>. ISBN : 9791092312171.
- Brunsson N. and K. Sahlin-Andersson, 2000, "Constructing organizations : the example of public sector reform". *Organization Studies* 21 (4), pp. 721-746.
- Burke, J. C., 2005, *Achieving Accountability in Higher Education. Balancing Public, Academic and Market Demands*. New York, John Wiley.
- Carroll, A. B., 1989, *Business and Society*, South Western Publishing, Cincinnati.
- Clark, B. R., 1972, "The Organizational Saga in Higher Education". *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, Issue 2, pp. 178-184.
- CLARK, B. R., 1998, *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*. Pergamon & Elsevier Science, Oxford.
- Cohen, M., J. March, J. Olsen, 1972, "A Garbage Can Model of Organizational Choice". *Administrative Science Quarterly* 17(1), pp. 1-25.
- Concertation nationale sur l'avenir de l'enseignement supérieur au Sénégal, 2013, *Réorienter le système d'enseignement supérieur sénégalais*, Dakar, mars.
- Deem, R., S. Hillyard & M. Reed, 2007, *Knowledge, Higher Education and the New Managerialism: The Changing Management of UK Universities*. Oxford University Press, Oxford.
- Éla, J.-M., 2002, « Refaire ou ajuster l'université africaine ? » dans F.-M. Affa'a et T. Des Lierres (dirs), *L'Afrique noire face à sa laborieuse appropriation de l'université. Les cas du Sénégal et du Cameroun*, Paris et Québec, L'Harmattan-Les Presses universitaires de Laval, pp. 6-7.
- Fama, E. F. and M. C. Jensen, 1983a, "Separation of Ownership and Control", *Journal of Law and Economics*, vol. 26, June, pp. 301-326.
- Fama, E. F. and M. C. Jensen, 1983b, "Agency Problems and Residual Claims", *Journal of Law and Economics*, vol. 26, June, pp. 327-350.
- Ferlie, E., 1996, *The New Public Management in action*. Oxford University Press, Oxford.
- Freeman, R. E., 1984, *Strategic Management: a Stakeholder Approach*. Marshall, M. A. Pitman, Boston.
- Gephart, R. P., 2004, "Qualitative Research and the Academy of Management Journal". *Academy of Management Journal*, vol. 47, pp. 454-462.

- Glaser, B. G. and A. L. Strauss, 1967, *The Discovery of Grounded Theory, Strategies for Qualitative Research*, Aldine Publishing Company, New York.
- Gow, L. J. et C. Dufour, 2000, « Le nouveau management public est-il un paradigme? Cela a-t-il de l'importance? » *Revue internationale des sciences administratives*, 66 (4), pp. 679-707.
- Hansmann, H. B., 1980, "The Role of Nonprofit Enterprise". *The Yale Law Journal*, 89 (5), pp. 835-901.
- Hlady-Rispal, M., 2000, « Une stratégie de recherche en gestion : l'étude de cas », *Revue française de gestion*, janvier-février, pp. 61-70.
- Hood C., 1991, *A Public Management for All Seasons*. *Public Administration*, 69 (1), pp. 3-19.
- Jensen, M. C., W. H. Meckling, 1976, "Theory of The Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure". *Journal of Financial Economics*, vol. 3, October, pp. 305-360.
- Küpper, H.-U., 2003, « Les mécanismes de gestion et le financement de l'enseignement supérieur en Allemagne », *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, 1 (15), pp. 81-101.
- Lucier, P., 2007, *Gouvernance et direction de l'université*, Conférence prononcée à l'ouverture du Conseil général de la Fédération québécoise des professeurs et professeures d'université (FQPPU), Montréal, le 3 mai.
- Mbengue, S. A., 2018, « L'enseignement supérieur public du Sénégal et le défi de la gestion par la performance », *Les papiers de recherche de l'ENA*, PR ENA AGP 2018-02, pp. 1-46.
- Miles, M. B. & A.-M. Huberman 2003, *Analyse des données qualitatives*, traduction de la 2^e éd. américaine par Martine Hlady-Rispal, Éditions de Boeck Université, Bruxelles.
- Miles, M. B., A.-M. Huberman & J. Saldaña J., 2013, *Qualitative Data Analysis. A Methods Sourcebook*. 3rd ed, Sage, Newbury Park.
- Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 2013, *Programme de réformes prioritaires 2013-2017 de l'enseignement supérieur et de la recherche*, Dakar.
- Mintzberg, H., 1979, *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the research*. Englewoods Cliffs, NJ, Prentice Hall.
- Mok, J. K. H. et E. Lo, 2002, « L'introduction d'une logique de marché et la nouvelle gouvernance dans l'enseignement supérieur. Étude comparative », *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, Vol. 1, n° 14, pp. 55-88.
- Musselin C., 2011, *European universities evolving relationships: the state, the universities, the professoriate*. CHER Conference, june, Reykjavik.
- Musselin, C., 2012, « Les universités, des organisations spécifiques? » dans J.-M. Saussois (dir.), *Les organisations. État des savoirs*, Paris, Éditions sciences humaines, pp. 20-25.
- Mve-Ondo, B., 2012, *Repenser la gouvernance de l'enseignement supérieur en Afrique*. CAMES Info, numéro double avril, 34-36.
- Neave, G., F. Van Vught, 1991, *Prometheus Bound: the Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe*. Pergamon Press, Oxford, New York.

- OSBORNE D., GAEBLER T., 1993, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Plume.
- PETTIGREW A., 1997, « Le new public management conduit à un nouveau modèle hybride public-privé », *Revue française de gestion*, 113-120.
- Pfeffer, J. & G. Salancik, 1974, "Organizational Decision Making as a Political Process." *Administrative Science Quarterly* 19 (2), pp. 151-165.
- Polanyi, M., 1962, "The Republic of Science— Its Political and Economic Theory." *Minerva* 1, pp. 54-64.
- Pratt, M. G., 2008, "Fitting Oval Pegs Into Round Holes. Tensions in Evaluating and Publishing Qualitative Research in Top-Tier North American Journals." *Organizational Research Methods*, vol. 11, pp. 481-509.
- Sy, M.-A., 2013. *L'Enseignement supérieur public au Sénégal sous contrat. La nouvelle gouvernance des universités à l'épreuve*, Presses universitaires de Dakar, Dakar.
- Tierney, W. G., 1988, "Organizational Culture in Higher Education: Defining the Essentials". *The Journal of Higher Education* 59 (1), pp. 2-21.
- Tjeldvoll, A., 1998, *Education and the Scandinavian welfare state in the year 2000: Equality, policy, and reform*. Garland Pub, New York.
- Urio, P., 1998, *La gestion publique au service du marché*, dans M. Hufty, *La pensée comptable : État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, Les nouveaux Cahiers de l'IUED et PUF, Genève et Paris, pp. 91-124.
- Vinokur, A., 2010, « Savoirs et pouvoirs : Le grand basculement? », dans A. Vinokur et C. Sigman (dirs), *L'enseignement supérieur entre nouvelle gestion publique et crise systémique*, *Revue Économies et Sociétés, Hors-Série* 43 (4), pp. 487-508.
- Yin, R. K., 2014, *Case Study Research, Design and Methods*, 4th edition, Sage.