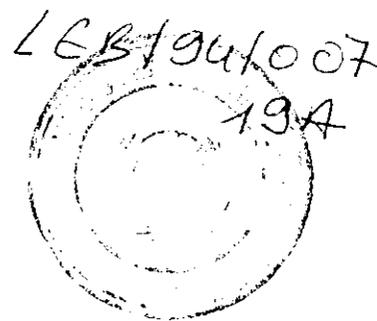


République Libanaise



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

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.)

Eléments de diagnostic du système d'enseignement supérieur et de l'Université Libanaise

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.)

Document de Travail

A présenter au séminaire de
validation et de lancement de projet
Beyrouth, 6,7,8 novembre, 1995

*Document établi en collaboration avec le PNUD/UNESCO dans le cadre de
l'activité SAT1, LEB/A4/020, préparatoire au lancement du projet LEB/94/007*

**DIAGNOSTIC DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR AU LIBAN
ET DE L'UNIVERSITE LIBANAISE**

SOMMAIRE

**I - Evaluation et organisation du système
d'enseignement supérieur libanais : éléments de diagnostic**

Introduction : Situation de l'enseignement supérieur au Liban	page 1
I.1 - Organisation du Ministère chargé de l'Enseignement supérieur	page 7
I.1.a - Un Ministère de création récente	page 9
A - Les rapports entre l'Etat et l'enseignement supérieur privé	page 9
B - La tutelle de l'Etat sur l'Université Libanaise	page 13
C - Des missions définies en termes très larges	page 17
D - Une organisation administrative à construire	page 18
I.1.b - Un rôle à préciser : le pilotage de l'enseignement supérieur	page 19
A - La détermination d'une politique nationale de l'enseignement supérieur	page 20
B - Le Ministère, garant de la cohérence d'un système	page 21
C - Le Ministère, garant de la qualité du système d'enseignement supérieur	page 29
I.1.c - Une organisation adaptée à ce rôle spécifique	page 33
A - Le Conseil de l'Enseignement Supérieur	page 34
B - Le Centre d'Etudes et de Prospective	page 38
C - La Direction Générale de la Culture et de l'Enseignement supérieur	page 40
D - Le Service de la Tutelle de l'Université Libanaise	page 42
E - Le Comité Enseignement supérieur/Economie	page 43

II. 3 - L'amélioration de la qualité de l'enseignement supérieur dispensé par l'Université Libanaise	page 84
II.3.a - La mesure de l'efficacité et de la qualité de l'enseignement	page 84
II.3.b - Recrutement des enseignants et qualité académique	page 85
II.3.c - Le développement de la recherche à l'Université Libanaise	page 89
II.3.d - La modernisation des infrastructures et des équipements	page 89
II.4 - La modernisation de la gestion administrative et financières de l'Université Libanaise	page 92
II.4.a - Les objectifs du système	page 92
II.4.b - Les composantes du système	page 93
A - Le système d'analyse quantitative de l'activité d'enseignement	page 93
B - Une nouvelle approche budgétaire et financière	page 97
II.4.c - Les conditions de sa mise en oeuvre	page 100
A - La clarification des textes réglementaires	page 101
B - La mise en plan d'un système d'information	page 101
C - La formation des personnels	page 102
Conclusion : Les tâches à accomplir dans le cadre d'un projet d'appui à l'Université Libanaise	page 103

UNESCO

*Diagnostic de l'enseignement supérieur au Liban
et de l'Université Libanaise*

Document de synthèse

**I - EVALUATION ET ORGANISATION
DU SYSTEME D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR LIBANAIS :
ELEMENTS DE DIAGNOSTIC**

Introduction : Situation de l'enseignement supérieur au Liban

L'enseignement supérieur libanais, né au XIXe siècle, s'est développé selon des traits spécifiques qui reflètent bien l'évolution de l'Etat et de la société libanaise : libéralisme, rôle régional, influence des modèles étrangers, poids du confessionnalisme, implantation prédominante à Beyrouth, déséquilibre entre les filières aux dépens des filières scientifiques et technologiques.

Le libéralisme est une donnée essentielle qui se traduit par plusieurs caractéristiques.

La première d'entre elles est le rôle très limité de l'Etat quant à son organisation et à son évolution. Ce point fera l'objet de développements ultérieurs : il suffit de dire ici que la création d'un ministère spécifique chargé de ce sous-secteur de l'enseignement est en soi une révolution, susceptible de remettre au moins partiellement en cause cet élément de la tradition libanaise.

La deuxième est la coexistence d'un secteur public et d'un secteur privé, de dimensions probablement équivalentes. Les premières universités ont été créées au Liban dans les années 1860-1870 sous l'égide de missions religieuses. L'Université Américaine de Beyrouth (AUB), fondée en 1866 par une mission presbytérienne est la plus ancienne. Sa naissance précédait de peu celle de l'Université Saint-Joseph (USJ) fondée en 1881 par la Compagnie de Jésus.

Ces deux universités privées bénéficient encore aujourd'hui d'un prestige incontestable.

Les autres universités privées sont, pour la plupart, nées après le second conflit mondial. Les plus importantes sont l'Université Arabe de Beyrouth, fondée en 1960, étroitement liée à l'Université d'Alexandrie en Egypte, deuxième université du Liban par les effectifs d'étudiants, qui accueille une proportion importante d'étudiants étrangers, venus de l'ensemble du monde arabe ; le Beirut University College (BUC), fondé en 1950, qui a récemment entrepris de se doter d'un statut d'université à part entière ; l'Université du Saint-Esprit de Kaslik, liée à l'Ordre des Moines Libanais Maronites, fondée en 1961 ; l'Université Notre-Dame de Louaizé, d'inspiration anglo-saxonne ; l'Université de Balamand, créée en 1988, liée à l'église orthodoxe.

A ces sept universités s'ajoutent au minimum une dizaine d'établissements d'enseignement supérieur privé à effectifs limités, à vocation spécialisée et le plus souvent restreinte à une ou deux filières.

L'Université Libanaise (UL), née en 1959, est la seule université publique, accessible au plus grand nombre par sa gratuité et ses capacités d'accueil, disposant d'une offre de formation très diversifiée. Sa création et son développement ont permis une réelle démocratisation de l'enseignement supérieur, l'Université Libanaise étant devenue l'université la plus importante par les effectifs d'étudiants et enseignants.

Mais en l'absence de données statistiques fiables, il n'est guère possible d'évaluer avec certitude le poids respectif des deux secteurs d'enseignement supérieur. Tout au plus peut-on faire état d'informations concordantes qui amènent à situer les universités privées et l'université publique à peu près à égalité en ce qui concerne les effectifs étudiants.

La troisième caractéristique libérale tient aux diplômes délivrés par les universités. En dehors de la licence en droit, il n'existe pas de diplôme d'Etat. Chaque établissement universitaire délivre ses diplômes propres, inspirés du système français ancien (licence en quatre ans) ou actuel (licence en trois ans + maîtrise en un an) d'une part, du système anglo-saxon d'autre part (bachelor's, master's et Ph.D. degrees). Il n'existe pas de diplôme intermédiaire (type DEUG français ou Vordiplom allemand) avant le diplôme à bac + 3 ou + 4, sauf à l'USJ où la Faculté des Lettres et Sciences humaines a mis en place un système de DEUG.

La quatrième et dernière caractéristique libérale est relative à l'accès à l'enseignement supérieur. La plupart des filières d'enseignement sont accessibles sous la simple condition d'obtention du baccalauréat. Certaines universités privées sélectionnent cependant leurs étudiants par le moyen de tests ou d'examens complémentaires, voire de concours pour des filières déterminées. Certaines facultés de l'Université Libanaise (telle la Médecine ou le Génie) procèdent de la même manière. Dans aucune discipline, pourtant, il n'existe de numerus clausus national.

L'enseignement supérieur au Liban a, dès sa naissance, été caractérisé par son rôle régional, du fait de la réputation de certaines universités et du caractère limité de l'offre d'enseignement supérieur dans certains pays du Proche et du Moyen-Orient. Cette importance régionale est aujourd'hui moins marquée du fait de la guerre du Liban et de l'extension de l'enseignement supérieur dans les pays voisins. Elle n'a cependant pas disparu ainsi qu'en témoigne l'existence de l'Université Arabe de Beyrouth, qui compte une forte proportion d'étudiants de la région, ou la volonté d'ouverture en direction d'étudiants non-libanais (sous condition d'équivalence du baccalauréat libanais) manifestée par les universités installées au Liban. L'USJ en fournit un exemple.

L'influence des modèles étrangers sur l'enseignement supérieur au Liban est très perceptible : l'organisation des filières s'effectue le plus souvent sur la base de crédits (système anglo-saxon) ou d'années (système français) ; les diplômes reçoivent des appellations de type français (licence, maîtrise, DEA, doctorat) ou de type anglo-saxon (bachelor's, master's degrees, Ph.D.), voire, dans certains établissements, des diplômes des deux types selon les filières ; la langue d'enseignement elle-même est fréquemment le français ou l'anglais, coexistant ou

non avec l'arabe. Certaines universités font appel, de manière variable, à des universitaires étrangers pour des durées limitées.

Le **poïds du confessionnalisme** s'est plutôt accru au cours de ces dernières années. Non seulement certaines universités existantes sont-elles étroitement liées à des communautés qui occupent une place importante dans la vie libanaise, mais encore de nombreuses demandes d'ouverture d'établissements nouveaux, demandes émanant d'autorités religieuses, traduisent-elles à des degrés divers l'influence de ces communautés. Dans les universités existantes, l'enseignement supérieur n'est pas pour autant confessionnalisé dans son contenu : le lien confession/enseignement supérieur est purement institutionnel. Certains projets d'ouverture, pourtant, dont les contenus académiques sont idéologiquement très marqués, sont l'expression d'une dérive qui témoigne de ce que l'enseignement supérieur est considéré par certains comme un signe d'identité.

L'enseignement supérieur libanais est très marqué par une **tradition d'implantation à Beyrouth**, dont la guerre a entraîné la remise en cause. Du fait des très grandes difficultés de circulation et de déplacement lors du déroulement du conflit, les principales universités ont été amenées à ouvrir des implantations universitaires dans certaines villes importantes. L'Université Libanaise, forte de ses 13 facultés, a littéralement éclaté, une nouvelle structuration sur la base de branches et de sections venant se superposer de facto à la structure traditionnelle université/facultés et posant avec elle de difficiles problèmes d'articulation, d'autant que cette nouvelle organisation s'est pérennisée. Dans Beyrouth même, l'Université Libanaise s'est scindée en deux parties, distantes de quelques kilomètres.

Une dernière caractéristique importante réside dans le **déséquilibre entre les filières**, les filières non-scientifiques et technologiques. A l'Université Libanaise -seule université, avec l'USJ et l'Université Américaine, à disposer d'une offre d'enseignement dans tous les grands domaines disciplinaires- ce sont environ 72 % des étudiants (1993-1994) qui sont inscrits dans les filières de sciences humaines, sociales et juridiques contre 28 % dans les filières scientifiques, technologiques et de santé. Même si ces dernières pratiquent traditionnellement une sélection plus marquée à l'entrée, la prédominance des filières non-scientifiques est excessive : elle s'explique -entre autres facteurs- par l'inexistence de filières technologiques de niveau intermédiaire, conduisant à des emplois du

type cadre intermédiaire ou technicien supérieur dans les secteurs d'activité secondaires et tertiaires. L'insuffisante diversification des filières d'enseignement contribue à ce déséquilibre qui a des répercussions négatives sur l'emploi, tant du point de vue des diplômés que de l'entreprise.

La situation de l'enseignement supérieur au Liban appellerait de nombreux développements plus précis et plus complets, tant en ce qui concerne les universités^(*) que l'enseignement supérieur pris dans sa globalité. Mais les informations disponibles restent très fragmentaires et insuffisantes, voire d'une fiabilité incertaine.

Ceci s'explique largement par le fait que le ministère chargé du sous-secteur de l'enseignement supérieur jusqu'en 1993 -le Ministère de l'Education nationale- n'a jamais tenté d'élaborer une politique cohérente, se refusant même à toute intervention dans un domaine laissé à la seule initiative des universités, publique ou privées. Parmi les Directions Générales de ce ministère, aucune n'a jamais disposé d'appareil d'information statistique sur l'enseignement supérieur ni même de structure administrative susceptible d'orienter une politique d'enseignement supérieur.

L'Université Libanaise, seul établissement public d'enseignement supérieur, s'est développée, depuis sa création, en relative indépendance par rapport au ministère chargé de sa tutelle, au point que ce terme ne peut être aujourd'hui associé à un contenu précis. Qu'il s'agisse de l'approbation du projet de budget de cette université ou de la nomination de ses principaux responsables (Recteur, Doyens de Faculté), le pouvoir de décision est essentiellement lié à des considérations extra-académiques où se déploie le jeu complexe d'intérêts politiques et confessionnels. Ceci a permis au Recteur de l'Université Libanaise de disposer d'une réelle liberté dans la direction de cet établissement, liberté pourtant obérée par l'autonomie de fait acquise par les responsables de faculté et de branche.

Or, la situation actuelle de l'Université Libanaise, qui a considérablement souffert de la guerre en termes de destructions immobilières et d'équipement, d'amointrissement de son potentiel d'enseignement et de recherche, appelle un effort majeur de rénovation afin que soit garantie la qualité des enseignements qui

(*) Les principales données sur l'enseignement supérieur et sur les universités sont présentées en annexe 1 du présent rapport.

y sont dispensés et que la recherche y retrouve une place significative. Ceci passe par un projet concerté de réforme et de rénovation, permettant à l'Etat, qui assure le financement de cette université, d'avoir l'assurance que le redressement s'opère (*).

Parallèlement, **l'enseignement supérieur privé**, fort de son antériorité et de son prestige -pour une partie au moins des universités qui le composent- a toujours fonctionné en réelle indépendance par rapport aux pouvoirs publics. Le principe de la liberté de l'enseignement, garanti par la constitution libanaise, est d'ailleurs entendu comme fondant l'existence de l'enseignement privé à tous les niveaux d'enseignement.

Mais cette liberté s'est exercée sans qu'existe un cadre visant à l'organiser. Le ministre chargé de l'Enseignement supérieur n'a jamais disposé des moyens de faire prévaloir la notion d'intérêt général. Les institutions existantes (Conseil de l'Enseignement supérieur, Conseil Consultatif des Universités) se sont avérées, dans leur forme actuelle, très limitées dans leur efficacité (**).

La grande autonomie des universités privées n'est donc pas un vain mot : concevable dans un contexte où l'offre d'enseignement supérieur évoluait peu, où les universités étaient de qualité reconnue, elle est devenue problématique alors que la guerre a affecté en profondeur tous les secteurs de la société et de l'économie libanaise et que les nécessités de la reconstruction du pays imposent à l'enseignement supérieur une mise en cohérence liée à une capacité d'évaluation, notions qui lui ont été, jusqu'ici assez étrangères. Outre l'obligation de se fixer des objectifs de redressement et de développement à moyen terme, les universités sont confrontées à la multiplication des établissements d'enseignement supérieur. L'offre d'enseignement supérieur s'est déjà considérablement développée ces dernières années par le biais d'établissements de qualité très incertaine, sans souci de taille critique ou de réponse aux besoins du Liban. Une vingtaine d'universités et d'instituts d'enseignement supérieur, c'est considérable pour un pays d'environ 3 millions et demi d'habitants. Or, de nouveaux projets d'universités privées, à base ouvertement confessionnelle, sont aujourd'hui soumis à l'accord préalable du Conseil des Ministres, sur proposition du Ministre de la Culture et de l'Enseignement supérieur, sur la base d'une recommandation du Conseil de

(*) La seconde partie du présent rapport est toute entière consacrée à l'Université Libanaise.

(**) Pour une approche plus détaillée, cf. infra pp. 9-13

l'Enseignement supérieur : c'est là, à l'évidence, un problème essentiel, dont l'Etat libanais doit s'assurer la maîtrise par les structures et les moyens appropriés.

Il faut enfin évoquer l'existence d'un problème de la qualité insuffisante de l'enseignement supérieur, très fréquemment invoqué par les acteurs eux-mêmes. Certaines causes, liées au déroulement du conflit libanais, sont connues. Néanmoins, apprécier aujourd'hui la qualité de l'enseignement dispensé est difficile, compte-tenu de l'absence de données quantitatives et statistiques, de critères reconnus d'évaluation, d'enquêtes qualitatives permettant au minimum une première approche de l'efficacité interne et externe du système d'enseignement supérieur.

La réorganisation de l'enseignement supérieur libanais, en vue de parvenir à son redressement, appelle la formulation d'une politique nationale afin de dépasser les mesures ponctuelles, de donner au système universitaire cohérence et efficacité en s'inscrivant dans une perspective qui soit, au minimum, à moyen terme.

Le Ministère de la Culture et de l'Enseignement supérieur, créé en 1993, doit être le levier de toute action en profondeur, en faisant prévaloir l'intérêt général du Liban et en accordant une importance déterminante à des objectifs et critères purement académiques en vue du développement de l'enseignement supérieur. Il ne saurait être question d'effacer les traditions libérales et d'y substituer une organisation autoritaire : il importe en revanche de faire admettre par tous les acteurs la nécessité d'un pilotage national auquel toutes les universités doivent être associées afin de définir des priorités et d'oeuvrer en commun pour leur réalisation. C'est un infléchissement, pas une mise en cause.

Le Ministère de la Culture et de l'Enseignement supérieur doit donc être organisé en fonction des missions qui sont normalement les siennes et des modes d'intervention compatibles avec les textes constitutionnels et législatifs existants.

I.1 - Organisation du Ministère chargé de l'Enseignement supérieur

C'est en 1993 que l'Etat Libanais a décidé de se doter d'une structure politique et administrative nouvelle dans le domaine de l'enseignement supérieur en confiant ce secteur à un Ministère spécifique, alors que le Ministère de l'Education nationale avait jusque là l'entière responsabilité de tous les niveaux d'enseignement.

Même si la loi du 2 avril 1993, qui résulte de cette volonté, crée un Ministère de la Culture et de l'Enseignement supérieur, juxtaposant deux domaines d'action assez différents, cette décision est, néanmoins, au plan des principes, lourde de conséquences, puisqu'au sein du secteur "Education Nationale", le sous-secteur "Enseignement Supérieur" ne bénéficiait jusque là d'aucune structure administrative institutionnelle en dehors d'instances telles que le Conseil de l'Enseignement supérieur, ni de budget propre en dehors du budget de l'Université Libanaise.

Le Ministère ainsi créé ne peut pourtant pas, à ce jour, s'appuyer sur des structures administratives solides, propres à garantir sa permanence et son efficacité. Il a hérité dans son domaine de compétences d'une situation d'extrême faiblesse de l'Etat, les pouvoirs publics libanais ne s'étant pas, jusque là, reconnu de rôle significatif en matière d'enseignement supérieur, n'ayant pas formulé de politique d'enseignement supérieur et ne s'étant pas dotés d'instruments susceptibles de la faire appliquer.

La création d'un Ministère chargé de l'Enseignement Supérieur, témoigne donc d'une volonté politique nouvelle, signifiant, pour l'Etat, une prise de responsabilité nettement accrue dans un secteur où il était presque absent.

Ce changement significatif s'insère dans un contexte lui-même façonné par une histoire séculaire : l'existence d'un enseignement supérieur privé est antérieure à la naissance du Liban alors que l'enseignement supérieur public a une origine beaucoup plus récente. Même la transformation de l'enseignement supérieur par la création de l'Université Libanaise en 1959 n'a pas incité les pouvoirs publics libanais à se doter d'un outil politique et administratif visant à la maîtrise d'un système qui n'est pas, alors, considéré comme tel. Ce sont davantage les conséquences de la guerre et les nécessités de la reconstruction qui ont provoqué une prise de conscience dans ce sens, alors que d'autres pays arabes n'ont pas souhaité se doter d'un ministère spécifique pour l'enseignement supérieur.

La loi du 2 avril 1993 en est le résultat. Mais ce texte législatif doit, pour en mesurer toutes les implications, être situé dans l'ensemble des textes législatifs et réglementaires préexistants, auxquels il fait d'ailleurs référence.

Sur la base de ce constat, tenant compte des spécificités du Liban et des évolutions nécessaires, peuvent être définies les missions qui devraient être confiées au Ministère chargé de l'Enseignement supérieur et formulées des propositions d'organisation lui permettant de disposer des moyens d'action nécessaires à leur accomplissement.

I.1.a - Un ministère de création récente

Le Ministère de la Culture et de l'Enseignement supérieur doit s'inscrire, pour assurer sa mission, à contre-courant d'un héritage d'absence de toute présence des pouvoirs publics dans l'enseignement supérieur. L'analyse des textes et pratiques relatifs aux rapports entre l'Etat et les universités privées, d'une part, à la tutelle de l'Etat sur l'Université Libanaise, d'autre part, en témoigne. La mission de ce ministère nouveau, en ce qui concerne l'enseignement supérieur, reste peu définie cependant que son organisation administrative est entièrement à élaborer.

A - Les rapports entre l'Etat et l'Enseignement supérieur privé

L'enseignement supérieur privé n'a été que tardivement l'objet de l'attention du législateur. La loi du 26 décembre 1961 intitulée "loi sur l'organisation de l'enseignement supérieur" est la première dans ce domaine : elle reste la seule, n'ayant été ni remplacée, ni modifiée par la suite.

Son titre ne doit pas induire en erreur : cette loi ne concerne que l'enseignement supérieur privé, l'Université Libanaise ayant été organisée par d'autres textes législatifs.

Cette intervention du législateur n'est pas le fruit du hasard : elle s'explique par la création en 1960 de l'Université Arabe de Beyrouth, étroitement liée à l'Université d'Alexandrie en Egypte dont elle délivre d'ailleurs les diplômes et à la crainte corrélative de voir se multiplier les établissements d'enseignement supérieur d'origine étrangère ou libanaise, sans contrôle des pouvoirs publics.

La loi du 26 décembre 1961 vise donc en fait à rendre possible un contrôle de l'Etat sur la création d'établissements d'enseignement supérieur privé

(universités, facultés, instituts), par l'intermédiaire d'un organisme créé à cette fin, le Conseil de l'Enseignement Supérieur.

Ce système n'a pu fonctionner de manière absolument satisfaisante pour deux raisons : il est resté inachevé sur des points majeurs ; il n'autorise qu'une faible concertation. Or, la situation née de la guerre lui confère une importance nouvelle et met particulièrement en évidence ces insuffisances.

a) **Son inachèvement est un facteur essentiel.** La loi en effet renvoie à des décrets pris en Conseil des Ministres, décrets qui, pour certains d'entre eux, n'ont jamais été pris, alors qu'ils conditionnent la bonne application de la loi.

Cette loi, en effet, vise à instaurer une procédure obligatoire d'autorisation préalable pour tous les établissements de l'enseignement supérieur privé divisés en trois catégories : les **universités**, les **facultés**, nécessairement rattachées à une université, les **instituts**, qui peuvent être indépendants ou rattachés à une université ou à une faculté.

L'examen des demandes s'effectue dans le cadre d'un **Conseil de l'Enseignement Supérieur**, chargé de vérifier si ces demandes satisfont aux conditions légales et, dans l'affirmative, de les transmettre au Conseil des Ministres qui prend la décision d'autorisation par un décret.

Deux décrets en Conseil des Ministres ont été prévus par la loi afin de compléter ce dispositif et de le rendre efficace : un décret relatif à la structure et au règlement intérieur de ce Conseil ; un décret relatif aux conditions que doivent satisfaire les demandes et aux informations qui doivent être fournies à leur appui.

Le premier de ces deux décrets (décret du 18 juin 1964 portant règlement intérieur du Conseil de l'Enseignement Supérieur) a effectivement été pris, permettant la mise en place du Conseil, mais le second ne l'a jamais été, créant une situation juridiquement paradoxale et limitant fortement son efficacité.

Le **décret du 18 juin 1964** est important. Il fixe la fréquence des réunions du Conseil, détermine la majorité nécessaire et les délais de réponse aux demandes d'autorisation, prévoit l'existence d'un rapporteur (le secrétaire du Recteur de l'Université Libanaise). Ce texte a également l'intérêt d'introduire dans la procédure un élément de consultation des autres universités en ce qu'il fait

obligation au Conseil, pour toute demande d'autorisation, de recueillir l'avis des Recteurs des universités déjà autorisées. Les ordres professionnels, pour les formations qui les concernent, ont une voix délibérative, ce qui leur donne un poids plus important.

Ce décret du 18 juin 1964 est pourtant, à lui seul, juridiquement insuffisant pour autoriser le Conseil de l'Enseignement Supérieur à étudier les demandes d'autorisation et à les transmettre (ou à refuser de le faire) au Conseil des Ministres. Le Conseil de l'Enseignement Supérieur doit, en effet, aux termes de la loi, apprécier si les demandes présentées sont conformes aux conditions légales requises, en ce qui concerne les bâtiments, les programmes d'enseignement et règlements d'examen, les diplômes et types de diplôme, les conditions de recrutement des professeurs et enseignants.

Or, ces conditions n'ont jamais été définies, du fait de l'absence du décret prévu par la loi. De même, les informations et documents devant accompagner une demande d'autorisation n'ont-ils jamais été précisés.

Le vide juridique ainsi créé est regrettable, car, pour pouvoir fonctionner et répondre effectivement aux demandes présentées, le Conseil a, de fait, pallié l'absence des critères légaux en y substituant les siens propres. Il a ainsi donné naissance à une situation d'une régularité douteuse.

Qui plus est, en l'absence d'une véritable structure de secrétariat, le fonctionnement matériel du Conseil de l'Enseignement Supérieur a laissé fortement à désirer : archives et procès-verbaux inexistantes ne permettant pas, malgré une réelle et décisive amélioration au cours de ces derniers mois, d'apprécier la manière dont le Conseil a envisagé sa mission, depuis plusieurs années ; instruction des dossiers au minimum superficielle, en l'absence d'une procédure reposant sur des informations précises et incontestables..

b) Très incomplet, ce dispositif n'autorise qu'une **concertation très limitée entre les principaux acteurs concernés**. Par sa composition même, le Conseil de l'Enseignement Supérieur ne fait aucune place à l'enseignement supérieur privé ; la représentation académique y est minoritaire et réduite à l'Université Libanaise, université publique .

Mais la composition de ce Conseil, très-étroite (4 membres), est très favorable aux représentants de l'administration (Directeur Général de la Culture et de l'Enseignement Supérieur ; Directeur Général de la Justice), qui n'ont pas de compétence reconnue dans le domaine académique et laisse une place unique à l'Université (en l'occurrence le Recteur de l'Université Libanaise). Il est en revanche naturel que le Ministre chargé de l'Enseignement supérieur soit chargé de la présidence du Conseil de l'Enseignement supérieur et dispose d'une voix prépondérante en cas de partage des voix.

La concertation est en fait réduite à la simple consultation obligatoire des universités déjà autorisées et éventuellement des ordres professionnels mais sans participation à la décision elle-même. Le décret du 18 juin 1964 prévoyait également la possibilité pour le Conseil de faire appel à des experts, dans la phase d'instruction des dossiers de demande, experts réunis dans des commissions ad hoc : cette possibilité n'a pas été utilisée.

c) L'intervention du Conseil de L'Enseignement Supérieur a pris, ces dernières années, une **importance croissante** alors même qu'il n'est pas en état d'accomplir sa mission dans des conditions satisfaisantes.

Avant la guerre, en effet, les créations d'universités ont été rares, l'offre d'enseignement supérieur est restée relativement stable. Il n'a pas, de ce fait, eu à jouer un rôle significatif. Le conflit libanais a modifié radicalement cet état de fait : d'une part, le fonctionnement du Conseil s'est trouvé paralysé ; d'autre part, sont nés, brutalement, sans autorisation, des établissements d'enseignement supérieur nouveaux, parfois sur une base confessionnelle, cependant que les universités existantes (en particulier l'Université Libanaise) ont été contraintes de s'organiser pour continuer à fonctionner en décentralisant dans plusieurs régions des filières d'enseignement, regroupées dans des structures inédites.

Depuis la guerre, les demandes d'autorisation d'ouverture d'universités nouvelles se sont multipliées, soit parce que l'enseignement supérieur s'est constitué, pour certains, en un véritable marché, source de profits importants, soit parce que certains groupes, à caractère confessionnel et politique, considèrent que la préservation de leur identité passe par la constitution d'une structure universitaire, destinée essentiellement à assurer la transmission des valeurs du groupe. Les objectifs traditionnellement assignés à l'enseignement supérieur

(universalité du savoir, objectivité scientifique, recherche) ne sont pas perceptibles dans certains de ces projets.

Du fait de la quasi-obligation où s'est trouvée le Conseil ces dernières années de valider a posteriori des établissements universitaires qui fonctionnaient depuis plusieurs années, le nombre de ces établissements a sensiblement augmenté : il est d'environ 23 aujourd'hui. Mais on ne peut considérer que le Ministère chargé de l'Enseignement Supérieur dispose actuellement, avec le Conseil de l'Enseignement Supérieur, d'un outil assez efficace pour faire face à cette demande nouvelle et la traiter avec objectivité et continuité.

On ne saurait également considérer que les relations du Ministère de l'Enseignement Supérieur avec l'enseignement supérieur privé puissent se limiter à ce dispositif d'autorisation dès lors que la loi du 2 avril 1993 dispose que ce Ministère doit s'occuper des affaires de l'enseignement supérieur public et privé dans le cadre d'une politique nationale. L'existence même d'une telle politique impose de penser en termes renouvelés la structure capable d'assurer une relation permanente entre le Ministère de l'Enseignement Supérieur et les établissements universitaires privés. Ceci implique d'importantes **modifications de la législation existante**.

B - La tutelle de l'Etat sur l'Université Libanaise

Les relations entre l'Etat et l'Université Libanaise constituent un sujet complexe, où intervient une législation assez abondante. Cette législation, née avec l'université elle-même, s'est trouvée ensuite modifiée à plusieurs reprises dans le sens de l'amélioration et de la précision. Mais son application, notamment en ce qui concerne la tutelle exercée par l'Etat, s'est trouvée remise en question par les effets de la guerre et une législation d'exception est venue, provisoirement, remplacer les principes applicables à des conditions normales de fonctionnement.

Le contexte de ces relations Etat/Université Libanaise doit être préalablement précisé sur deux points : l'Université Libanaise est née à une époque où furent posées plusieurs bases institutionnelles d'un Etat moderne mais sans l'assentiment des élites libanaises, issues de l'enseignement supérieur privé ou des universités étrangères ; l'indifférence de l'Etat quant à son développement, durant de longues années, a eu pour corollaire l'habitude d'indépendance prise par l'Université, habitude qui va jusqu'au fait de laisser à ses instances dirigeantes un

pouvoir d'initiative et d'élaboration des textes législatifs et réglementaires la concernant directement. Cette règle coutumière continue aujourd'hui à s'appliquer.

Le premier texte promulgué relatif à l'organisation de l'Université Libanaise est un **décret-loi en date du 16 décembre 1959**. Ce texte a été modifié par une **loi du 26 décembre 1967**. Ces deux textes constituent le fondement juridique de l'organisation et du fonctionnement de l'Université Libanaise. Mais sur plusieurs points essentiels, ces textes ont été "mis entre parenthèses", notamment par un décret-loi du 30 juin 1977, qui a tenté d'organiser l'Université Libanaise dans les circonstances exceptionnelles du temps de guerre.

Ce qui différencie circonstances normales et circonstances exceptionnelles, c'est la possibilité (ou l'impossibilité) de réunir le Conseil d'Université. Dans le premier cas, l'Université fonctionne sur la base d'un binôme Recteur/Conseil d'Université par rapport auquel les possibilités d'intervention du Ministre de l'Enseignement Supérieur sont limitées : c'est là l'application du **principe d'autonomie** de l'Université Libanaise, rappelé par la loi du 2 avril 1993.

C'est sur cette base que l'Université Libanaise a pu se développer dans une quasi-indépendance par rapport aux pouvoirs publics. On peut même utiliser le terme d'anarchie pour évoquer le fonctionnement de l'Université Libanaise pendant une partie des années de guerre, marquées par la partition de l'Université sur des bases confessionnelles et le recours à des pratiques de recrutement de personnel enseignant et non-enseignant sur la base de critères éloignés des préoccupations académiques, ainsi que l'a relevé le rapport établi par M. Jacques GUIN.

Sans entreprendre, à ce stade de l'analyse, un examen approfondi et détaillé des dispositions législatives et réglementaires applicables, il faut retenir que, dans l'hypothèse du fonctionnement normal de l'Université, le Conseil de l'Université et le Recteur ont une très grande latitude d'action dans les domaines académique, financier et administratif.

Tout ce qui concerne les affaires courantes ou les actes de gestion courante de l'Université Libanaise sont de la compétence du Conseil d'Université, les prérogatives des Conseils de Faculté se situant principalement au plan du fonctionnement académique et pédagogique.

La tutelle du Ministre chargé de l'Enseignement Supérieur est une tutelle qui relève directement de lui. Elle s'exerce sur les textes votés et approuvés par le Conseil d'Université, tel le règlement intérieur de l'Université, le budget de l'Université mais aussi sur des textes qui ne peuvent être rendus exécutoires que par décret. Seul le Ministre ayant la compétence pour soumettre des projets de décret au Conseil des Ministres, ceci implique qu'il ait donné son approbation à tous les textes entraînant l'intervention du pouvoir exécutif, donc selon la législation en vigueur, les textes relatifs aux programmes d'enseignement, à la création de nouvelles facultés ou sections, à la titularisation d'enseignants contractuels.

Son rôle est, de par les textes applicables, inexistant par rapport à tout ce qui est cursus d'enseignement ou recrutement de personnel contractuel. De fait, il ne sert que de courroie de transmission pour tous les projets de texte relatifs aux programmes, n'ayant aucune responsabilité dans les contenus des dits programmes d'enseignement, ni dans l'organisation pédagogique, ni dans la définition des examens et des diplômes.

En l'absence de personnel chargé auprès de lui de suivre les affaires de l'Université Libanaise relevant de sa compétence, ne pouvant mobiliser d'éventuelles capacités d'expertise, le Ministre chargé de l'Enseignement supérieur a été, face à l'Université Libanaise, singulièrement démuné depuis la création de celle-ci. Quelle que soit la latitude d'action conférée par les textes, il n'a pas -et n'a jamais eu- la capacité politique et technique d'exercer une véritable tutelle sur la seule université publique du Liban.

En ce qui concerne le budget de l'Université Libanaise, à l'issue de son adoption par le Conseil d'Université, il est soumis à l'approbation du Ministre chargé de l'Enseignement supérieur qui dispose d'un délai d'un mois pour l'examiner et prendre une décision qui peut être positive, conduisant à son intégration dans le budget du Ministère de l'Enseignement supérieur, ou négative, ce rejet s'accompagnant de demande de modifications exigeant un nouveau vote du Conseil d'Université.

D'après l'ensemble des textes précités, l'initiative appartient toujours au Conseil de l'Université ainsi qu'au Recteur, la procédure budgétaire pouvant ouvrir au Ministre une possibilité plus importante de véritable négociation. La tutelle est

donc conçue et appliquée depuis 1959 dans l'esprit d'une très large autonomie, encore renforcée par le fait que l'Université Libanaise élabore elle-même tous les projets de texte qui la concernent, textes législatifs ou réglementaires. Même dans ce domaine, l'initiative lui appartient encore, renforçant l'idée qu'elle n'est pas l'instrument d'une politique nationale mais uniquement l'acteur sans partage de son propre développement en tant qu'établissement .

Dans la période exceptionnelle ouverte par la situation de guerre, le décret-loi du 30 juin 1977, prenant acte de l'impossibilité pour le Conseil d'Université de se réunir, a transféré au Recteur de l'Université les pouvoirs du Conseil sous la condition que les décisions prises aient l'accord du Conseil des Ministres qui, à son tour, peut accorder délégation au Recteur pour gérer les affaires courantes. Les décisions du Recteur doivent, durant cette période, être soumises au Ministre chargé de l'Enseignement supérieur, qui a quinze jours pour se prononcer (un mois pour le budget). Si, à l'issue de ces quinze jours, le Ministre ne s'est pas prononcé, son silence vaut approbation. S'il émet un avis négatif, le Conseil des Ministres tranche le conflit en dernier ressort.

Ainsi qu'on le constate, ce système offre au Ministre des possibilités accrues de dialogue et de négociation avec l'Université Libanaise, l'exercice d'un contrôle plus étroit étant rendu possible. Là encore, les limites de ce contrôle sont politiques et techniques plus que strictement juridiques : même si la loi du 2 avril 1993 donne compétence au Ministre lui-même pour exercer la tutelle sur l'Université Libanaise, il ne dispose pas actuellement des moyens d'accomplir cette mission de manière approfondie.

En toute hypothèse, ce système a vocation à s'interrompre dès lors qu'un nouveau Conseil d'Université aura pu être réuni. Il est évidemment souhaitable, avant tout, que le fonctionnement régulier des instances de décision universitaire soit rétabli. Mais ceci incite également à une réflexion sur le contenu et les modalités d'exercice de la tutelle ministérielle, pour trouver un point d'équilibre entre autonomie universitaire et contrôle de tutelle par le Ministre de l'Enseignement supérieur.

C - Des missions définies en termes très larges

Jusqu'en 1993, seuls les textes relatifs au Conseil de l'Enseignement Supérieur et à l'Université Libanaise abordaient les missions du Ministère de l'Education Nationale, en tant qu'il était chargé de l'enseignement supérieur.

La loi du 2 avril 1993 attribue au Ministère de la Culture et de l'Enseignement supérieur compétence, d'une part, pour s'occuper des affaires de l'enseignement supérieur public et privé dans le cadre d'une politique nationale, tout en lui faisant obligation de prendre en considération l'autonomie de l'Université Libanaise et le principe de la liberté de l'enseignement ; d'autre part, pour exercer l'autorité de tutelle sur l'Université Libanaise ; enfin, pour coordonner l'activité des différentes universités du Liban par l'intermédiaire d'un Conseil Consultatif Supérieur des Universités.

Les missions et les compétences ainsi assignées au Ministère sont de nature différente. La tutelle sur l'Université Libanaise est strictement définie par les textes : selon qu'il y a ou non un Conseil d'Université, le binôme Recteur/Ministre ou le trinôme Ministre/Recteur/Conseil d'Université fonctionne selon des règles précises. Ceci ne dispense pas de s'interroger sur les moyens d'insérer cette tutelle dans le cadre plus large d'une politique d'enseignement supérieur mais il faut, en tout état de cause, qu'elle fonctionne et que le Ministre chargé de l'Enseignement Supérieur dispose des structures adéquates, lui permettant de l'exercer. Les autres missions attribuées au Ministre de l'Enseignement Supérieur ont, en revanche, besoin d'être largement définies et précisées, en fonction des principes et textes existants, le fait de s'occuper des affaires de l'enseignement supérieur dans le cadre d'une politique nationale et de coordonner les différentes universités présentes au Liban pouvant correspondre à des contenus extrêmement variables.

L'Etat doit être avant tout considéré comme le garant du service public de l'enseignement supérieur, service public auquel concourent l'université publique et les établissements privés d'enseignement supérieur.

Ses missions doivent être définies en fonction de ce rôle général et, en ce qui concerne les établissements d'enseignement supérieur privé, en fonction du principe de la liberté d'enseignement, en ce qui concerne l'Université Libanaise, en fonction du principe de son autonomie.

Le Ministère de la Culture et de l'Enseignement supérieur devra, pour s'imposer en tant qu'acteur majeur d'un système d'enseignement supérieur et responsable de son orientation, témoigner avec persévérance et continuité d'un volontarisme très affirmé.

Ses chances de réussite reposent largement sur sa capacité à définir des objectifs à moyen et long terme, à les faire adopter par tous les acteurs, universités publique et privées, à se doter des structures adaptées. L'organisation du ministère chargé de l'enseignement supérieur est essentielle : le Ministre doit disposer des outils lui permettant de piloter le sous-secteur enseignement supérieur, ce pilotage devant s'opérer notamment par le moyen de la concertation.

D - Une organisation administrative à construire

Le Ministère de la Culture et de l'Enseignement supérieur dispose d'une administration déjà structurée pour la gestion de la partie culturelle de son activité. Cette administration, existant depuis plusieurs années, appartenait au Ministère de la Culture qui fait partie traditionnellement des structures gouvernementales libanaises.

En revanche, l'enseignement supérieur n'a jamais bénéficié de structures administratives spécifiques (direction ou service), même à l'époque où son ministère de tutelle était le Ministère de l'Education nationale. Seule a été créée, lors de la naissance du Ministère de la Culture et de l'Enseignement supérieur, une Direction Générale de la Culture et de l'Enseignement supérieur, dont les fonctions, pour ce dernier domaine, n'ont pas été définies, cependant qu'aucun service correspondant n'a été mis en place.

En ce qui concerne l'enseignement supérieur, le Ministère est donc encore dans une phase de transition : installé dans des locaux provisoires, il fait face à un minimum de tâches de gestion et a commencé, par l'organisation de séminaires, à mobiliser les universités autour de thèmes d'intérêt général (les critères et normes requis pour l'ouverture d'établissements privés d'enseignement supérieur ; les Instituts Universitaires de Technologie) afin de préparer des réformes susceptibles d'intervenir à court terme.

Mais, dans cette situation, le Ministère de la Culture et de l'Enseignement supérieur n'a pu, faute d'instruments à la mesure de ses missions, ni commencer à

- formuler une politique globale pour l'enseignement supérieur, ni donner un contenu clair et défini à son action. La définition de son organisation, en liaison avec celle de ses missions, est donc devenue une priorité. Tant que le Ministère chargé de l'Enseignement supérieur n'aura pas de structures spécifiques, sa capacité d'action sera très limitée, son utilité sera problématique, sa crédibilité sera faible. Il est possible d'envisager une structuration progressive afin de surmonter certains obstacles d'ordre politique qui rendent difficile une construction administrative qui ne s'inscrirait pas strictement dans le cadre législatif existant. Mais, en tout état de cause, la mise sur pied d'une administration permettant au Ministre d'accomplir ses missions doit être considérée comme une priorité absolue dès l'année 1995.

I.1.b - Un rôle à préciser : le pilotage de l'enseignement supérieur

La mise en place de relations bien organisées entre l'Etat et les établissements d'enseignement supérieur est la condition indispensable du processus de transformation et de développement de l'enseignement supérieur.

C'est au Ministère de la Culture et de l'Enseignement supérieur qu'il incombe de piloter le système libanais d'enseignement supérieur. La notion de pilotage n'implique pas ici le recours à des moyens autoritaires : elle doit se concilier avec le principe de l'autonomie des établissements universitaires ainsi qu'avec celui des libertés académiques, considérées comme un ensemble de droits et de responsabilités individuelles et collectives.

Mais il revient au Ministère de définir, dans ses grandes lignes, la réglementation dans le cadre de laquelle les établissements d'enseignement supérieur s'acquittent de leurs missions d'enseignement et de recherche. Il lui revient également d'assurer la coordination générale concernant diverses questions de politique intéressant l'ensemble du système. Cette coordination implique l'existence d'instances où tous les établissements d'enseignement supérieur soient convenablement représentés.

Le pilotage de l'enseignement supérieur recouvre essentiellement trois fonctions : la détermination d'une politique nationale ; la garantie de la cohérence du système d'enseignement supérieur ; la garantie de la qualité de ce système.

A - La détermination d'une politique nationale de l'enseignement supérieur

La première mission du Ministère chargé de l'Enseignement supérieur doit être, sur la base d'une appréciation des besoins du Liban, d'agir pour faire coïncider de manière aussi étroite que possible la demande d'enseignement supérieur émanant de la société libanaise et des entreprises avec l'offre de formation constituée par l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur, publics et privés. Cette action ne saurait viser exclusivement le court terme : elle doit s'inscrire dans le moyen terme, tant la capacité de réaction des universités implique une certaine durée pour être efficace. Elle doit être globale et viser à constituer un système d'enseignement supérieur cohérent, sur la base de filières de formation identifiées, avec des perspectives de développement clairement établies. Les mots-clé sont ici **planification et orientation générale**.

Pour accomplir cette première mission, le Ministère chargé de l'Enseignement supérieur doit :

Définir une politique nationale

Au delà des clivages hérités de l'histoire, il convient de fixer des **objectifs nationaux en matière d'enseignement supérieur, de recherche universitaire et de formation continue**^(*). Ces objectifs peuvent être **quantitatifs** (développement global de l'offre d'enseignement supérieur et des capacités d'accueil des établissements en fonction du nombre prévisible de jeunes qui atteindront le niveau du baccalauréat et choisiront de poursuivre des études supérieures, développement de certaines filières de formation porteuses d'avenir et stabilisation des effectifs d'autres filières, sans avenir professionnel assuré) ou **qualitatifs** (rénovation des filières de formation universitaires dont il faut vérifier l'évolution depuis la fin de la guerre, création de formations nouvelles, par exemple des formations technologiques supérieures, dans les secteurs de l'industrie et des services, telles qu'elles peuvent être dispensées dans des Instituts Universitaires de Technologie - IUT, développement de la recherche universitaire, développement d'une formation continue universitaire).

(*) Formation donnée à des adultes, sortis du système éducatif, déjà insérés dans une entreprise et qui ont besoin de renouveler et de perfectionner leur qualification. Ce type de formation peut également s'appliquer à des adultes en situation de recherche d'emploi, qui ont besoin d'acquérir une formation professionnelle. Au niveau universitaire, elle concerne essentiellement un public qui est parvenu au niveau du baccalauréat. Ce type de formation est important pour le Liban, où certains jeunes n'ont pu mener à bien des études supérieures du fait de la guerre.

Leur définition doit s'opérer dans la concertation. Le Conseil de l'Enseignement supérieur devrait jouer, à cet égard, un rôle essentiel.

Ces objectifs doivent avoir un caractère national et dépasser l'intérêt particulier des universités prises individuellement. Leur réalisation doit ainsi concourir à la cohésion nationale et au sentiment commun d'identité de tous les citoyens du Liban.

Assurer une planification générale du développement de l'enseignement supérieur, à court et moyen terme

Planifier le développement de l'enseignement supérieur constitue le complément indispensable de la définition d'une politique nationale. Il s'agit, par rapport aux grands objectifs nationaux, d'en définir la mise en oeuvre en s'attachant à établir une programmation dans le temps, un calendrier des actions prioritaires, à préciser les moyens nécessaires pour les atteindre, y compris les moyens financiers, à identifier, objectif par objectif, ceux qui vont concourir à cette réalisation (Etat, Université Libanaise, universités privées).

Cette planification doit s'inscrire dans un horizon à moyen terme (de l'ordre de cinq années) compte-tenu de la stratégie générale de la reconstruction au Liban et de l'inévitable délai de réponse des universités. Elle doit permettre de dégager une hiérarchie entre des objectifs immédiatement prioritaires et ceux qui s'inscrivent dans une perspective plus éloignée.

Elle ne saurait être impérative. Elle doit être en revanche, fortement incitative et indicative et recourir, pour sa définition, à la concertation. Il s'agit, par la mobilisation de tous les acteurs, de parvenir à la formulation d'un **schéma directeur de l'enseignement supérieur** fixant des objectifs, précisant des moyens, déterminant un échéancier et définissant le rôle des établissements d'enseignement supérieur.

B - Le Ministère, garant de la cohérence d'un système

La cohérence du système d'enseignement supérieur doit être recherchée de manière permanente. C'est davantage un processus qu'un objectif à atteindre une

fois pour toutes. Cette cohérence doit être assurée entre tous les établissements d'enseignement supérieur opérant au Liban mais aussi à l'intérieur de l'Université Libanaise. Elle implique une coordination à l'échelle du système d'enseignement supérieur mais aussi, lorsque cela apparaît nécessaire, l'introduction de normes nationales visant à rendre ce système plus homogène et plus lisible. Elle a pour corollaire l'existence de liens permanents avec l'environnement économique et social.

Réaliser la coordination entre toutes les universités, publiques et privées

L'enseignement supérieur libanais doit être considéré comme un **système** et non comme la simple addition d'universités menant des politiques d'établissement, totalement séparées les unes des autres.

Parce que le Ministère de l'Enseignement supérieur doit être le garant de la cohérence de ce système, il lui revient d'assurer la coordination entre l'ensemble des établissements pour améliorer la cohérence entre les filières de formation, voire la cohérence géographique de l'offre de formation. La recherche de cette cohérence a pour signification le fait d'éviter la multiplication de filières analogues aboutissant à une offre de formation démesurée, dans certains secteurs, par rapport aux besoins réels du pays, d'inciter les universités à acquérir une véritable personnalité par une certaine spécialisation des filières, de ne pas nécessairement constituer, en dehors de Beyrouth, à Tripoli, Saïda, Zahlé ou ailleurs, des universités complètes mais de faire des choix liés à l'évaluation des besoins locaux autant que des besoins nationaux, de favoriser les actions de coopération entre universités publiques et privées.

Ceci implique que le Ministère puisse rassembler, de manière homogène, toutes les informations utiles relatives à la manière dont les établissements universitaires s'acquittent de leur mission d'enseignement, la communication de ces informations devant être renouvelée tous les ans à date fixe pour permettre au Ministère d'avoir une connaissance objective de l'état du système d'enseignement supérieur. La constitution d'une **banque de données sur l'enseignement supérieur** doit être d'ailleurs considérée comme un objectif prioritaire. C'est un dispositif crucial pour la maîtrise du système d'enseignement supérieur. Il ne saurait, pourtant, avoir une pleine efficacité que s'il existe, parallèlement, des données statistiques fiables sur les différents secteurs de l'économie libanaise.

Cette mission de coordination doit également aboutir à un **meilleur pilotage du système** en ce qu'elle doit avoir des conséquences directes sur le traitement des demandes d'autorisation d'ouverture de nouvelles universités, de nouvelles facultés ou de nouveaux instituts, traitement qui doit s'opérer en concertation entre le Ministère, l'Université Libanaise et les principaux établissements d'enseignement supérieur privé.

Elle doit enfin permettre que se nouent des **liens de coopération entre l'ensemble des universités**, dans le domaine de l'enseignement, de la validation de certaines filières, de la construction de certains diplômes, qui pourraient être délivrés en commun, mais aussi dans le domaine de la recherche où les efforts isolés sont souvent moins efficaces que les efforts conjoints.

Assurer la tutelle sur l'Université Libanaise, dans le respect de son autonomie

La notion de tutelle doit trouver un contenu nouveau, aboutissant à un véritable partenariat entre le Ministre chargé de l'Enseignement supérieur, que la loi charge directement de cette tutelle, et l'Université Libanaise.

Il ne saurait être question de remettre en cause l'autonomie de l'**Université Libanaise**. Indépendamment même de sa garantie par la loi, elle est en soi souhaitable car la communauté académique est la mieux à même de s'adapter à l'évolution du savoir transmissible et d'organiser cette transmission.

Mais la **liberté est inséparable de la responsabilité** et si l'Université Libanaise, comme toute autre université, doit avoir la maîtrise des moyens qui lui sont accordés et des méthodes qu'elle utilise, il n'en est pas moins vrai qu'en tant que seule université publique du Liban, elle a un rôle particulier à assumer dans l'exécution de la politique d'enseignement supérieur décidée par l'Etat.

L'Université Libanaise a gravement souffert des années de guerre. Les rapports établis par M. le Professeur Jacques GUIN ainsi que par Mmes HAUGADES et JAFFRES ont permis d'identifier plusieurs dysfonctionnements apparus durant cette période, qui devraient être corrigés. L'Université Libanaise doit s'engager dans un processus de rénovation de l'ensemble de ses filières, de rigueur accrue dans ses recrutements, d'exigence nouvelle en matière de recherche, de modernisation de sa gestion.

Il appartient à l'Université Libanaise de choisir et de maîtriser son devenir ; il appartient au Ministre de l'Enseignement supérieur, à partir des objectifs nationaux qu'il a formulés, de donner à l'Université Libanaise des impulsions en lui fournissant des moyens spécifiques dans des domaines précis (rénovation de certaines filières, développement de l'enseignement supérieur technologique, information et orientation des étudiants, lutte contre les formes d'échec dans les premières années d'études, etc.). Il lui appartient également de s'assurer de la mise en oeuvre effective par l'Université des grandes orientations nationales, en contrôlant les efforts de l'Université pour remédier aux graves déséquilibres qui sont les siens et pour retrouver un niveau de qualité académique qui lui permette, dans tous les domaines du savoir, de se situer sur le même plan que les meilleurs établissements d'enseignement supérieur implantés au Liban.

Afin d'y parvenir, il convient de revoir, dans le détail, l'ensemble des textes relatifs à l'Université Libanaise afin de s'assurer de leur pertinence. Mises à part certaines corrections éventuelles, l'économie générale de la tutelle, telle qu'elle est actuellement prévue, ne devrait pas s'en trouver bouleversée. Notamment, certains principes sur lesquels elle repose doivent être maintenus :

. **La tutelle doit s'exercer a posteriori** car l'Université Libanaise doit conserver la maîtrise de sa gestion et de son fonctionnement, pédagogique et administratif. Un domaine pourtant, doit faire exception à ce principe : le budget de l'Université, qui doit être discuté à priori avec l'autorité de tutelle.

. **La distinction doit être maintenue entre affaires courantes** -de la compétence exclusive de l'Université et de ses instances- **et décisions appelant un contrôle de tutelle**. Il ne s'agit pas, en effet, d'imposer un contrôle étatique étroit et tatillon sur la gestion de l'Université Libanaise.

L'existence de cette tutelle ministérielle suppose que soient acquis certains préalables, constituant autant de leviers permettant au Ministre de faire passer dans les faits ses choix et ses orientations :

. Le Ministre chargé de l'Enseignement supérieur doit **clarifier les missions, les droits et les devoirs des personnels de l'Université Libanaise**, enseignants et non-enseignants. Il apparaît fortement souhaitable qu'il joue un rôle plus actif dans le **recrutement** des enseignants de l'Université Libanaise. Ceci impliquerait une transformation du système existant afin de lui

apporter toute la transparence et l'objectivité requises. Devrait ainsi être instituée une procédure reposant sur la publication des postes vacants (enseignants cadrés et contractuels) et l'appel à des candidatures dans des délais déterminés. Des commissions instituées au sein de l'Université Libanaise, constituées de professeurs de cette université, pour partie élus par leurs collègues, pour partie nommés par le Ministre, rassemblant des enseignants sur une base disciplinaire (en regroupant les disciplines de manière cohérente), donneraient alors leur avis sur les candidatures en établissant un classement, la décision finale appartenant au Ministre.

. Des **normes nationales** à caractère minimum doivent être élaborées, s'imposant à l'Université Libanaise comme aux autres établissements d'enseignement supérieur, pour toutes les filières d'enseignement supérieur ^(*).

. Dans certains cas, des **diplômes nationaux** doivent être définis, sur la base de contenus et de modes de validation s'imposant là encore à l'Université Libanaise comme à toutes les universités. Le doctorat, les diplômes préparés dans le cadre des Instituts Universitaires de Technologie devraient être en premier lieu concernés.

. Le Ministre chargé de l'Enseignement supérieur doit avoir **l'initiative des textes législatifs et réglementaires** relatifs à l'Université Libanaise. Ceci n'exclut pas que l'élaboration de tel texte s'effectue à la demande de l'Université elle-même, ni que sa rédaction résulte d'une concertation. Mais il appartient à l'autorité de tutelle de juger de l'opportunité d'une réforme et de décider de la rédaction du texte correspondant.

L'exercice de la tutelle implique également que le Ministre chargé de l'Enseignement supérieur dispose effectivement des **moyens** de l'exercer, qu'il dispose notamment d'un **personnel administratif de haut niveau**, capable d'instruire les dossiers et de préparer les décisions, mais qu'il puisse également se tourner vers des **compétences académiques extérieures**, libanaises et étrangères afin de requérir des expertises dans des domaines disciplinaires précis.

L'efficacité de la tutelle dépend de la capacité des services qui en seront chargés auprès du Ministre à obtenir des **informations fiables et détaillées**, à

(*) Cf. Infra p. L'élaboration de ces normes doit s'effectuer dans la concertation. Le Conseil de l'Enseignement supérieur, une fois rénové, paraît être le lieu le plus adéquat pour cette définition.

intervalles réguliers, sur l'état de l'Université Libanaise. Elle dépend, parallèlement, de la capacité de celle-ci à répondre aux demandes de son Ministre de tutelle (*).

Le Ministre chargé de la tutelle de l'Université Libanaise doit enfin pouvoir exiger de l'Université qu'elle pratique de manière répétée une **auto-évaluation** de l'ensemble de l'établissement, sous forme de rapports périodiques et, le cas échéant, doit pouvoir se tourner vers des experts libanais ou étrangers pour faire réaliser des évaluations sur des points précis.

En toute hypothèse, le Ministre de l'Enseignement supérieur doit utiliser de **manière extensive** les pouvoirs de tutelle qui sont les siens actuellement : il doit utiliser la phase d'élaboration du budget de l'Université Libanaise de manière dynamique, en obtenant éventuellement des modifications et des infléchissements. En ce qui concerne les projets de texte impliquant une approbation par le Conseil des Ministres, le Ministre ne doit pas borner son rôle à une transmission automatique, mais discuter activement de leur contenu avec l'Université, étant entendu qu'il devrait avoir, pour certains d'entre eux, la maîtrise de leur rédaction et de leur élaboration.

A plus long terme, dès lors que le système de tutelle fonctionnera et que l'Université Libanaise aura progressé vers le retour à l'équilibre et la rénovation, il apparaît que l'attribution des moyens appropriés devrait être inséparable d'une négociation entre le Ministre et le Recteur de l'Université Libanaise sur la base d'un **contrat pluriannuel** et dans le cadre d'un projet d'établissement élaboré par les diverses composantes de l'Université et approuvé par le Conseil de l'Université. Cette démarche ne pourrait avoir que des effets positifs : mobilisation interne des personnels enseignants et administratifs dépassant les clivages et les intérêts particuliers, approche prospective, volonté de donner un contenu concret aux termes de rénovation et de développement dans les domaines de l'enseignement, de la recherche et de la formation continue, sur la base des objectifs nationaux déterminés par le Ministre de l'Enseignement supérieur.

Ce système contractuel pourrait, dès maintenant, être expérimenté dans le domaine de la recherche.

(*) Ce point a été largement souligné par M. Jacques Guin. L'exigence de rigueur qui s'impose à l'Université doit s'appliquer particulièrement sur ce point.

Introduire des normes nationales

La mission du Ministère chargé de l'Enseignement supérieur doit également viser à assurer un minimum de régulation du système d'enseignement supérieur.

Régulation signifie fixer des règles du jeu s'imposant effectivement à l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur, publics et privés, existants ou à créer. Ces règles doivent constituer des normes minimales, en deça desquelles on ne saurait admettre qu'il y ait effectivement enseignement de niveau universitaire, mais au delà desquelles les universités doivent être naturellement invitées à aller sans y être contraintes. Instauration d'un système de normes signifie, simultanément, amélioration de la cohérence de l'enseignement supérieur, sans viser à l'uniformité et en préservant la diversité.

Le système universitaire libanais fonctionne aujourd'hui de manière éclatée et opaque : l'absence de normes nationales relatives aux filières de formation, aux diplômes, aux enseignants, aux locaux universitaires rend possible dérives et dysfonctionnements sans offrir aux diplômés et aux utilisateurs de ces diplômés (entreprises, administrations) le minimum de transparence et d'homogénéité garantissant une bonne insertion professionnelle.

Certes, la réputation de certains établissements universitaires compense partiellement cet inconvénient. Mais dans un contexte de croissance de l'offre d'enseignement supérieur par création de nouveaux établissements actuellement projetés, il sera de plus en plus difficile de disposer de références certaines sans ce minimum de normes nationales contribuant de manière décisive à la cohérence de l'enseignement supérieur.

Là encore, cette création de normes implique une coopération étroite entre le Ministère de la Culture et de l'Enseignement supérieur et l'ensemble des universités.

Etablir un dialogue permanent avec l'environnement économique et social

Afin de définir une politique d'enseignement supérieur, de l'adapter et de la corriger si nécessaire, le Ministère chargé de l'Enseignement supérieur doit avoir la capacité de faire émerger et d'apprécier la **demande de formation post-**

baccalauréat émanant des milieux professionnels et de la société libanaise.

L'évolution économique et technologique se produit à un rythme extrêmement rapide. Les secteurs jadis porteurs s'effacent devant des secteurs nouveaux. Les secteurs traditionnels doivent se moderniser très rapidement sous peine de disparaître. Les qualifications exigées par les employeurs évoluent vers plus de complexité et de polyvalence.

Ceci doit se traduire par une concertation permanente entre le Ministère et les représentants des principaux secteurs d'activité (incluant représentants des entreprises et des ordres professionnels) afin, d'une part, de connaître l'état de la demande, susceptible d'être appréciée par le dialogue direct ou par des études réalisées sous l'égide du Ministère, et validées par les milieux professionnels et, d'autre part, de susciter des propositions ou d'obtenir des avis sur d'éventuels projets ministériels. La dimension prospective doit être recherchée en matière d'emploi, de qualification et de formation supérieure, afin de mettre en cohérence l'offre d'enseignement supérieur et la demande de qualification aux niveaux correspondants.

La formation d'une politique des diplômes

Sans imposer un système uniforme, une politique de diplômes nationaux serait un élément majeur de cohérence et de lisibilité du système d'enseignement supérieur.

Les universités libanaises ont choisi comme référence et comme modèle des diplômes étrangers, français ou anglo-saxons. La diversité des diplômes délivrés n'a d'égale que la variété des durées d'études et des contenus des filières permettant de préparer ces diplômes.

Seules les études juridiques, sanctionnées par une licence en droit, doivent se conformer à des critères nationaux qui font de cette licence un véritable diplôme national, même lorsqu'il est délivré par des universités privées.

Il ne saurait être question d'unifier pour toutes les filières et à tous les niveaux les diplômes délivrés par les universités opérant au Liban : les libertés académiques impliquent que les établissements puissent délivrer des diplômes qui

leur soient propres et qui sanctionnent des filières spécifiques, garantissant la pluralité de l'offre de formation, la diversité des spécialités et l'effort constant de rénovation du contenu des filières de l'enseignement supérieur.

Néanmoins, un effort de réflexion particulier s'impose en ce qui concerne certains diplômes susceptibles de jouer un rôle spécifique. C'est ainsi que le doctorat, clé de l'accès aux fonctions d'enseignant dans l'enseignement supérieur, devrait probablement évoluer dans le sens d'un diplôme d'Etat, préparé partout dans des conditions analogues et attribué par des jurys réunissant des enseignants de plusieurs universités. C'est ainsi également que l'introduction au Liban d'un diplôme universitaire de technologie, délivré par des établissements du type "Institut Universitaire de Technologie", destiné à former des cadres moyens et des techniciens supérieurs, devrait être l'occasion de créer un diplôme national, afin de préserver l'originalité de cette filière. Cette analyse n'est pas exhaustive mais, de manière générale, la diversité des diplômes doit être préservée, ce qui n'exclut pas, au contraire, la recherche d'une meilleure équivalence entre les diplômes délivrés.

C - Le ministère, garant de la qualité du système d'enseignement supérieur

L'évaluation de l'efficacité de l'enseignement supérieur

Evaluation signifie se donner les moyens de mesurer l'efficacité d'une politique dans sa double dimension de planification/orientation et de régulation. L'évaluation est une nécessité qui doit faire partie intégrante des objectifs du Ministère de l'Enseignement supérieur et des universités (qui doivent constamment s'auto-évaluer). Aucune action ne doit être lancée sans que l'évaluation n'en soit, simultanément, pensée.

L'évaluation est un outil de pilotage important, qui permet d'éviter -au moins partiellement- l'irruption du facteur "hasard", de corriger les erreurs de trajectoires, d'apprécier le rapport coût/efficacité des mesures prises.

Cette efficacité peut être mesurée à l'aide de critères multiples, qu'il s'agisse de l'**efficacité interne** (qualité des formations, rapport coût/efficacité, productivité du système en termes de nombre de diplômés par rapport aux nombres d'étudiants ou en termes d'années d'études pour obtenir un diplôme, etc..) ou de l'**efficacité externe** (insertion professionnelle des diplômés, réponse

effective aux besoins des employeurs libanais). Le Ministère doit avoir une capacité d'évaluation du système d'enseignement supérieur, reposant sur quelques critères. Il doit recourir à l'expertise de certains enseignants, libanais et étrangers. Il doit inciter enfin les universités, à commencer par l'Université Libanaise, à s'auto-évaluer.

Il est vrai qu'il est difficile de trouver une définition de l'efficacité qui convienne à un système complexe tant dans ses structures et ses objectifs que dans ses relations avec la société qui l'entoure.

Il existe cependant plusieurs pistes permettant d'identifier l'efficacité de l'enseignement supérieur. L'une est celle de l'économie qui peut permettre de calculer des taux de rendement, c'est à dire des rapports entre les bénéfices et les coûts ou la productivité, c'est à dire le rapport entre les résultats et les ressources. Un autre axe de l'évaluation peut être celui des mesures du niveau de qualification. Un autre également tient aux relations entre enseignement supérieur, marché du travail et croissance. Enfin, on ne peut négliger les effets de l'enseignement supérieur sur la production de connaissances, la transmission de valeurs, la cohésion sociale.

Une stratégie d'amélioration de l'efficacité du système d'enseignement supérieur ne peut être obtenue que par un développement des démarches d'évaluation et de contrôle : il s'agit de pratiques qui nécessitent des données, un système d'information et des compétences.

La définition de normes relatives aux filières, aux enseignants et aux établissements

Du point de vue de la recherche de qualité, le Ministère de la Culture et de l'Enseignement supérieur doit concevoir et formuler des normes, favorisant l'amélioration qualitative de l'enseignement supérieur, dans les domaines des programmes d'enseignement, des modes de validation des connaissances, du nombre et de la qualification des enseignants, ainsi que dans le domaine des locaux universitaires.

Ces normes doivent s'appliquer à l'ensemble des établissements universitaires existants. Elles doivent également être utilisées à titre de conditions

pour la création d'un établissement d'enseignement supérieur, université, faculté ou institut.

Destinées à garantir la qualité de l'enseignement supérieur, elles devraient avoir, pour certaines d'entre elles, un caractère minimum, les établissements étant naturellement incités à aller au delà de ces standards. Un processus de révision et d'actualisation systématique de ces normes devrait être entrepris tous les trois ans.

Elles doivent concerner en tout premier lieu les **locaux universitaires** : taille des terrains et des bâtiments, dimension et distribution des salles destinées à l'enseignement, existence et taille des locaux destinés à la vie universitaire (restaurant, cafétéria, terrain de sport, etc.), aux réunions du personnel, à l'administration de l'établissement.

Elles doivent viser ensuite les **équipements** nécessaires à l'enseignement et à la recherche (bibliothèques, laboratoires, etc.).

Elles doivent avoir également pour objectif de définir, dans leurs grandes lignes, les **contenus des formations universitaires et parfois les diplômes** validant ces formations, sans volonté d'uniformité, avec le seul souci d'un minimum de cohérence et de qualité.

L'amélioration de la qualification des enseignants

Par accord avec les universités publiques et privées, des normes devraient être définies, sous l'autorité du Ministère, relativement au personnel enseignant.

Ces normes devraient être relatives aux diplômes exigés, à la proportion de professeurs cadrés (ou équivalents) par établissement, aux règles de recrutement et de promotion des enseignants.

La qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche est une résultante de la qualité du personnel enseignant et des programmes d'enseignements.

Certes, plusieurs universités bénéficient, sur la scène libanaise, d'un prestige mérité qu'elles doivent principalement à l'éminence professionnelle de leurs enseignants, passés et présents. L'enseignement supérieur aurait toutefois

tort de considérer cette reconnaissance publique comme allant de soi alors que quinze années de guerre ont affaibli le potentiel des universités, qu'une pression s'exerce pour accroître le nombre des établissements d'enseignement supérieur et que l'évaluation et le contrôle de la qualité des institutions publiques de toute nature (y compris des universités) deviennent, partout, un impératif.

Le processus d'évaluation et de contrôle de la qualité doit s'appliquer en premier lieu au personnel enseignant, qui doit y être associé activement. Il est indispensable que les politiques et les pratiques concernant les enseignants soient réglés par des objectifs sans ambiguïté en ce qui concerne le contenu et le niveau de l'enseignement et de la recherche et par des critères objectifs, notamment en matière de recrutement et d'avancement.

Pour procéder à l'analyse de la qualité du personnel universitaire, qui est l'une des conditions majeures de la rénovation de l'enseignement et de la recherche, il faut s'interroger principalement sur la répartition des ressources et des tâches qui constituent le travail des universitaires (enseignement, recherche, participation à l'administration des établissements) ainsi que sur les politiques de recrutement et de promotion du personnel enseignant (condition de recrutement, de titularisation, d'avancement ; coexistence de statuts divers, personnels contractuels, vacataires et titulaires).

Un des premiers domaines conditionnant la qualité des enseignants est incontestablement le recrutement lié à l'obtention de la thèse de doctorat. L'analyse opérée par M. le Professeur J. GUIN concernant l'Université Libanaise devrait être étendue à l'ensemble des universités privées et le système proposé -la création d'une habilitation à diriger les recherches, s'ajoutant au doctorat comme moyen d'accès aux fonctions d'enseignant universitaire- devrait être étudié dans l'optique de sa généralisation (*). Ce point majeur devrait rapidement faire l'objet d'analyses et de propositions supplémentaires.

L'impulsion permanente donnée à la recherche universitaire

La situation de la recherche universitaire au Liban est, après plusieurs années de guerre, particulièrement préoccupante. La recherche ne paraît pas être, aujourd'hui, une priorité pour les universités opérant au Liban et son exigence ne

(*) Cf. infra p. 85-89

semble pas fondamentale pour les enseignants qui ont, il est vrai, souffert des conséquences économiques du conflit libanais.

La recherche semble aujourd'hui le fait d'initiatives individuelles, exceptionnellement le fait d'équipes de recherche et l'impact du CNRS sur cette recherche universitaire est notoirement très faible.

Or, aucun système d'enseignement supérieur ne saurait remplir sa mission et être un partenaire utile au service de la société si une partie au moins de son personnel enseignant et de ses institutions -à un degré variable selon les objectifs, le potentiel et les ressources matérielles de l'institution considérée- ne font pas aussi des travaux de recherche. Les conséquences à long terme sont graves si les universités ne peuvent assurer l'avancement du savoir et la formation de chercheurs dans les principales disciplines, susceptibles notamment de travailler pour l'entreprise. Il ne faut pas non plus sous-estimer les effets bénéfiques de la recherche sur l'enseignement.

Une réflexion approfondie s'impose dans ce domaine, axée sur la place de la recherche dans le service des enseignants-chercheurs, sur la naissance et la coordination de programmes de recherche à caractère pluriannuel, sur le rôle du CNRS par rapport à la recherche universitaire, sur la création de liens et de réseaux reliant les centres de recherche et les équipes, qu'il faut aider à voir le jour.

Le Ministère de la Culture et de l'Enseignement supérieur a, dans ce domaine, un rôle que personne ne peut lui contester. Il est la seule institution ayant la capacité à inciter, à rationaliser, à coordonner en aidant à dépasser les frontières entre les universités et à donner une impulsion permanente à une activité essentielle.

I.1.c - Une organisation adaptée à ce rôle spécifique

La structuration et l'organisation du Ministère chargé de l'Enseignement Supérieur dépendent étroitement des missions qui lui sont attribuées.

Ces missions (planification et orientation générale ; régulation et évaluation) n'impliquent pas la création d'une importante administration rigide et hiérarchisée

ayant vocation à gérer directement le système d'enseignement supérieur ou même la constitution de services administratifs très développés reposant sur l'existence de nombreux fonctionnaires d'exécution.

Il s'agit plutôt de constituer une **administration restreinte, majoritairement composée de fonctionnaires d'un niveau élevé, ayant la capacité de recourir à des expertises extérieures**, qu'elles soient confiées à des enseignants libanais, issus de l'ensemble des universités opérant au Liban, ou à des enseignants étrangers. Indépendamment de la tutelle sur l'Université Libanaise, qui requiert à certains égards des compétences plus traditionnelles, cette administration doit savoir organiser la concertation et la coordination et en tirer toutes les conséquences. Elle doit, enfin, avoir la capacité de faire faire, par tel ou tel expert ou tel ou tel organisme de recherche universitaire, libanais ou étranger, des études et des évaluations susceptibles de nourrir sa propre réflexion.

Cette administration est naturellement toute entière **sous l'autorité du Ministre de l'Enseignement Supérieur**. Compte-tenu, pourtant, du rôle stratégique et politique (au sens de politique publique) de ce Ministère, ainsi que des responsabilités particulières que lui confèrent les textes, on constatera ici qu'il est proposé qu'une partie de cette administration lui soit directement rattachée.

Le Ministère de l'Enseignement Supérieur pourrait être constitué de quatre entités : le **Conseil de l'Enseignement Supérieur**, dont la composition et les compétences devraient être nettement élargies ; le **Centre d'Etudes et de Prospective de l'Enseignement Supérieur** ; la **Direction Générale de la Culture et de l'Enseignement Supérieur** ; le service chargé de la tutelle de l'Université Libanaise.

Devrait être également créé et rattaché directement au Ministre un **organisme permanent, chargé de la concertation avec les milieux professionnels**.

A - Le Conseil de l'Enseignement Supérieur

Sur la base d'une profonde transformation, Le Conseil de l'Enseignement Supérieur devrait devenir une pièce maîtresse dans l'organisation du Ministère.

C'est sur lui que le Ministre chargé de l'Enseignement Supérieur devrait s'appuyer pour définir une politique nationale d'enseignement supérieur et de recherche universitaire, pour décider de la planification générale de ce niveau d'enseignement, pour assurer la coordination entre les universités du Liban, pour décider du sort des demandes d'autorisation de nouveaux établissements d'enseignement supérieur et pour concevoir des normes garantissant la qualité de l'enseignement supérieur.

Pourquoi ce choix, tendant à donner à cet organisme une place éminente ? Pourquoi ne pas avoir préféré une démarche plus limitée visant à améliorer le fonctionnement du Conseil de l'Enseignement Supérieur et à accorder à la Direction Générale de la Culture et de l'Enseignement supérieur le rôle central dans le pilotage du système d'enseignement supérieur ? La raison en est double.

Le poids des principes constitutionnels et législatifs (liberté de l'enseignement, autonomie de l'Université Libanaise) exclut que le Ministère de l'Enseignement supérieur exerce une autorité hiérarchique directe sur l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur libanais. La tutelle sur l'Université Libanaise, si elle implique une relation d'autorité, ne peut s'appliquer qu'à certaines décisions majeures et doit s'appuyer sur une véritable collaboration pour éviter tout blocage. L'enseignement supérieur privé s'est développé depuis plus d'un siècle sans intervention de l'Etat. S'il est, pour lui-même, souhaitable qu'il établisse des liens permanents avec le Ministre chargé de l'Enseignement supérieur, pour éviter la prolifération anarchique des établissements d'enseignement supérieur et -pour certaines universités- obtenir une reconnaissance de la part de l'Etat libanais, encore faut-il qu'il soit convaincu du bien-fondé d'une politique de l'enseignement supérieur. Le Ministre de l'Enseignement supérieur n'y parviendra qu'en faisant participer toutes les universités, et notamment les plus anciennes, au renom indiscutable, à l'élaboration de cette politique, non en tentant d'imposer, par des moyens unilatéraux, au demeurant inadaptés, des décisions vouées à l'inefficacité. Le pilotage du système libanais d'enseignement supérieur impose une organisation reposant principalement sur la concertation, celle-ci devant être utilisée aussi largement que possible.

Ceci ne peut favoriser l'extension des compétences d'une Direction Générale de la Culture et de l'Enseignement Supérieur vers un pilotage du système d'enseignement supérieur, la raison d'être d'une telle direction résidant surtout

dans l'utilisation de procédés administratifs classiques, liés à l'exercice de prérogatives de puissance publique. Le rôle d'une Direction Générale serait d'administrer l'enseignement supérieur, non d'assurer un pilotage "à distance", seule fonction admissible pour le Ministère dans le contexte constitutionnel et législatif libanais, en dehors de la tutelle sur l'Université Libanaise. La fonction d'administration et d'application reste importante. Mais l'outil de conception politique (au sens d'une politique publique) doit être de nature différente.

Il y a en revanche beaucoup d'avantages à confier à un seul organisme, le Conseil de l'Enseignement Supérieur, l'ensemble des fonctions qui appellent concertation et coordination et à lui faire jouer un rôle de **participation aux décisions** en matière de politique d'enseignement supérieur et de planification, de coordination des universités et d'examen des demandes nouvelles d'ouverture d'établissements d'enseignement supérieur. La complémentarité des différents aspects de cette mission appelle ici la cohérence, la recherche en commun d'une perspective d'ensemble.

De manière là encore complémentaire, le Conseil de l'Enseignement Supérieur doit être partie prenante dans la **production de normes nationales** destinées à garantir une qualité minimum de l'enseignement supérieur et dans l'élaboration d'une politique de diplômes. Ces différents aspects de la fonction de régulation sont, en effet, le prolongement de la mission de planification et d'orientation.

Cet organisme, aux compétences nettement élargies, devra également être **composé de manière plus large** qu'il ne l'est aujourd'hui, notamment pour faire une place significative aux représentants de certaines universités privées, répondant à des critères précis d'ancienneté et peut-être de taille (nombre de facultés et/ou nombre d'étudiants). Il revient en effet au Ministre de l'Enseignement Supérieur de choisir ses partenaires parmi les universités dont le poids et la permanence sont incontestables, sans pour autant fermer la porte à des évolutions possibles, si, dans l'avenir, d'autres universités privées pouvaient également devenir des partenaires acceptables. Aujourd'hui, le nombre d'universités susceptible d'être acceptées comme membres du Conseil de l'Enseignement Supérieur est probablement de l'ordre de 4 ou 5 sur l'ensemble des universités privées du Liban.

Il convient également de veiller, dans sa composition, à l'équilibre entre le secteur public et le secteur privé, le Ministre, en tant que Président du Conseil, devant garder au minimum la possibilité d'arbitrer avec une voix prépondérante en cas de partage des voix. La représentation du secteur public doit être également plus adéquate qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Une **composition** correspondant mieux aux missions du Conseil de l'Enseignement supérieur pourrait être la suivante: le Ministre chargé de l'Enseignement supérieur devrait en être le Président. La Vice-Présidence doit revenir au Directeur Général de la Culture et de l'Enseignement supérieur, responsable de l'application de la politique ministérielle. Le Directeur Général de la Justice apporte une garantie importante du point de vue juridique aux décisions du Conseil. Quatre Recteurs représentant les universités privées du Liban (Université Américaine de Beyrouth, Université Saint Joseph, Université Arabe de Beyrouth, Université Saint Esprit de Kaslik) sont au minimum d'incontournables partenaires. La participation du Recteur de l'Université Libanaise s'impose avec la force de l'évidence. Compte-tenu de la nécessité d'établir des liens forts et permanents entre les universités du Liban et le CNRS dans le domaine de la recherche, le Président du CNRS devrait figurer parmi les membres de ce Conseil. Un dernier siège pourrait être attribué à une personnalité qualifiée, choisie par le Ministre de l'Enseignement supérieur, personnalité connue pour son intérêt pour l'enseignement supérieur mais susceptible de provenir d'horizons variés, notamment des milieux économiques, et d'apporter à ce Conseil un point de vue extérieur et pertinent. Le Conseil de l'Enseignement supérieur serait ainsi composé de au moins 10 personnes, susceptibles le cas échéant de se faire représenter.

Cette proposition est une base de discussion : elle a un caractère ouvert et entend permettre l'expression de la diversité des analyses.

Le Conseil de l'Enseignement supérieur devrait se réunir avec une périodicité régulière et importante et s'appuyer sur un **Secrétariat Général**, structure administrative légère, placée sous l'autorité d'un Secrétaire Général, nommé par le Ministre de l'Enseignement supérieur. Le profil de ce poste le destine plus particulièrement à un enseignant de l'enseignement supérieur, susceptible d'être choisi parmi le personnel des universités opérant au Liban.

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

Le Secrétariat Général du Conseil de l'Enseignement supérieur :

- 1°) prépare les réunions du Conseil,
- 2°) rédige les procès-verbaux de ces réunions,
- 3°) prépare les décisions du Conseils,
- 4°) procède à l'instruction des demandes d'ouverture de nouveaux établissements d'enseignement supérieur,
- 5°) fait procéder aux études nécessaires aux travaux du Conseil,
- 6°) établit, sous la responsabilité du Conseil, un rapport annuel d'activité à l'intention du Conseil des Ministres.

Pour l'exercice de ses attributions, il a recours, en tant que de besoin, à la Direction Générale de la Culture et de l'Enseignement supérieur et agit en liaison avec le Centre d'Etudes et de Prospective. Pour la réalisation des études et expertises dont le Conseil peut avoir besoin, il doit pouvoir faire appel à tous experts, libanais ou étrangers.

Il ne semble pas souhaitable de faire dépendre de ce Secrétariat Général une véritable administration, chargée de gérer, de contrôler, d'évaluer. Mais les personnes qui en auront la charge devront avoir une capacité reconnue à mobiliser le potentiel intellectuel des universitaires libanais ou étrangers et à établir une coordination étroite avec la Direction Générale qui fournira au Secrétariat Général du Conseil de l'Enseignement Supérieur tout le soutien nécessaire, ainsi qu'avec le Centre d'Etudes et de Prospective.

Cette démarche de refonte du Conseil de l'Enseignement Supérieur doit aller de pair avec la rédaction du texte de décret -prévu depuis 1961- sur les critères légaux (*) d'appréciation des demandes d'autorisation d'ouverture de nouveaux établissements universitaires. Seule la publication de ce texte permettra au Conseil de l'Enseignement Supérieur, totalement renouvelé, d'exercer totalement l'ensemble de ses missions.

B - Le Centre d'Etudes et de Prospective

Le Centre d'Etudes et de Prospective doit avoir pour mission de conseiller le Ministre de l'Enseignement supérieur sur tous les aspects, liés à l'enseignement et à la recherche universitaire, des affaires relevant de la compétence du Ministre.

(*) Critères dont nous avons précédemment fait état.

Il doit également fournir au Conseil de l'Enseignement supérieur et à la Direction Générale de la Culture et de l'Enseignement supérieur tous les éléments d'information de nature scientifique, technique ou pédagogique nécessaires à l'exécution de leur mission et peut se voir confier par le Ministre ou par le conseil de l'Enseignement supérieur, voire par la Direction Générale, toutes missions dans les domaines de l'enseignement et de la recherche universitaire.

C'est également à ce Centre que doit être confiée une mission essentielle pour le pilotage du système d'enseignement supérieur : la collecte des informations statistiques relatives à l'enseignement supérieur public et privé, ainsi que le traitement de ces données. Ainsi qu'il a été précédemment souligné, la constitution d'une banque de données sur l'enseignement supérieur a un caractère d'urgence et de nécessité : sans dispositif précis et permanent, nourri par les établissements d'enseignement supérieur qui doivent considérer qu'il s'agit d'une obligation, la connaissance fine du système échappera toujours au Ministère de l'Enseignement supérieur.

Cette connaissance sans cesse actualisée est nécessaire mais n'est pas suffisante. Il faut également que ce Centre ait la capacité à **effectuer des prévisions et des analyses prospectives** -à court et moyen terme- relativement aux effectifs d'étudiants et d'enseignants et aux taux d'encadrement, à l'évolution souhaitable des filières d'enseignement, au coût de l'enseignement supérieur filière par filière, aux sorties de l'enseignement supérieur par niveau de formation et par filière, à l'insertion professionnelle des étudiants, etc.

Le Centre d'Etudes et de Prospective doit avoir également une capacité importante **d'évaluation** du système d'enseignement supérieur, allant jusqu'à l'évaluation des universités elles-mêmes, avec leur concours et leur accord, dans les domaines de l'enseignement et de la recherche. Cette évaluation doit viser à mesurer l'efficacité et la qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire, à partir d'indicateurs clairs et acceptés par tous.

L'ensemble de ces missions implique que soit rattaché au Centre un **personnel permanent spécialisé** en matière de statistiques appliquées au domaine éducatif et d'économie de l'éducation.

Mais il s'agit également de constituer un **réseau de professeurs d'université**, appartenant à l'Université Libanaise et aux universités privées, rattaché au Centre d'Etudes et de Prospective, travaillant pour le Ministre de l'Enseignement Supérieur à temps partiel, voire ponctuellement, et surtout mobilisable à tout instant sur ce qui a trait à l'enseignement et à la recherche. Ce Centre doit éviter l'écueil du nombre : un seul professeur d'université par grand champ disciplinaire est certainement suffisant à condition que chaque responsable de discipline puisse, au cas par cas, mobiliser, si cela est nécessaire, des spécialistes pour des missions ponctuelles.

Le Centre d'Etudes et de Prospective doit être rattaché au Ministre de l'Enseignement supérieur. Il devrait avoir à sa tête un enseignant universitaire. Mais l'administration qui lui est liée doit être légère, une structure de soutien logistique permettant à ce réseau de fonctionner. Seules les missions de constitution et de tenue d'une banque de données, de prévision et de prospective, impliquent l'existence d'une administration plus structurée.

Ce Centre devrait rendre des services permanents au Ministre mais aussi à la Direction Générale et au Conseil de l'Enseignement Supérieur. Il structure -mais de manière souple- cette capacité d'expertise dont le Ministère a besoin pour réaliser l'ensemble de ses activités.

C - La Direction Générale de la Culture et de l'Enseignement Supérieur

La Direction Générale de la Culture et de l'Enseignement supérieur est une pièce essentielle du dispositif de gestion de l'enseignement supérieur. Avec des missions clairement définies, une structuration adaptée, elle doit contribuer de manière décisive à la solidité et à l'amélioration du système, même si, dans le contexte libanais, elle doit être l'un des éléments majeurs d'un système complexe, non son axe principal.

La structuration de cette Direction Générale doit viser à donner une certaine autonomie administrative à la gestion de l'enseignement supérieur en constituant, sous l'autorité du Directeur Général qui dépend lui-même directement du Ministre de la Culture et de l'Enseignement supérieur et doit en être un des principaux collaborateurs, un **Service de l'Enseignement supérieur**, totalement séparé de l'administration de la culture. Compte-tenu de la spécificité des deux domaines, de leur complexité et de leur technicité, une administration différenciée s'impose

logiquement. Il faut, en revanche, adjoindre à l'enseignement supérieur la dimension de la **recherche universitaire**, absente des structures actuelles et à laquelle les textes ne font pas référence.

Quelles **missions** pourraient être confiées à ce service ? Le Service de l'Enseignement supérieur et de la Recherche universitaire :

1°) élabore les textes législatifs et réglementaires relatifs à l'enseignement supérieur et à la recherche universitaire,

2°) élabore le budget du Ministère chargé de l'Enseignement supérieur et assure la gestion financière et comptable de ce budget,

3°) veille à l'application des normes nationales d'enseignement supérieur par les universités privées,

4°) favorise le développement de la recherche universitaire, en liaison avec le CNRS,

5°) gère les bourses d'enseignement supérieur et les procédures d'aide à la recherche,

6°) veille à l'amélioration de l'information des étudiants sur les filières d'enseignement supérieur et sur leurs débouchés ; ainsi qu'à l'insertion professionnelle des étudiants.

En ce qui concerne le quatrième point (recherche), une réflexion complémentaire doit être menée pour appréhender la question de manière globale. Les universités et les enseignants doivent, en effet, avoir une place particulière dans le processus de recherche.

La Direction Générale de la Culture et de l'Enseignement supérieur doit prendre en compte les décisions du Conseil de l'Enseignement supérieur ainsi que les éléments fournis par le Centre d'Etudes et de Prospective. Il doit d'ailleurs s'appuyer sur ce dernier pour la réalisation de plusieurs de ses missions (application des normes nationales, développement de la recherche, organisation des études doctorales). La **liaison** entre la Direction Générale, le Secrétariat Général du Conseil de l'Enseignement supérieur et le Centre d'Etudes et de

Prospective doit être assurée **de manière permanente**, dans le respect des missions respectives de ces différentes composantes du Ministère.

Le Service de l'Enseignement supérieur et de la Recherche universitaire doit également avoir pour mission d'assurer le secrétariat et le suivi des travaux de plusieurs organismes existants : la Commission du Colloquium, la Commission des Equivalences de l'Enseignement supérieur, la Commission des formations d'Ingénieur.

Il pourrait, dès lors, être organisé en **bureaux**, ainsi répartis :

- bureau de la réglementation et des affaires juridiques,
- bureau du budget et des affaires financières,
- bureau de l'application des normes nationales d'enseignement supérieur,
- bureau des bourses,
- bureau de l'information et de l'insertion professionnelle des étudiants,
- bureau de la recherche universitaire,
- bureau des études doctorales et des aides à la recherche,
- bureau de la Commission du Colloquium,
- bureau de la Commission des Equivalences de l'Enseignement supérieur,
- bureau de la Commission des formations d'Ingénieur.

D - Le Service de la Tutelle de l'Université Libanaise

La tutelle de l'Etat sur l'Université Libanaise appartient au Ministre de l'Enseignement supérieur, qui, aux termes de la loi du 2 avril 1993, en est personnellement chargé. Il est vrai que cette tutelle fait partie, de manière générale, des missions confiées au Ministère de la Culture et de l'Enseignement supérieur. Mais le législateur libanais a pris soin de préciser, dans l'article 3 de la loi précitée, que l'Université Libanaise (comme le Conservatoire National de Musique) était "sous l'autorité de tutelle du Ministre de la Culture et de l'Enseignement supérieur", ce qui est d'ailleurs cohérent avec d'autres textes, tel le décret-loi du 30 juin 1977, toujours en vigueur, relatif au fonctionnement de l'Université Libanaise dans les circonstances exceptionnelles du temps de guerre.

Pour exercer convenablement cette tutelle, le Ministre de l'Enseignement supérieur doit avoir à sa disposition un service spécifique, qui lui soit directement rattaché. Il appartient au Ministre de prendre toutes décisions en matière de tutelle

sur l'Université Libanaise. Encore convient-il que ces décisions soient préparées et que les dossiers correspondants soient instruits de manière à éclairer complètement le Ministre.

Compte-tenu des types de décision susceptibles d'être soumises à la tutelle ministérielle, les missions de ce service sont de nature diverse et ont toujours un caractère préparatoire, par rapport à des décisions susceptibles d'être prises par le Ministre. Les différents bureaux composant ce service doivent viser à rendre effective la tutelle dans les domaines du budget et de la gestion financière de l'Université Libanaise, de l'application des normes nationales relatives à l'enseignement supérieur, de la gestion des personnels enseignants et administratifs (statut, titularisation, etc.).

Ce service doit s'appuyer, en tant que de besoin, sur la Direction Générale ainsi que sur le Centre d'Etudes et de Prospective.

E - Le Comité Enseignement supérieur/Economie

Afin que le Ministre chargé de l'Enseignement supérieur ait une connaissance précise et validée par les milieux professionnels de la demande d'enseignement supérieur émanant du monde économique, ainsi que des profils de qualification et d'emploi exigés par les employeurs ou nécessaires pour exercer une activité professionnelle, il apparaît nécessaire que lui soit rattaché un **Comité Enseignement supérieur/Economie**, associant représentants des milieux professionnels et personnalités représentatives de l'enseignement supérieur.

Ce Comité aurait pour mission d'établir une liaison permanente entre le monde universitaire et le monde économique afin d'analyser en permanence l'évolution de la demande d'éducation et de formation formulée par les entreprises, de réfléchir aux évolutions du système d'enseignement supérieur, d'examiner des projets de texte législatifs ou réglementaires, de formuler des propositions pour améliorer l'efficacité de l'enseignement supérieur tout en rapprochant les universités et les entreprises.

La représentativité de ce Comité est donc essentielle car les milieux professionnels, dans leur ensemble, doivent avoir l'assurance que leur voix est effectivement entendue. Il ne peut être question d'exhaustivité mais de représentation large des secteurs professionnels les plus importants.

Dès lors, il pourrait être ainsi composé :

- le Ministre de l'Enseignement supérieur, Président,
- le Président du Conseil de la Fonction publique,
- un représentant de l'Association des Industriels,
- un représentant de l'Association des Commerçants,
- un représentant de l'Association des Banques,
- un représentant de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Beyrouth,
- un représentant de l'Ordre des Ingénieurs et Architectes,
- un représentant de l'Ordre des Avocats,
- un représentant de l'Ordre des Médecins,
- un représentant d'une Chambre d'Agriculture,
- un représentant du monde syndical,
- un représentant du Conseil Economique et Social,
- cinq Recteurs d'Université (le Recteur de l'Université Libanaise + quatre Recteurs d'universités privées),
- un représentant du CDR,
- deux personnalités choisies et nommées par le Ministre.

Ce Comité de 20 membres pourrait se réunir environ six fois par an en séance plénière, organiser des travaux en commission sur des sujets précis en faisant appel à des experts extérieurs. Disposant d'un secrétariat qui assurerait sa logistique, il devrait avoir un budget d'études et s'appuyer tout particulièrement sur le Centre d'Etudes et de Prospective.

*
* *

La construction d'un Ministère de l'Enseignement supérieur est un préalable nécessaire à toute intervention significative des pouvoirs publics et à toute élaboration d'une politique nationale d'enseignement supérieur et de recherche universitaire.

Pour conférer à cette structure inédite (dans le cadre libanais) toute l'efficacité requise, **la législation et la réglementation actuelles doivent être profondément modifiées.** Qu'il s'agisse des rapports avec l'enseignement

supérieur privé ou de la tutelle sur l'Université Libanaise, les textes actuels sont insuffisants et incomplets. Dans certains cas, ils peuvent même être un obstacle à toute évolution. La loi du 26 décembre 1961 sur l'organisation de l'enseignement supérieur (en fait sur les créations d'établissements privés d'enseignement supérieur) et son décret d'application du 19 juin 1964 devraient être remplacés par d'autres textes et ipso facto abrogés. Les textes législatifs et réglementaires relatifs à l'Université Libanaise doivent être examinés et partiellement remplacés pour donner à la tutelle un contenu renforcé et permettre au Ministre de jouer un rôle actif dans l'évolution de cette université. En toute hypothèse, des textes nouveaux devront être élaborés quant à l'organisation du Ministère et à plusieurs de ses missions nouvelles. Un travail important de rédaction de textes doit donc être entrepris de manière urgente, d'autant que certains d'entre eux seront soumis aux aléas de la procédure législative.

I.2 - Les objectifs prioritaires du Ministère chargé de l'Enseignement supérieur

L'ampleur des tâches assignées au Ministère de la Culture et de l'Enseignement supérieur est considérable. Il ne saurait être question de vouloir traiter simultanément et de manière approfondie tous les domaines précédemment abordés : encore convient-il d'identifier certains champs d'action auxquels le caractère prioritaire devrait être attribué, soit qu'il s'agisse de donner au Ministère chargé de l'Enseignement supérieur les capacités d'action et d'intervention propres à lui permettre de jouer un rôle effectif, soit que l'urgence de certains problèmes implique qu'ils soient traités à terme relativement court.

A ce titre, cinq objectifs prioritaires s'imposent : l'organisation du Ministère chargé de l'Enseignement supérieur ; l'élaboration de critères d'ouverture de nouveaux établissements et de nouvelles filières d'enseignement supérieur ; la rénovation du système d'équivalence des diplômes ; la création d'un dispositif d'évaluation de l'enseignement supérieur ; l'amélioration de la qualité de l'enseignement supérieur.

Ces objectifs ont un caractère global et sont susceptibles de subdivisions. Certains d'entre eux ont été déjà explorés par des experts internationaux et nationaux. Dans certains cas, l'analyse s'est limitée à un diagnostic. Dans d'autres

cas, des solutions ont été envisagées, revêtant un caractère plus ou moins opérationnel.

C'est sur la base de ces objectifs, en précisant les constats déjà opérés et les solutions éventuellement préconisées que les tâches à accomplir dans le cadre d'un projet d'appui pourront être précisées, notamment dans leur contenu et en proposant un calendrier d'action.

I.2.a - L'organisation du ministère chargé de l'enseignement supérieur

Cette question, d'importance cruciale, a été précédemment analysée de manière approfondie (*). Elle a fait notamment l'objet d'un rapport de M. MERLIN, consultant international ainsi que de rapports de Mme Fadia KIWAN et de M. Wassim HARB, consultants nationaux auprès de l'UNESCO.

L'ensemble de ces rapports a fait apparaître des lignes de convergence forte sur un diagnostic et des propositions qui pourraient inspirer directement des projets de textes législatifs et réglementaires.

Mais la recherche de l'efficacité implique une démarche progressive à la définition d'actions prioritaires, permettant de poser les bases d'une organisation administrative susceptible de donner au ministère chargé de l'enseignement supérieur stabilité et capacité d'action.

A - Une organisation par phases successives

Une organisation adaptée aux missions du Ministère chargé de l'Enseignement supérieur implique une modification profonde de l'appareil législatif et réglementaire existant. Afin d'organiser la concertation avec l'ensemble des universités opérant au Liban, la loi du 26 décembre 1961 devrait être profondément modifiée afin de transformer le Conseil de l'Enseignement supérieur, élargir sa composition, faire évoluer son rôle et son mode de fonctionnement.

Parallèlement, le décret du 18 juin 1964 portant règlement intérieur du Conseil de l'Enseignement supérieur devrait être remplacé par un autre texte, tirant les leçons des insuffisances actuelles du fonctionnement du Conseil et permettant qu'il dispose du minimum d'infrastructure administrative nécessaire à

(*) Cf. supra pp. 33-44

l'accroissement de son efficacité. De même devrait être pris, simultanément, le décret tant attendu relatif aux conditions auxquelles les demandes d'ouverture de nouveaux établissements devraient satisfaire.

Dans le même temps, afin de constituer une structure cohérente, un décret d'organisation du Ministère de la Culture et de l'Enseignement supérieur -limité à ce dernier domaine- devrait voir le jour, tenant compte de la transformation du Conseil de l'Enseignement supérieur.

Mais les particularités de la procédure législative libanaise rendent long et incertain le recours à un projet de loi qui ne saurait, dès lors, être envisagé comme la première étape d'un processus mais plutôt comme son couronnement et son achèvement.

Dès lors, la mise sur pied d'une organisation du Ministère par phases successives doit être préconisée, en recourant prioritairement à la voie réglementaire.

Le premier objectif pourrait être de parvenir à court terme à la rédaction d'un projet de décret d'organisation du Ministère, susceptible d'être soumis dès que possible à l'approbation du Conseil des Ministres.

Pour y parvenir, le Ministre dispose de plusieurs textes. Un premier projet de décret a été élaboré et soumis, il y a plus d'un an, à l'avis du Conseil d'Etat et du Conseil supérieur de la Fonction publique. Ce projet a appelé, de la part du Conseil d'Etat, certaines observations telle que la procédure devant conduire à son adoption a été interrompue. Il pourrait néanmoins être repris et modifié pour tenir compte de ces observations.

Le Ministre de la Culture et de l'Enseignement supérieur a également à sa disposition le rapport établi par M. MERLIN, repris dans le cadre du présent rapport, ainsi que les rapports des consultants nationaux de l'UNESCO, Mme Fadia KIWAN et M. Wassim HARB, dont les conclusions sont identiques ou très proches de celles du rapport de M. MERLIN.

Ce texte devrait nécessairement s'inscrire dans la législation existante, impliquant la non-transformation du Conseil de l'Enseignement supérieur mais il permettra l'adoption d'une première structure d'administration.

Une deuxième phase devrait être l'élaboration d'un organigramme du ministère et la définition des postes-clé permettant que soient recrutés les fonctionnaires au profil correspondant. La formation de ces fonctionnaires devra, éventuellement, être organisée.

Une troisième phase pourrait résider dans la création d'un secrétariat permanent du Conseil de l'Enseignement supérieur afin d'en améliorer sensiblement le fonctionnement.

Il sera dès lors possible d'envisager de parachever ce travail de construction administrative du ministère chargé de l'enseignement supérieur en modifiant la loi de décembre 1961 et en donnant ainsi au Conseil de l'Enseignement supérieur, élément majeur de cette construction, l'assise qui lui fait actuellement défaut.

B - L'organigramme du ministère chargé de l'enseignement supérieur

L'élaboration d'une structure administrative pour l'enseignement supérieur est un objectif prioritaire. Son étude doit être menée de front en même temps que la préparation du décret d'organisation du Ministère, même si son adoption ne nécessite pas son passage devant le Conseil des Ministres.

Le rapport établi par M. MERLIN précise quelque peu ce que pourrait être un **organigramme** du ministère chargé de l'enseignement supérieur, mais les propositions qu'il contient devraient être détaillées, cependant que les **postes-clé** de cette nouvelle structure devraient être analysés et clairement définis afin de pouvoir procéder, dès que possible, à des recrutements et si nécessaire, à des actions de formation permettant aux fonctionnaires nommés d'acquérir les compétences nécessaires.

En fonction des missions assumées par le Ministère, il conviendrait, dès que possible, sur la base de la définition de quelques postes administratifs essentiels, d'identifier quelques administrateurs et de les faire participer à la mise au point des outils de gestion du Ministère.

L'établissement d'un organigramme est évidemment nécessaire : il n'est en aucun cas suffisant. La définition des structures avec leurs missions, leurs prérogatives, leurs responsabilités doit s'accompagner d'une définition du contenu

des tâches administratives à accomplir et des compétences requises pour les personnels qui en auront la charge. Cette démarche -identique à celle préconisée par M. GUIN et Mme HAUGADES pour l'Université Libanaise- doit être rapidement mise en oeuvre afin de parvenir dans les délais les plus brefs à la mise en place d'une administration opérationnelle.

C - La création d'un secrétariat permanent du Conseil de l'Enseignement supérieur

Le Conseil de l'Enseignement Supérieur est appelé à se transformer et à devenir une institution essentielle dans le dispositif gouvernemental ayant en charge l'enseignement supérieur. C'est en s'appuyant sur lui, par la concertation qu'il permettra d'établir avec l'ensemble des universités que le Ministre chargé de l'enseignement supérieur pourra assurer les missions d'orientation et de régulation du système qu'implique logiquement la loi du 2 avril 1993.

Même si le processus de transformation de ce Conseil ne se réalise qu'à moyen terme, il importe dès maintenant qu'il soit en état d'accomplir dans les meilleures conditions d'efficacité la tâche qui lui a été confiée par le législateur, à savoir l'appréciation des demandes d'ouverture de nouveaux établissements et de nouvelles filières d'enseignement supérieur.

Afin d'y parvenir, il convient de le doter d'une structure administrative permanente, dont les principales caractéristiques ont été énoncées précédemment ^(*). L'analyse, sur ce point, pourrait être rapidement achevée tant en termes de diagnostic que de propositions : le décret du 18 juin 1964 devrait dès lors être modifié pour prévoir l'existence et les compétences de ce **secrétariat permanent**, dont la capacité d'instruction des dossiers de demande d'autorisation et d'expertise pourrait faire évoluer assez radicalement les conditions de fonctionnement du Conseil de l'Enseignement supérieur.

I.2.b - L'élaboration de critères d'ouverture de nouveaux établissements et de nouvelles filières d'enseignement supérieur

La mission actuellement confiée au Conseil de l'Enseignement supérieur implique, ainsi que l'a prévu dès 1961 le législateur libanais, l'existence de critères d'ouverture des établissements et des filières d'enseignement supérieur.

(*) Cf. infra pp. 37-38

Or, ainsi qu'il a été précédemment constaté (*), l'inachèvement du dispositif réglementaire a créé une situation fragile et contestable, alors que le contexte a considérablement changé, passant d'une stabilité marquée de l'offre d'enseignement supérieur à une volonté de la part de différents acteurs d'accroître cette offre d'une manière extrêmement forte, qu'il s'agisse des universités existantes soucieuses de se diversifier ou d'établissements en projet désireux de trouver une place nouvelle parmi les universités et instituts existants.

Confronté pour la première fois à un nombre élevé de demandes d'autorisation d'ouverture, M. le Ministre de la Culture et de l'Enseignement supérieur, président du Conseil de l'Enseignement supérieur, a entrepris de combler ce vide textuel en entreprenant l'élaboration d'un texte de décret, tel qu'il avait été initialement prévu par la loi du 26 décembre 1961.

Afin d'y parvenir, le Ministre a choisi de recourir à la concertation, compte-tenu du caractère mixte (public-privé) de l'offre d'enseignement supérieur et du problème de l'applicabilité de normes nationales aux établissements et filières existants.

Un projet de texte de décret, rédigé par deux consultants nationaux de l'UNESCO, MM. Abdo KAHI et Khalil ABOURJAILI a constitué la base d'une discussion approfondie. Ce texte, très complet, propose une série de critères d'ouverture de nouveaux établissements et de nouvelles filières, critères relatifs aux bâtiments universitaires, aux surfaces non-bâties, à la direction des établissements, à leur administration, enfin aux enseignants.

Ce texte, qui s'inscrit dans la continuité de deux textes précédents, un avant-projet de décret rédigé sous la responsabilité de Mme Fadia KIWAN ainsi que les conclusions du rapport de M. MERLIN établi en juillet 1994, a eu le grand mérite de balayer l'ensemble des critères possibles et de retenir des solutions susceptibles d'être discutées, du fait de leur incontestable réalisme.

Il a été analysé et discuté lors de séminaires présidés par M. le Ministre de la Culture et de l'Enseignement supérieur en février-mars 1995, réunions qui se sont avérées extrêmement positives. Le simple fait qu'elles aient eu lieu et qu'aucune université ne s'y soit dérobée leur a conféré une valeur symbolique, ressentie par

(*) Cf. infra pp. 10-11

tous les participants : il était sans précédent, dans l'histoire de l'enseignement supérieur libanais, que toutes les universités soient représentées dans une série de réunions destinées à traiter d'un sujet d'intérêt général, sous l'égide du Ministre chargé de ce niveau d'enseignement.

Les discussions qui se sont produites ont permis de faire évoluer sensiblement cet avant-projet de décret, en faisant admettre le principe de l'application de ces critères nouvellement définis aux établissements existants au prix d'un assouplissement modéré des critères proposés. On doit en fait considérer qu'il s'agit bien d'un ensemble de critères ayant un caractère minimum, applicable à toutes les universités quel que soit leur statut ou leur implantation géographique. Un point particulièrement intéressant réside dans le fait d'avoir prévu l'existence de commissions techniques reprenant et précisant ainsi les dispositions du décret du 18 juin 1964 qui évoquait quant à lui l'existence de commissions ad hoc qui n'ont, en fait, jamais été réunies. Ce sont, dans le nouveau dispositif, ces commissions techniques qui devraient instruire les dossiers de demande d'ouverture et préparer ainsi l'avis du Conseil qui pourra ainsi s'appuyer sur le travail d'experts eux-mêmes désormais liés dans leur avis par des critères pré-établis.

Ce système constitue une amélioration très notable du dispositif existant mais il implique une révision régulière des critères d'ouverture qui devront, pour offrir des garanties suffisantes, constituer un véritable filtre : seule la pratique permettra de vérifier leur caractère adapté. Il est très positif que ce texte s'applique également aux universités existantes tout en admettant le principe d'un délai pour leur mise en conformité.

Le projet de texte écarte implicitement toute idée de norme relative aux filières de formation : cette question, il est vrai, touche à des questions d'ordre académique et ne pouvait être traitée par un texte visant surtout à garantir un cadre et des conditions de travail et d'enseignement correspondant aux standards internationaux admis en matière d'enseignement supérieur.

Le projet de décret, modifié à l'issue du débat intervenu entre le Ministre et les représentants des universités, a été transmis au Conseil d'Etat en avril 1995. A l'issue de cet examen, il devrait être soumis au Conseil des Ministres en vue de son adoption. Mais il est possible que les observations du Conseil d'Etat aient pour effet une modification de certains articles.

On devrait donc s'acheminer, avant la fin de l'année 1995, vers l'adoption de ce texte, qui constituera un élément important de la réglementation libanaise en matière d'enseignement supérieur. On peut également remarquer que l'élaboration de ce projet de décret a permis de mettre à l'épreuve la méthode qui s'impose au Ministre quant à la gestion de l'enseignement supérieur dans le contexte libanais : cette première concertation a été un incontestable succès qui témoigne de la capacité des universités du Liban à travailler ensemble, de manière constructive, pour réaliser des objectifs d'intérêt général.

I.2.c - La reconnaissance et l'équivalence des diplômes

La question des équivalences de diplôme, voire de la reconnaissance des diplômes de l'enseignement supérieur n'a été jusqu'ici abordée qu'en termes de diagnostic.

Un premier rapport, établi par M. Henri AWIT, consultant national auprès de l'UNESCO, a permis de disposer d'une analyse claire et rigoureuse de cette question, rapport complété par une note d'un autre consultant national de l'UNESCO. M. Abdul Hassan HUSSEINI. M. MERLIN a également, de manière exploratoire, commencé à analyser cette question : ses premières conclusions se situent dans la continuité de celles de M. AWIT.

Pourquoi reconnaissance et/ou équivalence sont-elles des questions à caractère effectivement prioritaire ? L'évolution du contexte le justifie. En effet, du fait de la guerre et de ses conséquences, qu'il s'agisse du départ de nombreux Libanais pour l'étranger ou -plus restrictivement- d'étudiants libanais ayant fait le choix d'études supérieures à l'étranger, notamment en France et dans certains pays anglo-saxons (USA, Canada), le problème se pose avec acuité des conditions de leur retour. On ne saurait non plus sous-estimer les difficultés qu'entraînent le retour des étudiants qui sont restés plusieurs années dans les pays de l'ancien bloc soviétique (ex-URSS, Europe orientale) où ils ont souvent obtenu des bourses d'études.

Ces étudiants, dès lors qu'ils choisissent de revenir au Liban, entendent évidemment s'insérer dans le marché du travail et accéder à un emploi, public ou privé. Phénomène massif, ce retour pose un problème sérieux de reconnaissance ou d'équivalence des diplômes concernés (ou des semestres, unités de valeur,

- crédits, lorsque le diplôme n'est pas encore obtenu) alors même que ceux-ci ont été acquis dans des conditions souvent difficiles à apprécier.

Mais le problème posé ne se borne pas à la reconnaissance de diplômes d'origine étrangère. Coexistent en effet au Liban des filières d'enseignement supérieur de durée variable, ayant comme référence des modèles étrangers (français-anglo-saxon), sanctionnées par des diplômes dont les dénominations traduisent ces inspirations extra-libanaises. Compte-tenu de l'accroissement du nombre des diplômés depuis les années '60, de la concurrence existant entre les universités en termes notamment de reconnaissance des diplômes par les employeurs, la question des équivalences de diplôme se pose, même s'il existe une valeur présumée des formations dispensées par les universités, facultés ou instituts. Cette valeur présumée -sans valeur juridique et dont l'appréciation repose sur des réputations souvent anciennes- a d'importantes limites : comment comparer des diplômes sanctionnant des études de contenu et de durée différents, dans des champs disciplinaires identiques ? Comment évaluer l'évolution de formations correspondant à des disciplines en transformation constante ? comment situer et apprécier des formations récentes ou nouvelles, liées à des spécialités qui se constituent et s'autonomisent parfois rapidement ?

Il appartient depuis 1955 à une Commission des Equivalences de se prononcer sur les demandes d'équivalence présentées devant elles. Cette commission, chargée de traiter des demandes correspondant à tous les niveaux d'enseignement, joue un rôle national très important. Est-elle armée pour le jouer ? Quels sont les points satisfaisants et les faiblesses du système actuel ? Quelles sont ses possibilités d'évolution ?

A - Un atout important : la représentativité de la Commission des Equivalences

Le **décret du 18 janvier 1955** qui prévoit la composition de la Commission des Equivalences dispose qu'en font partie : le Directeur Général du Ministère de l'Education nationale, qui en est le président, les Recteurs de plusieurs universités (Université Libanaise, Université Saint-Joseph, Université Américaine, Université Arabe, Université du St Esprit, Académie Libanaise) qui peuvent être représentés, un magistrat et un représentant du Ministère de l'Education Nationale.

L'Université Libanaise et les principales universités correspondant aux grands systèmes d'enseignement supérieur (arabophone, francophone, anglophone) fonctionnant au Liban sont ainsi présents. Le seul inconvénient de cette composition est son caractère relativement figé, alors que l'offre d'enseignement supérieur a beaucoup évolué depuis quarante ans et pourrait encore s'accroître dans les prochaines années.

En l'état actuel des choses pourtant, c'est là un des points forts incontestables de cette commission, sa composition garantissant équilibre et pluralisme.

B - Une compétence globale et incertaine

La compétence de la Commission des Equivalences est extrêmement large et concerne tous les niveaux d'enseignement. En effet, le décret du 28 avril 1962 précise que :

"La Commission des Equivalences décidera : 1 - des équivalences des diplômes suivants avec les diplômes gouvernementaux libanais de toutes catégories et degrés : diplômes étrangers officiels et privés, diplômes délivrés par les institutions d'enseignement établies au Liban conformément aux lois et règlements en vigueur ; 2 - des droits et prérogatives dont bénéficient les titulaires de diplômes qui ne correspondent à aucun diplôme gouvernemental libanais et ce dans les cas où les lois et règlements en vigueur l'exigent ; 3 - si les diplômes objet de la demande satisfont aux conditions exigées par les lois et règlements en vigueur quant au niveau de l'enseignement".

La compétence de la Commission est donc extrêmement large puisqu'elle doit décider des équivalences "de toutes catégories et degrés" allant du niveau élémentaire (école maternelle) jusqu'aux grades ultimes de l'enseignement supérieur (doctorat et diplômes post-doctorat). Sa compétence dépasse la seule notion d'équivalence puisqu'elle doit décider des droits et prérogatives de diplômes qui détiennent des diplômes n'ayant pas d'équivalent avec des diplômes gouvernementaux. Elle doit également décider si les diplômes concernés satisfont à des conditions de niveau d'enseignement.

Que cette Commission des Equivalences ait en charge tous les niveaux d'enseignement n'est aujourd'hui plus possible.

Cette situation pouvait être, à l'extrême limite, acceptée tant que le volume des dossiers à traiter était très limité. L'augmentation du nombre des demandes est significative : 18 000 demandes d'équivalence ont été déposées auprès de la Commission en 1994-1995, ce qui rend inconcevable un traitement individualisé des demandes et conduit la Commission des Equivalences à traiter de cas d'une extrême variété. Or les diplômes de l'enseignement supérieur constituent bien un ensemble à part, où le facteur "établissement universitaire" joue un rôle essentiel alors que, dans l'enseignement primaire et secondaire, c'est avant tout la définition des formations et des diplômes qui est mise au premier plan.

Il faut par ailleurs constater que la Commission travaille dans l'insécurité en l'absence d'une politique de diplômes déterminée par les pouvoirs publics.

La réglementation libanaise a aujourd'hui un caractère incomplet, bien mis en évidence par M. Henri AWIT, qui entraîne inévitablement la Commission des Equivalences, si elle entend exercer son pouvoir de décision, à se substituer de facto au législateur défaillant.

La première lacune concerne l'absence de définition légale des diplômes des universités privées. L'article 15 de la loi du 26 décembre 1961 organisant l'enseignement supérieur au Liban disposait pourtant que : "Les conditions de reconnaissance des diplômes délivrés par l'établissement privé d'enseignement supérieur ainsi que les modalités de leur délivrance, leur degré, la signature à y apposer, la manière de les authentifier seront fixés par un décret pris en Conseil des Ministres dans un délai ne dépassant pas un an". Malgré cette dernière exigence, ce décret n'a jamais été pris. Dès lors, il n'existe pas de référence légale permettant de procéder à une véritable reconnaissance des diplômes délivrés par les universités privées au Liban. Les diplômés qui, à l'occasion d'un concours ou d'une demande d'emploi, ont besoin d'une telle reconnaissance, s'adressent tout naturellement à la seule instance accessible : la Commission des Equivalences : la Commission des Equivalences.

Or, la compétence de la Commission, au sens théorique et pratique, appelle trois remarques : la première sur la reconnaissance ou validation des diplômes des Universités privées, la deuxième sur la notion d'équivalence, la troisième sur l'équivalence de diplômes gouvernementaux.

Quant à la reconnaissance des diplômes, il est clair que la Commission des Equivalences a actuellement un pouvoir récognitif et non attributif de droits. Elle ne peut se substituer à l'Assemblée Nationale ou au Conseil des Ministres pour définir des diplômes que ces instances n'ont pas définis ; elle doit se référer aux "lois et règlements en vigueur" et n'a pas pouvoir de promulguer ces lois et règlements. Ces "lois et règlements en vigueur" dont il est question à l'article 1 du décret du 28 avril 1962 existent, mais ne couvrent que quelques uns des domaines où la Commission des Equivalences est appelée à statuer et ne concernent que certaines disciplines universitaires. Cette Commission se réfère obligatoirement aux textes juridiques qui fixent par exemple les conditions requises pour la reconnaissance des diplômes étrangers de fin d'études secondaires, ou des diplômes habilitant leur titulaire à exercer certaines professions : médecine - médecine dentaire - pharmacie - ingénieurs - droit, etc... La Commission statue donc dans sa compétence lorsqu'elle décide d'accorder, conformément aux dispositions des "lois et règlements en vigueur", l'équivalence du baccalauréat libanais au titulaire d'un diplôme français de fin d'études secondaires obtenu dans les conditions fixées par les lois concernées. Mais elle statue hors de sa compétence lorsqu'elle décide, par exemple, qu'une licence doit, selon les cas, comporter trois ans ou quatre ans d'études, que la durée des études de doctorat ne peut être inférieure à sept ans ou que la spécialisation dans les études supérieures doit être homogène avec la licence ; ces mesures sont peut-être excellentes, mais ne sont pas de sa compétence. Le dépassement de compétence s'explique d'ailleurs par le fait que faute de critères légaux auxquels se référer, la Commission, explicitement ou implicitement, se réfère aux lois et règlements de l'Université Publique, soit qu'il s'agisse de validation ce qui est certainement abusif, soit qu'il s'agisse d'équivalence, ce qui est pour le moins discutable.

L'équivalence elle-même est en effet une notion complexe. Elle n'est pas une simple reconnaissance, une simple "validation" d'un diplôme, mais elle n'est pas non plus une "homologation". Les autorités qui décernent des "équivalences" de diplômes ou d'études ont tendance à passer inconsciemment de la notion comparative d'équivalence à celle d'identité : identité des études en durée, en qualité ou en matière ; elles n'appliquent plus alors un système d'équivalence mais un système d'homologation. L'homologation est, par exemple, applicable en France à quelques rares diplômes étrangers obtenus dans des conditions identiques à des diplômes correspondants français : l'étudiant peut alors solliciter la délivrance du diplôme français "homologue".

L'équivalence, à la différence de l'homologation, ne suppose pas l'identité. Lorsqu'une Commission des Equivalences déclare qu'une licence en gestion des entreprises est équivalente à la licence en droit pour accéder à des postes de la fonction publique qui n'exigent pas de compétence juridique spéciale, elle ne prétend pas que les études en gestion sont identiques aux études en droit ; elle déclare que l'intérêt des études en gestion est comparable à celui des études en droit pour occuper un poste précis. L'équivalence n'est pas un jugement d'identité ; c'est au contraire une acceptation des différences. Accorder des équivalences, c'est reconnaître qu'on peut accéder à partir de filières différentes à une même étape de formation ou à une même situation. Une équivalence est toujours demandée et accordée pour quelque chose ; il n'y a pas d'équivalence en soi. Il ne s'agit pas de déclarer que deux diplômes sont identiques ou que les études accomplies sont à peu près les mêmes en contenu et en durée. Il s'agit de comparer la structure des études faites et de la formation acquise par des personnes dont la carrière universitaire et l'expérience sont différentes et d'apprécier si les aptitudes et qualifications qu'elles ont acquises sont comparables et leur permet d'accéder à un même stade de formation supérieure ou à un même poste. Le rôle d'une Commission d'Equivalence est très difficile mais il est très important ; il est de permettre la différence sans laquelle il n'y a ni liberté ni progrès dans l'enseignement, ni ouverture d'une profession.

Une conception erronée de l'équivalence peut devenir très dangereuse pour la liberté de l'enseignement lorsqu'il s'agit, comme dans le cas présent, d'équivalences avec des diplômes gouvernementaux et que par surcroît on est tenter d'identifier diplômes gouvernementaux et diplômes de l'Université publique.

La loi du 26 décembre 1961 n'est d'ailleurs pas tombée dans ce travers : son article 18 institue un monopole de l'Etat sur la licence libanaise en droit, seul diplôme gouvernemental d'enseignement supérieur. Cet article dispose en effet que : "L'Etat libanais est le seul habilité à décerner la licence ou tout autre diplôme de spécialisation en droit libanais, ainsi qu'à en fixer et contrôler le programme des études et des examens". Ce faisant, le législateur n'a pas assimilé diplôme gouvernemental et diplôme d'université publique. Au contraire, dans le respect du principe de la liberté de l'enseignement, le régime et le programme de la licence en droit ont été établis par des textes spécifiques pour l'Université Saint-Joseph et pour les autres universités privées, régimes et programmes différents de ceux de l'Université Libanaise. Il est très clair que l'équation diplôme gouvernemental =

diplôme de l'Université Libanaise n'est inscrite nulle part dans les textes mais que le vide juridique existant favorise ce type d'ambiguïté.

Plusieurs problèmes de fond doivent être posés quant à l'établissement d'un système d'équivalence et/ou de reconnaissance.

Est-il, tout d'abord, nécessaire de multiplier les diplômes gouvernementaux -autrement dit nationaux- délivrés au nom de l'Etat libanais ? Leur généralisation à tous les diplômes de l'enseignement supérieur serait inutile mais certains diplômes-clé ouvrant l'accès aux fonctions d'enseignant dans l'enseignement supérieur ou permettant d'entrer dans la fonction publique, voire considérés comme essentiels par les employeurs du secteur privé, devraient probablement être définis sur un plan national.

La réflexion pourrait ensuite s'orienter davantage vers la finalité de ces demandes d'équivalence. S'agit-il de poursuite d'études et d'inscription dans une université ou d'accès au marché du travail, qu'il s'agisse des emplois de la fonction publique ou de ceux du secteur des entreprises et des professions libérales ? Un traitement différencié pourrait être envisagé, donnant dans le premier cas un rôle accru aux universités elles-mêmes et dans le second cas aux représentants des différents employeurs.

Enfin, pour certains diplômes permettant d'accéder à l'entreprise (diplômes d'ingénieur, diplômes de commerce et de gestion), des commissions spécifiques, associant enseignants universitaires et représentants du monde de l'entreprise pourraient accorder une validation constitutive d'un label de qualité, à caractère renouvelable. Ce label n'aurait pas pour conséquence d'interdire aux formations qui ne le détiendraient pas de continuer à exister, mais permettrait de déterminer les formations d'excellence et constituerait un élément de transparence incontestable.

Il ne s'agit ici que d'une première analyse dont les termes doivent être approfondis pour parvenir à des propositions plus précises et plus concrètes. En toute hypothèse, une telle recherche doit accepter comme un préalable la non-prédominance d'une université sur les autres et la recherche d'un juste équilibre entre diplômes gouvernementaux et diplômes délivrés sous la seule responsabilité des universités afin de laisser une place significative à l'innovation pédagogique et à l'irruption de nouvelles spécialités disciplinaires.

I.2.d - L'évaluation de l'enseignement supérieur

L'importance, voire la nécessité de l'évaluation ont été préalablement soulignées (*). Parallèlement, on a dit la difficulté à élaborer un dispositif d'évaluation reposant sur des critères simples et admis par tous les acteurs, compte-tenu de la complexité inhérente à l'enseignement supérieur, à la diversité des universités, à la pluralité possible des conceptions de l'efficacité d'un tel ensemble d'établissements d'enseignement supérieur.

C'est là un domaine où les études menées par les consultants internationaux et nationaux de l'UNESCO n'ont pas véritablement commencé à l'exception d'un rapport établi par M. le Professeur Adnan EL-AMINE, constituant une première approche d'un grand intérêt sur l'efficacité interne de l'enseignement supérieur au Liban.

Quoique, sans ambition excessive, on ne puisse à ce point évoquer que les préliminaires d'une telle étude, certains principes peuvent néanmoins être rappelés :

1) L'évaluation des politiques publiques, dans tous les domaines, est aujourd'hui une réalité mondiale. La recherche d'une efficacité optimale, le souci d'une maîtrise des coûts, la recherche d'une adéquation sans déséquilibres trop marqués entre l'offre d'enseignement supérieur et la demande de diplômés par les entreprises et les administrations, expliquent cette volonté de disposer de critères pertinents d'évaluation.

2) L'élaboration d'un dispositif permanent d'évaluation est inévitablement un objectif à moyen terme. Son fonctionnement suppose en effet que soient réunies plusieurs conditions en termes d'existence d'un dispositif d'information statistique fiable et nourri régulièrement par les différentes universités et d'existence d'un personnel formé aux techniques de l'évaluation, capable de faire évoluer le dispositif et de le perfectionner. L'évaluation est en effet un processus dynamique dont les instruments peuvent être affinés et sans cesse modifiés, d'autant que les objectifs sous-jacents à l'évaluation sont eux-mêmes variables. Selon que l'on met l'accent sur la recherche d'un meilleur rapport coût/efficacité, ou sur l'amélioration de la qualité des formations, les critères d'évaluation et les instruments de mesure ne sont pas identiques. Même si l'objectif, à moyen terme, doit être de disposer

(*) Cf. supra pp. 29-30

d'une gamme de critères et d'instruments, ceux-ci ne peuvent être développés que progressivement, en fonction de priorités successives.

3) L'évaluation doit être l'affaire de tous. Elle ne saurait être purement externe, confiée à des experts extérieurs aux universités libanaises ou à des experts volontairement placés au-dessus du système. L'expertise à caractère externe comporte des aspects indispensables, liés à l'objectivité et à la professionnalité de l'expert. Mais il est nécessaire qu'existe parallèlement une auto-expertise des institutions, même limitée à certaines fonctions et que pénètre ainsi dans chaque université une culture de l'évaluation inséparable de la recherche de la qualité des enseignements.

4) Trois grands domaines de l'évaluation peuvent être distingués, qui devraient tous faire l'objet d'études particulières : l'efficacité interne du système d'enseignement supérieur, son efficacité externe, les coûts de l'enseignement supérieur. Ces trois domaines, eux-mêmes, couvrent potentiellement des champs très larges qu'il convient de délimiter. L'efficacité interne peut être appréciée par référence aux enseignants -ainsi que le démontre de manière très intéressante Adnan EL-AMINE à propos des charges d'enseignement- ou par rapport aux étudiants. La multiplicité des indices d'évaluation possibles est très grande. L'efficacité externe pose de délicats problèmes méthodologiques pour apprécier l'impact des formations supérieures aux différents métiers sur les entreprises et les administrations et implique l'existence de statistiques fiables sur l'emploi et les recrutements au Liban : son appréciation est pourtant très importante, car elle est une mesure de l'adéquation entre les formations et les emplois. Même les coûts de l'enseignement supérieur peuvent être analysés de manière différente selon les types de filières (ouvertes ou fermées), les types d'université (publique ou privées), le recours plus ou moins important à des personnels permanents, horaires ou journaliers.

C'est là en tout cas un domaine où les expériences étrangères doivent être connues et utilisées, qu'il s'agisse des méthodes utilisées en France par le Comité National d'Evaluation des Universités ou des audits à l'anglo-saxonne.

1.2.e - L'amélioration de la qualité de l'enseignement supérieur

L'amélioration de la qualité de l'enseignement dispensé par les universités, publique et privées, est largement liée à l'évaluation de cet enseignement,

évaluation précédemment abordée. Cette évaluation doit, en effet, comporter des aspects qualitatifs, qu'il s'agisse de la mesure de l'efficacité interne ou de celle de l'efficacité externe.

L'effort à accomplir dans ce domaine pourrait être centré sur trois objectifs : **l'amélioration de la qualification des enseignants ; l'impulsion donnée à la recherche universitaire ; la rénovation des filières d'enseignement.** Les deux premiers objectifs ont déjà été traités dans ce rapport, la recherche de manière encore exploratoire, la qualification des enseignants ayant été analysée à deux niveaux, celui de l'ensemble des universités et celui de l'Université Libanaise.

La rénovation des filières d'enseignement doit être envisagée champ disciplinaire par champ disciplinaire, avec le concours ponctuel d'experts étrangers. Elle ne se pose évidemment pas en termes identiques dans les sciences humaines ou dans les sciences dites exactes et doit s'appuyer sur la compétence et le jugement des universitaires eux-mêmes, d'abord libanais, en recourant à l'expertise d'enseignants/chercheurs étrangers, reconnus sur le plan international. La rénovation des programmes d'enseignement, dont la nécessité est clairement perçue par les enseignants et les étudiants, peut être un objectif à explorer, qui n'implique pas le recours à des indicateurs de performance, souvent discutés.

Parallèlement, le renouvellement des équipements et des outils nécessaires à l'enseignement supérieur s'imposera, à la suite de la redéfinition des filières. Là encore, les besoins spécifiques à chaque faculté et à chaque type d'enseignement doivent être appréciés en s'appuyant, si cela est nécessaire, sur des universités étrangères. Peut-être est-ce également un point où une coopération entre universités opérant au Liban pourrait être utile, voire permettre une utilisation de certains matériels conjointe ou mieux coordonnée, propre à dégager des ressources supplémentaires.

La qualité est globale et doit s'appliquer à tous les aspects de l'enseignement supérieur : en ce sens, le ministère chargé de ce secteur doit avoir une responsabilité éminente quant à sa promotion et aux efforts accomplis par les universités pour l'améliorer.

Conclusion : Les tâches à accomplir dans le cadre d'un projet d'appui à l'enseignement supérieur au Liban.

Le projet d'appui PNUD/UNESCO à l'enseignement supérieur au Liban doit se réaliser dans une durée de 24 mois. Il importe donc que, durant cette période, un ensemble de thèmes soient traités et des préconisations formulées, en établissant des priorités et en tenant compte des études déjà réalisées.

Certains objectifs pourraient être atteints à court terme, compte tenu du travail effectué et du caractère prioritaire qui devrait s'y attacher.

La définition de critères d'ouverture de nouveaux établissements et de nouvelles filières, la définition de normes et de critères d'équivalence et/ou de reconnaissance des diplômes sont des domaines qui devraient trouver un achèvement rapide (fin 1995).

L'efficacité interne du système d'enseignement supérieur, qui a fait l'objet d'une première étude réalisée par un consultant national, l'analyse des coûts et du financement de l'enseignement supérieur qui est liée à cette appréciation sur l'efficacité des établissements universitaires, sont des thèmes sur lesquels il apparaît possible d'établir un diagnostic à brève échéance (fin 1995 pour le premier, premier trimestre 1996 pour le second).

Certains thèmes appellent un déploiement d'activités sur une période plus longue, leur point de départ se situant dans le dernier trimestre de 1995 et leur terme s'établissant à la fin de 1996, voire au cours de l'année 1997. Ceci concerne, notamment, la définition et la mise en place, dans le cadre de l'exercice du rôle de l'Etat, d'un dispositif de pilotage du système de l'enseignement supérieur et d'un dispositif de relations avec les universités publique et privées. De même, les différents aspects liés à la formation d'une politique d'enseignement supérieur pourraient être abordés tout au long de l'année 1996 et trouver leur épilogue en 1997 avec l'élaboration d'un document-cadre de politique de l'enseignement supérieur. Certains thèmes spécifiques, comme l'introduction d'un système d'IUT, le développement de la recherche universitaire devraient être abordés dès le dernier trimestre de 1995, leur suivi impliquant une activité permanente jusqu'en 1997.

Le développement des capacités institutionnelles de l'enseignement supérieur appelle également un effort réparti sur toute la période allant de la fin de 1995 à 1997, notamment en ce qui concerne la mise en place d'un dispositif statistique sur l'enseignement supérieur, la création d'un secrétariat permanent du Conseil de l'Enseignement supérieur.

Enfin, d'autres aspects, plus circonscrits, du fonctionnement de l'enseignement supérieur doivent être pris en considération : l'efficacité externe du système ainsi que la mise sur pied d'un dispositif d'évaluation de la qualité des formations, complémentaires de l'efficacité interne et de l'analyse des coûts et du financement de l'enseignement supérieur, devraient faire l'objet d'analyses dès la fin de l'année 1995, le développement de certaines capacités institutionnelles du Ministère de la Culture et de l'Enseignement supérieur (budget, planification et prospective) pouvant être entrepris dès la fin de 1995. Certains aspects liés à la formation d'une politique d'enseignement supérieur (dispositif de suivi du système, plan visant au rapprochement de l'offre et des besoins économiques et sociaux, amélioration de la qualité, de la cohérence de l'enseignement supérieur ainsi que de l'accès à l'université) pourraient être traités en 1996, cependant que l'élaboration d'un dispositif organisant les relations avec le Ministère de l'Education nationale et le Ministère de l'Enseignement technique, d'une part, la conception et la réalisation d'une carte universitaire, d'autre part, seraient abordés respectivement en 1996 et 1997.

II - LA GESTION ACADEMIQUE ET ADMINISTRATIVE DE L'UNIVERSITE LIBANAISE : ELEMENTS DE DIAGNOSTIC

Ce document représente la synthèse de rapports établis par des consultants internationaux et nationaux de l'UNESCO, dans le cadre de plusieurs missions consacrées à l'enseignement supérieur public au Liban, entièrement représenté par l'Université Libanaise (Université d'Etat). Ces missions, qui ont été réalisées de mars 1994 à avril 1995, ont permis d'approfondir progressivement certains sujets, à partir du diagnostic d'ensemble effectué par M. Jacques GUIN. C'est ainsi que la gestion administrative et financière de l'Université Libanaise, y compris la gestion de ses personnels, a reçu une attention particulière. De même, certains thèmes liés à la rénovation académique de l'Université Libanaise ont-ils été abordés tant en termes de diagnostic que de propositions : ceci concerne notamment la réévaluation de la qualité du personnel enseignant, le développement de la recherche et la redéfinition du doctorat libanais. S'est ajoutée à ces travaux une première étude relative à l'état des infrastructures immobilières et des équipements de l'Université Libanaise. Mais, si certains aspects du fonctionnement de l'Université Libanaise ont pu être envisagés de manière assez complète, d'autres en revanche mériteraient des analyses nouvelles, tant en termes de diagnostics que de propositions.

Il faut d'emblée préciser que l'objectif à moyen terme est une reconstruction complète de l'Université Libanaise, au double niveau de sa fonction dans l'Etat et de son organisation académique et administrative. Cependant, on ne saurait progresser solidement dans l'ignorance ou le mépris des structures sociales et des traditions d'un pays. C'est pourquoi il convient de ne pas refuser d'entendre ceux qui pensent que la communauté libanaise ne se construira pas sur une éradication chirurgicale des références confessionnelles, mais plutôt sur une lente démarche de reconnaissance réciproque. Découvrir que l'on peut, ensemble, faire progresser la connaissance peut être un facteur décisif de cette évolution que l'on ne gagnerait pas à conduire de manière autoritaire.

Introduction : le rôle et l'importance de l'Université Libanaise

L'Université Libanaise a été officiellement créée en 1953 dans un pays marqué par une tradition de très forte présence d'universités privées dont le nombre n'a cessé de croître. Au delà en effet d'implantations très anciennes, à caractère "missionnaire", d'universités étrangères, la présence très marquée d'influences confessionnelles au Liban a conduit au désir de chacune de ces composantes de la société libanaise de développer son propre établissement d'enseignement supérieur, visant à accueillir des étudiants selon un critère de structuration sociale fort éloigné de considérations académiques.

Les deux plus anciens et les plus importants de ces établissements "historiques" du pays, ayant pris depuis longtemps valeur "normative", sont l'Université St Joseph (U.S.J.) des Pères Jésuites, de tradition française, et par ailleurs l'Université Américaine (A.U.B.). Elles sont chacune porteuses de traditions très typées d'enseignement supérieur.

Plus tard est apparue l'Université Arabe, organisée comme établissement lié à l'Université Egyptienne d'Alexandrie. D'autres établissements, plus limités quant au champ des disciplines enseignées, se sont développés, correspondant de manière claire à des composantes confessionnelles de la société libanaise. L'éclatement récent des principales confessions en tendances ou sous-tendances, et l'exacerbation des oppositions dans les conflits que vient de vivre le pays, ont provoqué la formulation récente de très nombreuses demandes d'ouverture d'établissements nouveaux.

L'ensemble de ce tableau contribue à renforcer un des enjeux de la restauration et du développement de l'Université Libanaise en tant que moyen et expression de l'unité nationale.

A - Historique sommaire

A sa création, en 1953, l'Université Libanaise a été créée sur un seul site, la ville de Beyrouth. Les textes fondamentaux qui la régissent alors affirment qu'il s'agit d'un établissement autonome. Pour autant elle reçoit l'essentiel de ses ressources de l'Etat, et ce d'autant plus que l'accès, réservé aux titulaires du baccalauréat, est gratuit à l'origine. D'autre part, les traditions locales font que cette autonomie de principe est largement tempérée par des textes réglementaires

qui confient au pouvoir politique d'importantes compétences dans l'établissement, en matière de nominations ou en matière financière.

Les années 1955-1975 allaient permettre un premier développement de l'Université avant que le Liban n'entre dans les conflits dévastateurs de la période 1975-1990. L'établissement a tenté de faire face à sa mission et de la poursuivre durant cette période, mais ce fut au prix de bouleversements structurels et de concessions académiques qui débouchent sur la situation à laquelle le pays voudrait aujourd'hui mettre un terme, avec l'aide des Nations Unies. Il convient donc d'examiner sommairement les principaux éléments constitutifs de l'évolution consentie durant cette période.

L'émiettement de l'Université

Afin d'assurer le service public d'enseignement supérieur dans un pays morcelé et dont tous les systèmes de communication étaient paralysés, techniquement et politiquement, l'Université a dû créer des implantations, d'abord dans les deux zones de Beyrouth communément appelées Ouest (implantation I) et Est (implantation II) ainsi que dans les "Mouhafazats" (départements), avec pour l'essentiel des localisations au Nord à Tripoli (implantation III), à l'Est à Zahlé (implantation IV), et au Sud à Saïda (implantation V).

Cette évolution a évidemment induit de nombreuses conséquences quant à la gestion de l'établissement : d'une part des obligations de recrutement d'enseignants sur ces sites, puisqu'il était par définition impossible qu'il y ait déplacement depuis le siège ; d'autre part des charges très alourdies en matière de bâtiments et d'administration ; enfin des déséquilibres évidents d'effectifs entre ces implantations.

Cette situation a été gravement compliquée par le climat politique qui a abouti à ce que les pouvoirs locaux considèrent l'Université dans son expression locale comme partie de leur domaine de décision, et que de très nombreuses nominations y soient prononcées à quelque niveau que ce soit, par l'autorité politique locale, pourtant souvent réduite aux dimensions d'une tendance ou d'une milice, et le plus souvent au profit des siens, les considérations académiques n'ayant plus de poids réel dans ces choix.

Le gonflement du personnel

La dérive du système conduisant à un gonflement du nombre des enseignants a connu son apogée en 1988 lorsqu'à la centaine d'enseignants titulaires qui restaient comme les témoins de l'Université d'antan sont venus s'ajouter près de 1 000 nominations décidées et entérinées sur la base des influences politiques. On peut considérer aujourd'hui que, si une partie de ces recrutements correspond bien à des nécessités de fonctionnement des centres géographiquement éloignés et séparés, ni leur importance, ni la forme réglementaire choisie (intégration au corps des universitaires) n'ont obéi à des critères scientifiques reconnus.

Une évolution semblable s'est produite pour le personnel administratif dont l'effectif a progressivement augmenté, sans que, en revanche, un statut durable, ici non plus, lui ait été accordé. De plus, il convient d'admettre que les embauches n'ont pas été décidées au regard de critères de qualité dans l'emploi.

Le dérèglement du système scolaire

L'importance des troubles, l'ampleur de la guerre civile, et le démembrement des services administratifs a enfin conduit le pays à l'impossibilité d'assurer les contrôles de fin d'études secondaires et la délivrance du baccalauréat. Pour autant, l'accès à l'université a continué à se faire sur ce principe, en sorte que durant ces années, et jusqu'en 1992, une partie importante des nouveaux étudiants n'avait, en fait, pas satisfait aux exigences de l'examen.

L'Université devant par ailleurs accueillir de très nombreux candidats nommés selon les mêmes politiques que celles évoquées ci-dessus, à des postes de "l'administration" du pays, et théoriquement désireux de "compléter" une formation en fait inexistante, on a assisté à un gonflement exceptionnel des effectifs, principalement en première année d'études, et pour l'essentiel dans des filières dont le contenu est bien connu internationalement pour accueillir un tel type de population (civilisation ou histoire).

B - L'indispensable renforcement de l'Université Libanaise

La structuration interne

L'Université Libanaise compte aujourd'hui 13 Facultés :

- Lettres et Sciences humaines,
- Droit et Sciences politiques et administratives,
- Sciences sociales,
- Information/Documentation,
- Pédagogie,
- Economie et Gestion,
- Sciences,
- Génie,
- Agronomie,
- Beaux Arts,
- Santé générale (correspondant au secteur Paramédical),
- Médecine et Art dentaire,
- Pharmacie.

Ces treize facultés sont implantées, mais inégalement, sur les cinq sites mentionnés, où elles ont établi des branches. Le terme de "branche" a été retenu, précisé par sa localisation sur les sites désignés de I à V comme indiqué précédemment, pour identifier les implantations locales des Facultés. On peut recenser aujourd'hui 47 branches, toutes disciplines confondues.

Une première hypothèse de travail, largement évoquée par les interlocuteurs de M. GUIN dès sa première mission, et même, semblait-il, engagée au niveau expérimental dans une phase de réalisation, pouvait consister à envisager la mise en route d'un retour de l'Université sur la seule capitale, dès lors que les dimensions modestes du territoire national semblaient y pousser au regard des standards internationaux.

Cette orientation doit être, aujourd'hui, fortement nuancée.

C'est en effet, sur les sites extérieurs à Beyrouth que se manifestent le plus les ambitions des universités privées ; fermer les branches de l'Université Libanaise qui s'y trouvent aboutirait donc beaucoup plus vraisemblablement à un transfert d'étudiants vers les établissements privés, souvent confessionnels, dont

l'ouverture se trouverait justifiée pour des motifs d'utilité sociale, qu'au regroupement, recherché, de ces mêmes étudiants sur l'unique site de l'Université Libanaise à Beyrouth. De ce fait, la double mission, politique d'unité nationale, et sociale de proximité, dans un pays dont les réseaux de communication restent encore très défaillants, amène à considérer que **la rénovation de l'Université doit préserver au moins l'essentiel de ses implantations en province, pour les filières d'enseignement, à l'exclusion du seul niveau des études doctorales** qui a, lui, beaucoup à gagner d'une reconcentration permettant ensuite la diversification. Ici, en effet, la nécessité d'élargir l'éventail des formations, et d'approfondir leur spécialisation, justifie que soient combattus les doubles ou triples emplois, et qu'il y ait regroupement des moyens sur un très petit nombre de sites. Il a d'ailleurs été récemment décidé de concentrer sur un seul site (Beyrouth-Ouest) l'ensemble des filières de 3ème cycle, juridiques et politiques. Cette initiative positive mériterait d'être étendue à d'autres disciplines.

Les choses apparaissent plus complexes à Beyrouth même, et il paraît peu probable que l'analyse à en faire relève des qualifications du seul expert universitaire : l'idée d'un campus unique, marquant le renouveau de l'Université Libanaise et attestant de son unité dans son architecture, semble assez bien acceptée dans son principe théorique et abstrait. Pourtant, il apparaît bien vite que la mise en oeuvre d'un tel projet aurait bien du mal à échapper aux interprétations politiques : le site choisi ne saurait se libérer facilement des marques de l'histoire récente, et des signes d'identification qu'elle nous laisse. Le choix du site peut donc favoriser le succès du processus de réunification, ou, au contraire, selon le site, provoquer des réactions de rejet. Il ne pourrait en résulter que la formulation d'autres demandes, par renoncement à l'unité de lieu. L'hypothèse d'une **structure à 2 ou 3 campus** sur Beyrouth est couramment évoquée et semble aujourd'hui devoir être préférée à toute autre. Ces regroupements plus modestes doivent obéir à des logiques disciplinaires.

Des éléments encourageants

Le Professeur J. GUIN observait en octobre 1994 qu'un certain nombre de données locales avaient déjà évolué par rapport à la situation enregistrée en mars de la même année.

Il se confirme que le baccalauréat libanais reprend son rôle dans les conditions d'accès à l'Université, en sorte que le contrôle qualitatif des flux à

l'entrée des filières va déjà en s'améliorant. Plusieurs Doyens ou Directeurs évoquaient cette nouvelle situation comme caractéristique de la rentrée 1994-1995 pour laquelle les effectifs, dans certaines filières, connaissent un début de reflux.

La spécificité de la mission de l'Université Libanaise

Elle tient au monopole exercé par l'Université Libanaise sur l'enseignement supérieur public du pays.

- Le deuxième rapport MERLIN a bien montré que l'un des points majeurs à éclairer concerne le problème de la tutelle légale que le Ministère doit exercer sur l'Université Libanaise, celle-ci devant dans le même temps continuer à jouir de son autonomie dont les moyens doivent être rénovés et modernisés. Il est tout à fait naturel qu'au terme d'une période de troubles durant laquelle l'Université a dû rechercher seule, et dans des conditions particulièrement difficiles, à assurer sa mission, l'idée même de tutelle soit regardée avec crainte et peut-être amertume par ses responsables.

Il convient pourtant que cette tutelle existe en tant que moyen naturel d'expression des orientations que l'Etat entend donner à la seule université publique du Liban.

- La compétition des universités privées à l'égard de l'Université Libanaise se renforce. Avec le retour au calme généralisé et durable, les demandes d'ouverture de nouvelles institutions enseignement supérieur se multiplient. Ces demandes émanent, pour la plupart, d'institutions idéologiquement engagées, au plan confessionnel ou politique et il n'est pas exagéré de penser que leur ambition de prosélytisme idéologique participe à leur volonté de développement. Face à cette situation, la mission spécifique de l'Université Libanaise, université non confessionnelle, d'Etat, pratiquement gratuite pour ses usagers, et à l'abri des engagements idéologiques partisans dont elle doit se préserver, se trouve renforcée : **l'Université Libanaise doit donc recevoir les moyens d'y faire face.**

La rénovation de l'Université Libanaise appelle un plan d'ensemble. M. ADNAN EL AMINE, consultant national, estime qu'il faut repenser l'organisation de l'Université libanaise à la lumière des besoins, des fonctions et des développements internationaux dans ce domaine, ce qui devrait se traduire

par une refonte de la loi existante relative à la l'Université Libanaise. Il propose la mise sur pied d'un plan de cinq ans s'organisant autour de cinq domaines prioritaires :

- 1 - informatisation
- 2 - formation du personnel
- 3 - développement des enseignants
- 4 - développement des programmes d'enseignement
- 5 - développement des infrastructures et des équipements

Cette proposition de plan apparaît cohérente avec le projet d'appui défini ci-après (*).

II.1 - La nécessité d'un système fiable d'information

II.1.a - L'insuffisance persistante de l'information statistique organisée

Le premier constat a été celui d'une absence quasi-totale d'appareil statistique et d'évaluation quantitative dans l'Université.

Les difficultés de communication qui se greffent sur une organisation extrêmement dispersée géographiquement sont une des causes de ce dysfonctionnement. Il est de plus certain que l'absence d'informations globalisées semble plus relever d'une volonté politique que de difficultés techniques : il s'agit d'éviter tout décompte qui pourrait être générateur d'objectivité et de transparence dans l'appréciation du poids des différentes communautés.

M. GUIN, dans un premier rapport, avait néanmoins commencé un travail de recension statistique, rendu difficilement exploitable par des lacunes d'information particulièrement nombreuses dans certaines branches. Depuis, un effort réel de bilan, mis en lumière par Mme JAFFRES, a été effectué par l'administration centrale de l'Université Libanaise. Des données sont actuellement disponibles pour l'ensemble des branches, concernant d'une part, le nombre d'étudiants inscrits, d'autre part, les personnels, enseignants et non-enseignants (*). Il n'en demeure pas moins que les constats de défaillance du

(*) Cf. infra pp. 103-104

(*) Cf. annexe n° 2

système d'information auxquels avaient abouti les premières missions restent, en grande partie, d'actualité.

Les étudiants

On peut dégager quelques éléments caractéristiques de l'Université Libanaise, à partir des tableaux fournissant pour les 5 implantations (sections), le nombre d'étudiants par faculté :

- d'une part, le très fort déséquilibre entre les filières dites de sciences humaines ou sociales, et les autres.
- d'autre part, la concentration de la population étudiante sur l'ensemble de la capitale.

Il faut regretter que les services de l'Université n'aient pas été en mesure de répondre à la question fondamentale de la répartition des effectifs étudiants par années d'études. Compte-tenu des taux d'échec avoués, il est probable qu'une majorité des étudiants est inscrite en 1ère année et ne dépasse jamais ce niveau.

Les personnels enseignants

Le personnel enseignant de l'Université est réparti en trois grades :

- assistants (répétiteurs selon une traduction plus littérale),
- professeurs adjoints (correspondant aux maîtres assistants),
- professeurs de chaire (professeurs).

Du point de vue du statut, il peut être réparti en trois catégories :

- les enseignants "du cadre" (ou cadrés) sont des fonctionnaires titulaires. Ils doivent la totalité de leur activité à l'Université et ne peuvent, en principe, exercer aucune fonction ni recevoir aucun salaire complémentaire extérieur à l'Université. Ceci explique que, dans certaines disciplines, en particulier de santé, très peu d'enseignants acceptent d'entrer "dans le cadre" ;
- les "contractuels à plein temps" exercent des fonctions rigoureusement identiques à celles des "cadrés" dans la même hiérarchie de grades. Dans la

plupart des disciplines, ils sont considérés comme ayant vocation à être "cadrés" au fur et à mesure des moyens en postes et budgétaires ;

- les contractuels horaires viennent compléter le dispositif ; dans certaines disciplines et pour des raisons différentes, leur poids peut être très lourd, comme c'est le cas pour la Faculté de Médecine générale.

Des données sont disponibles par statut et par affectation, mais aucune statistique n'a pu être obtenue sur la répartition des personnels par grade.

Le personnel non-enseignant

L'effectif total de ce personnel se répartit en "cadrés" ou fonctionnaires, et en contractuels, ces derniers à plus ou moins long terme.

L'annexe n° 1, établie à partir des données fournies par l'administration centrale de l'Université Libanaise, fait état de 2 253 personnes. Alors qu'un rapport d'Inspection de 1993 distinguait, à côté des cadres, des contractuels à l'année et des contractuels horaires, l'Université ne retient que cadres et contractuels "journaliers" : on peut supposer qu'elle n'a retenu que la partie la plus stable du corps.

Il faut remarquer l'extraordinaire faiblesse du personnel "cadré", qui ne compte que 48 personnes, à raison de 34 dans les services centraux et 14 dans les sections locales, contre 2 205 employés journaliers (contractuels pour la plupart, théoriquement à temps plein).

On observe que si chaque Faculté -à l'exception de la Pharmacie et de la Médecine dentaire- a des membres de son personnel "cadrés" (8 en Sciences, 6 en Lettres, 3 en Sciences économiques et en Médecine générale, 2 en Pédagogie, en Génie et en Agronomie, et 1 seulement pour chacune des autres Facultés), chaque section, en revanche, est très loin de connaître la même situation, en sorte que des parties lourdes de l'Université, parfois coupées du centre par les contraintes géographiques, souffrent d'un déficit majeur en cadres administratifs compétents.

Un système d'information fiable doit être impérativement mis sur pied, selon des modalités envisagées plus loin (*). Il est d'ores et déjà possible de déterminer les

(*) Cf. infra pp. 101-102

informations basiques, qui permettraient d'apporter non seulement la connaissance globale, mais aussi une aide à la décision.

Il faut donner au recensement "étudiants" un caractère obligatoire vis à vis des branches et réaliser, pour chaque branche, un recensement "étudiants" par année d'études. Il serait, de plus, fort utile de connaître le nombre d'étudiants réellement présenté par rapport au nombre d'inscrits.

Il convient de constituer rapidement un fichier des personnels enseignants "cadrés" et "plein temps", avec leur affectation, leur discipline d'enseignement et évidemment leur grade.

Ainsi, **l'informatisation**, en cours de réalisation, des fichiers des personnels enseignants doit être considérée par l'Université Libanaise comme une priorité urgente. C'est pour elle un premier outil opérationnel d'évaluation de son potentiel, donc aussi de ses carences et besoins supplémentaires. Pour les personnels administratifs, une telle opération, associée à l'organisation du concours interne d'intégration des personnels contractuels, devrait aboutir à une clarification de la situation.

II.1.b - Le manque d'outils d'information qualitative

D'un point de vue qualitatif, les trois acteurs traditionnels de tout système universitaire sont atteints, dans des proportions difficilement appréciables.

- Les étudiants révèlent d'énormes inégalités de situation. Il existe incontestablement un effectif de jeunes "solides", motivés, dont la formation initiale a peut être régressé en 20 ans mais prêts à de considérables efforts. Mais on ne peut négliger que toute une partie de la population étudiante a accédé à l'Université sans garantie de diplôme, ni qu'une autre, particulièrement dans les matières relevant des lettres, du droit ou des sciences politiques et sociales, vient chercher dans cette université morcelée, les éléments d'un endoctrinement qui n'a souvent rien d'académique. Les taux d'échec en 1ère année de ces filières et, plus encore peut-être, le décalage entre nombre d'inscrits et candidats effectifs aux examens, en témoignent clairement.

- Le corps académique porte durement les traces des années de guerre. Les critères académiques qui auraient dû présider, seuls, à la gestion de ce corps, ont été

largement combinés à des critères politiques. La recherche, attribut par excellence des universitaires, a pratiquement disparu. Le niveau de qualification est devenu hétérogène et échappe à tout système suivi d'évaluation.

- L'administration de l'Université Libanaise est dans une situation très défavorable. Il n'y a pas eu de concours de recrutement pour les personnels administratifs pendant plus de quinze ans, ce qui explique que l'on ait recouru à l'embauche, selon des critères peu homogènes, de contractuels souvent mal formés. Le résultat est aujourd'hui une administration pléthorique d'un niveau de qualification insuffisant, qui ne fait que refléter la désorganisation générale de la fonction publique libanaise.

Pour des raisons sociales et politiques, les contractuels doivent être intégrés dans les corps de la fonction publique. Le ministère de la Culture et de l'Enseignement supérieur a prévu d'ouvrir un concours interne pour réaliser cette intégration. Afin de répartir par niveau les postes mis au concours, l'Université Libanaise est en train de définir les fonctions de l'appareil administratif et les besoins en personnel afférent.

Les premières conclusions de ce travail sont en contradiction avec le décret n° 879 de 1983 qui fait dépendre le nombre des personnels en fonction d'un seul critère : le nombre d'étudiants.

En effet, s'il est des fonctions administratives qui supposent un potentiel proportionnel au nombre d'étudiants, d'autres sont beaucoup plus inertes par rapport à cette variable. Il y a aussi des activités périodiquement lourdes, comme les inscriptions des étudiants, auxquelles on peut faire face par l'embauche de vacataires sur une période limitée, ou par une réaffectation temporaire interne des personnels.

Ce décret devra donc être modifié afin que le futur concours traduise correctement les choix d'organisation administrative et les contraintes de l'Université Libanaise.

Faisant suite à l'intégration dans la fonction publique, **un plan de formation des personnels** doit être programmé. La jeunesse des contractuels est ici un élément positif. Ses modalités concrètes n'ont été qu'effleurées au cours de cette mission avec le Ministère de la Culture et de l'Enseignement supérieur et

avec l'Université Libanaise. Quelques lignes directrices sont proposées à la réflexion par Mme JAFFRES :

- organiser un séjour (1 ou 2 semaines) de sensibilisation et d'information dans des universités françaises pour une équipe d'enseignants et d'administratifs ayant des responsabilités de direction et de gestion au sein de l'Université Libanaise ;

- séparer en deux volets le plan de formation :

- . la formation des futurs formateurs qui concernera un nombre limité de personnes actuellement en poste à l'Université ; elle pourra alterner une formation sur place par des experts libanais et/ou étrangers, le maintien au poste de travail et éventuellement des stages d'études dans des universités françaises. L'hypothèse du maintien en alternance au poste de travail est proposée ici dans le but d'éviter une coupure avec le champ concret d'application de la formation ;

- . les enseignements de ces nouveaux formateurs seront destinés, selon des degrés divers à préciser, à l'ensemble des administratifs de l'Université Libanaise.

- impliquer l'Ecole Nationale d'Administration du Liban dans la mise en oeuvre du programme de formation.

Il est essentiel de souligner que les besoins diagnostiqués à ce jour s'inscrivent dans l'organisation actuellement éclatée de l'Université Libanaise. A Beyrouth, les regroupements envisagés, selon plusieurs scénarios, induiront nécessairement une nouvelle structuration administrative. A titre d'illustration, dans l'hypothèse de réunification d'une faculté, les services de scolarité des deux anciennes branches devront être regroupés ; il ne s'agira pas automatiquement d'un simple recollement ; le nouveau service devra être repensé et il sera peut-être possible de réaffecter des personnels à de nouvelles tâches jusque là négligées.

Il ne faut donc pas que le schéma issu de la redéfinition en cours de l'appareil administratif soit perçu comme immuable et générateur d'"avantages acquis", mais uniquement comme une étape de rationalisation facilitant les évolutions futures.

L'absence de moyens et de critères d'appréciation des filières de formation

Aucune enquête n'a été effectuée qui permette d'apprécier les filières de formation. Il n'existe pas à ce stade de critères d'évaluation. L'Université Libanaise doit, en s'inspirant notamment d'exemples étrangers, mettre sur pied un système d'autoévaluation des formations qu'elle dispense. Dans un premier temps, une réflexion devrait être engagée sur l'évolution des filières depuis 1975, et sur leur nécessaire adaptation au nouveau contexte économique national et aux nouveaux besoins, en particulier ceux liés à la reconstruction. Quel que puisse être l'intérêt académique portant sur les cultures ou l'histoire, il ne doit pas être exclusif de la formation de techniciens supérieurs dont le pays a besoin.

L'absence d'évaluation des charges d'enseignement

Le rapprochement des charges d'enseignement et des potentiels d'encadrement est un élément-clef de l'analyse de l'activité d'un système universitaire (*).

A partir des données fournies par l'Université Libanaise, les consultants nationaux, sous la direction de Mme Fadia KIWAN, ont effectué un travail de rapprochement des charges d'enseignement et des potentiels, par diplôme et année de formation, pour la Faculté d'Agronomie et l'Institut des Sciences sociales (*). Si l'évaluation des potentiels n'a pas présenté de difficultés de méthode (*), hormis la réalité du service fait, la mesure de la charge d'enseignement soulève encore des problèmes, comme l'a bien montré Mme Riwanona JAFFRES dans un rapport d'avril 1995.

L'évaluation de la charge d'enseignement s'effectue à partir de la maquette de la formation qui définit, par matière enseignée, le nombre d'heures par type d'enseignement (cours magistraux, travaux dirigés, travaux pratiques) en tenant compte du nombre d'étudiants inscrits.

Or, actuellement, la définition des maquettes est souvent purement déclarative et peut varier d'une branche à l'autre au sein d'une même faculté.

(*) Cf. infra pp. 93-97

(*) Cf. annexe n° 3

(*) On prend en compte un service de 175 h/année pour le personnel cadré et à temps plein, et de 50 j/année pour le personnel horaire.

Le rapprochement potentiels/charges d'enseignement a été réalisé par Mme HAUGADES et M. GUIN pour chaque filière de Droit et de Sciences économiques (*). Il faut élargir ces calculs à l'ensemble des facultés, grâce à l'usage d'une **grille unique** de description de la charge et des enseignants qui l'assument (*).

Les ratios "nombre d'étudiants par enseignant permanent" (titulaires et contractuels plein temps) ont été calculés pour chaque branche. Cet indicateur est très global et n'a pas vocation à être utilisé en gestion courante, surtout sur des champs disciplinaires différents, mais à l'intérieur d'une même faculté, il permet de cibler les sources virtuelles de redéploiement de moyens et par là même d'éviter d'accentuer les déséquilibres.

L'absence de capacités à apprécier la qualité du corps enseignant

Il est très difficile aujourd'hui d'apprécier la qualité académique de l'établissement. Durant la période de troubles, certains recrutements ont dû se faire sous la pression des effectifs, et dans de nouveaux sites isolés, le tout dans un contexte politique peu favorable à la mise en place de solides exigences permettant de garantir le respect des standards internationaux actuels. Ce point doit être relié à l'analyse des recrutements et du déroulement de carrière des enseignants où la recherche devrait jouer un rôle crucial.

II.2 - Le nécessaire rééquilibrage des pouvoirs (*)

II.2.a - La prédominance du Recteur, des Doyens et Directeurs de branches

Le Recteur

A la tête de l'Université se trouve le Recteur, personnalité universitaire ou non universitaire (actuellement il s'agit d'un Haut Magistrat, qui fut aussi Ministre des Finances), nommé par le Conseil des Ministres sur proposition du Ministre. A ce titre et quelles que soient par ailleurs ses qualités, le Recteur participe aux règles de l'équilibre confessionnel du pays.

(*) Cf. annexe n° 7

(*) Cf. annexe n° 3.

(*) Cf. annexe n° 5

Une petite administration lui est octroyée (secrétariat, relations publiques, informatique et contrôle de l'engagement des dépenses), assurée par des personnels ayant rang de "chef de bureau" (catégorie III de la Fonction publique). Il est assisté de deux chefs de service de catégorie II, placés respectivement à la tête d'un Secrétariat Général de l'Université et d'un Service Administratif commun.

Cet ensemble, organisé en 14 bureaux et 6 sections, dispose de 9 fonctionnaires "cadrés" et 153 employés "journaliers". Un budget de 14 milliards de Livres libanaises lui a été affecté pour 1993-1994.

Les pouvoirs du Recteur sur l'Université sont traditionnels à travers le monde et ne sauraient être remis en cause. Son indépendance et sa responsabilité doivent être conjointement développées. Cela ne signifie pas que l'Etat ait à renoncer à exercer toute influence sur l'Université. Université d'Etat, l'établissement doit naturellement, et dans le respect de la liberté de la recherche scientifique, exécuter la politique publique d'enseignement supérieur décidée par l'Etat. Le Recteur en a la charge et peut la récuser en se démettant. Mais s'il en a la charge, il doit en avoir aussi la responsabilité, ce qui signifie qu'il doit avoir une large maîtrise des moyens nécessaires comme des méthodes. L'Etat ne doit pas se substituer à lui pour un contrôle de moyens, mais le juger sur des résultats.

Il faut de plus souligner qu'aujourd'hui, si les pouvoirs du Recteur sont réels, il n'en est pas moins fort démuné face aux propositions internes (des Doyens par exemple) ou externes (de la classe politique). Par manque d'administrations compétentes à sa disposition, il se voit contraint de prendre ses décisions sous des pressions multiples. Il n'existe ni bureau d'étude ou de planification, ni conseil académique, que le recteur pourrait consulter pour créer un diplôme, modifier un programme, fermer une branche... La situation est tout à fait comparable pour les Doyens. Remédier à ces pesanteurs permettrait à l'Université Libanaise d'avoir une structure de gestion et de développement stable.

Les Doyens

A la tête de chaque faculté se trouve un Doyen. Il est choisi pour une période de trois ans renouvelable, parmi les professeurs de la faculté, et nommé en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre. Il est donc, lui aussi, issu de choix politiques et de l'équilibre confessionnel.

Il ne dispose, à son niveau, d'aucune administration. Il n'a pas de secrétariat ni de bureau.

Le Doyen est pourtant le chef dans sa faculté en matière académique. Il exerce à ce titre un pouvoir hiérarchique sur ses collègues. Il supervise les compétences administratives des directeurs des branches, mais n'est pas leur chef ni leur supérieur.

Il a une très modeste capacité d'engagement des crédits de sa faculté mais, dès franchissement du seuil de dépense, il doit obtenir signature du Recteur.

Pour les nominations, sur proposition des branches, le Doyen et son Conseil établissent une liste de trois personnes au moins qui est soumise au Conseil de l'Université (non créé) et au Recteur. Celui-ci propose au Ministre, qui soumet la nomination au Conseil des Ministres, qui nomme. Cependant, cette procédure a été gravement détournée en 1978, sous la pression des milices sur l'ensemble de ces acteurs qui sont tous dépendants du pouvoir politique.

Cette situation, très défavorable, doit évoluer sensiblement.

Le pouvoir, l'autorité et les moyens administratifs des Doyens doivent être renforcés.

Ils expriment, dans l'université, la tutelle académique. Ils sont les garants de l'unité de l'université dans leur faculté, quel que soit le nombre de ses branches.

Ils doivent veiller au cursus des étudiants inscrits et à l'avancement de leur projet d'études. Ils doivent proposer la mise en place de dispositifs de contrôle du suivi des enseignements qui imposent une discipline, normale en temps de paix, vis à vis du travail à l'université, et garantissent qu'il n'y a pas détournement de sa mission et de ses objectifs. Ils assurent la régularité de l'enseignement et des examens. Ils contrôlent et signent les diplômes.

Ils sont appuyés, dans l'exercice de leurs missions, par des commissions académiques de spécialité émanant, pour partie, des branches de leur faculté et, pour partie, de la communauté scientifique internationale.

Ils exercent leur autorité sur les branches par l'intermédiaire de directeurs de branches nommés sur proposition conjointe du Recteur et du Doyen, par le Conseil de l'université.

L'administration de la faculté est organisée autour du Doyen qui répartit ces moyens dans les branches, les laboratoires et les centres de recherche.

Une telle restructuration de l'université doit permettre une très rapide capacité de rénovation de sa crédibilité internationale. Elle demande aussi des méthodes modernes de gestion.

Les Directeurs de branches

Ce sont des professeurs nommés par le Recteur dans le cadre des quota confessionnels. Ils ne sont donc pas placés sous l'autorité hiérarchique du Doyen et peuvent le contourner. Ils exercent :

- une fonction administrative pour exécuter les décisions académiques du Doyen,
- une attribution administrative en tant que chef de service du secrétaire de branche,
- des attributions financières, exécution de la dépense engagée par le Doyen.

Un secrétaire de branche (catégorie III de l'administration) assiste le directeur et supervise la section administrative dont le directeur est le chef.

II.2.b - Le problème de la création de Conseils d'Université et de Faculté

Le Conseil d'Université

Au niveau du Recteur est prévu le fonctionnement d'un Conseil d'Université dont les responsabilités décisionnelles sont lourdes. Mais en raison de la conjoncture d'abord, d'un désaccord sur sa compétence ensuite, le décret organisant ce Conseil n'a jamais été promulgué. De ce fait, le Conseil d'Université n'existe pas aujourd'hui.

Or, si le Recteur est le chef de l'université, il doit être appuyé par un Conseil d'Université, dont le rôle équilibrant est essentiel. Instance de décision, il doit être

représentatif, mais d'un effectif assez réduit pour que les décisions puissent être prises avec efficacité.

Le Conseil doit réunir, autour du Recteur, les Doyens des Facultés : parce que leurs fonctions leur donnent de lourdes responsabilités, ils doivent participer à la formation des décisions. Il doit également comprendre des personnalités qualifiées, susceptibles d'éclairer l'Université sur le monde concret pour lequel elle travaille, même si elles ne doivent pas pouvoir s'imposer sur l'autorité universitaire. Enfin, la représentation des étudiants doit être assurée dans le Conseil, sans qu'elle puisse primer sur l'autorité académique.

La communauté académique doit jouer un rôle essentiel dans l'Université. Elle doit disposer des informations nécessaires quant au contexte dans lequel vit l'Université d'Etat et aux contraintes qui s'y manifestent.

Elle doit pouvoir s'exprimer sur les grands choix stratégiques et faire valoir ce qu'elle pense être les intérêts de la science comme ceux des universitaires. Il serait cependant ambigu et dangereux qu'une confusion puisse s'opérer entre autorité académique et autorité politique, dans un pays dont les données sociales et culturelles imposeront sans doute pour longtemps des pratiques délicates de recherche d'équilibres inter-confessionnels. C'est pourquoi, il faut concilier la présence des représentants académiques avec le rejet de toute compromission dans les choix politiques.

Ils doivent être en mesure de faire valoir leur opinion auprès du Conseil et de s'informer du fonctionnement de ce dernier.

Afin de concilier ces exigences, on proposera que le Conseil d'Université réunissant Recteur et Doyens comporte un nombre réduit, mais jamais inférieur à deux, de représentants des communautés répertoriées : académique, estudiantine, économique et sociale. Pour formuler leur avis, ces trois communautés pourraient disposer de trois conseils consultatifs :

- conseil académique,
- conseil des études et de la vie étudiante,
- conseil économique et social.

Les avis de ces conseils sur les sujets à l'ordre du jour du Conseil d'Université seraient obligatoirement rendus publics et de leur non respect devrait donc être justifié à travers des décisions "motivées" du Conseil d'Université.

Les Conseils de Faculté

Ils devaient être composés de représentants des professeurs et des étudiants mais le décret les organisant n'a toujours pas été pris. Eux non plus n'existent donc pas aujourd'hui.

Or il est important que chaque Doyen soit entouré d'un Conseil de Faculté à vocation essentiellement académique. Ce Conseil doit assurer la rénovation permanente de programmes et la présenter à l'autorité de tutelle. Il doit examiner la meilleure répartition des moyens de la faculté pour assurer sa mission scientifique et sociale. Il doit veiller à ce que le plus large éventail de formations soit proposé aux étudiants, afin de leur assurer les meilleures chances d'expression et de recherche.

II.2.c - La question de l'autonomie financière

Les ressources financières de l'Université lui sont attribuées au terme d'une procédure complexe et selon une répartition très largement inspirée de critères non explicites qui laissent, ici encore, une large place aux influences politiques.

L'Université est autonome. Cela signifie que l'ensemble de ses moyens de fonctionnement, en particulier les traitements de l'ensemble des personnels est inscrit à son budget. Mais cette autonomie, affirmée, est en fait très largement tenue en échec par les divers types de contrôles -contrôle a priori et a posteriori de la Cour des Comptes- et surtout d'arbitrages qui sont rendus à des niveaux politiques ou -ce qui est presque toujours le cas- tenus en mains par des responsables qui sont l'expression de tendances politiques, placés à ces postes pour les représenter et défendre leurs intérêts. De ce fait, les décisions budgétaires doivent être regardées sous cette influence, et les branches locales dont nous avons vu qu'elles sont, depuis la guerre, sous une forte autorité politique locale, y jouent un rôle essentiel qui nous a semblé souvent très éloigné des soucis académiques.

L'enveloppe globale est définie par le Gouvernement qui décide d'un montant de crédits pour l'Université.

Au sein de celle-ci, l'initiative budgétaire est en effet à la branche qui prépare, pour l'exercice suivant, un "projet de dépenses". On remarquera que ce projet est la voie normale d'expression des demandes de créations de postes, y compris de professeurs. Les avant-projets des cinq branches remontent à la faculté correspondante où ils sont discutés et harmonisés, ce qui induit 13 projets de faculté.

Dans le même temps, l'administration centrale prépare, à l'aide de ces documents, le projet de budget en 62 chapitres : un pour l'administration centrale (1) ; un pour chacune des 13 facultés (13) ; un pour chacune des 47 branches (47) ; un pour justifier une "réserve" (1).

Un service spécial, placé, comme on l'a vu, auprès du Recteur, en fait un document unifié qui devrait être approuvé par le Conseil d'Université qui n'a pas été mis en place. C'est donc actuellement sous la responsabilité du seul Recteur que ce projet est donné aux deux ministères exerçant la tutelle en la matière : Culture et Enseignement supérieur d'une part, Finances d'autre part.

Ces demandes sont définitivement acceptées sur la base de leur double accord. Pour 1993/94, la contribution de l'Etat au budget de l'Université Libanaise est de 54 milliards de Livres libanaises (soit environ 190 millions de Francs) qui représentent 2,2 % du budget de l'Etat.

A ces ressources "octroyées", l'Université peut ajouter quelques ressources propres. Il s'agit des droits d'inscription des étudiants ; des "recettes" de la Faculté de Médecine dans ses activités de soins ; de la vente des publications qui apportent un montant complémentaire de 8 milliards de Livres. Le budget de l'Université, pour 1993/94, est donc de 62 milliards de Livres.

II.3 - L'amélioration de la qualité de l'enseignement supérieur dispensé par l'Université Libanaise

II.3.a - La mesure de l'efficacité et de la qualité de l'enseignement

L'efficacité interne et externe de l'enseignement dispensé par l'Université Libanaise, la qualité de cet enseignement doivent à l'évidence être mesurées. Ce

sont là des thèmes qui n'ont pas encore fait l'objet d'études, et à propos desquels l'établissement d'un diagnostic sera nécessaire.

L'ensemble des développements consacrés à ces questions à propos du système d'enseignement supérieur doit trouver également application au cas spécifique de l'Université Libanaise.

II.3.b - Recrutement des enseignants et qualité académique

La qualité de l'enseignement supérieur est étroitement dépendante de la qualité scientifique des enseignants. Celle-ci, qui résulte elle-même de plusieurs facteurs, tels le niveau des connaissances acquises, la capacité à les renouveler et l'aptitude à la recherche, doit être appréciée à certains moments cruciaux de la carrière d'un enseignant-chercheur : le recrutement et la promotion.

Dans tous les pays de tradition universitaire, cette appréciation de la qualité académique des enseignants lors de leur recrutement et de leur promotion s'inscrit dans un système à deux composantes essentielles : un ensemble de critères objectifs et reconnus par la communauté académique ; un mode de décision qui associe étroitement des enseignants-chercheurs compétents et expérimentés au choix des nouveaux enseignants et aux promotions susceptibles de marquer le déroulement de leur carrière.

La situation prévalant au Liban avant les années 1980 dans ce domaine de recrutement et de la promotion des enseignants reposait sur un système comparable, moins formalisé que dans d'autres pays, comportant certaines ambiguïtés (telle la définition du doctorat), mais aboutissant à un résultat satisfaisant, permettant à l'Université Libanaise de procéder à ses recrutements et à ses promotions en privilégiant la qualité académique des candidats aux différents types de poste.

La communauté universitaire de l'Université Libanaise a été profondément bouleversée par dix sept années de guerre. Cette période a finalement abouti à un gonflement très important du nombre des enseignants. La dérive d'un système où le poids des pouvoirs politiques locaux était devenu prépondérant a connu son apogée en 1988 lorsqu'à la centaine d'enseignants titulaires sont venus s'ajouter près de mille enseignants nommés sur la base d'influences politiques, sans référence obligatoire à des critères scientifiques reconnus.

Depuis 1990, un retour s'est opéré à une situation plus normale. Tous les enseignants (assistants, professeurs adjoints ou professeurs de Chaire) doivent être titulaires du doctorat. Mais il s'agit d'un recrutement de docteurs de valeur très inégale du fait du niveau de leur doctorat, qu'il soit acquis au Liban ou à l'étranger (doctorat d'Etat, de 3ème cycle, d'université, Ph.D., nouveau régime français, doctorats de régime et d'origine difficilement appréciable).

Parallèlement, la promotion entre les grades s'effectue sur la base de l'ancienneté et des publications, chaque faculté de l'Université Libanaise ayant sa pratique propre par référence à ces deux critères.

Le problème se trouve aujourd'hui compliqué par l'absence, souvent marquée dans certains secteurs, d'activités de recherche au niveau requis par les standards internationaux et l'absence de moyens permettant d'apprécier les qualités et défauts du corps enseignant.

Cette situation est aujourd'hui alourdie par le fait que l'Université Libanaise formule des demandes en vue de nommer de nouveaux enseignants. Or, les simulations opérées de manière expérimentale (et non exhaustive) sur la base d'un modèle de gestion modernisée, montrent que l'état actuel du corps enseignant pose beaucoup plus de problèmes qualitatifs que quantitatifs. Dans de nombreux cas, le recrutement ne se justifierait que s'il permettait d'améliorer la qualité.

Avec la paix doit revenir une normalisation académique mieux structurée, permettant de garantir un niveau de qualité beaucoup plus affirmé. Cette normalisation pourrait servir de référence au secteur privé dans le cadre de l'élargissement de certaines contraintes à tout l'enseignement supérieur.

Les principales propositions susceptibles d'entraîner une rénovation et une amélioration qualitative significative de l'Université Libanaise (voire de l'ensemble des établissements) devraient porter sur :

- la définition par décret d'un **doctorat libanais**, dont il serait souhaitable qu'il s'applique non seulement à l'Université Libanaise, mais aussi aux autres établissements d'enseignement supérieur. La situation actuelle d'un "doctorat de l'Etat libanais", dont l'Université Libanaise a le monopole (malgré l'ambiguïté des textes), coexistant avec une prolifération de doctorats délivrés par les universités

privées après autorisation du Ministre chargé de l'Enseignement supérieur, mais sans que ce dernier ait les moyens d'une réelle appréciation qualitative, n'est pas satisfaisante : elle conduit à des disparités de situations et à de difficiles problèmes d'équivalence. Les Doyens des facultés de l'Université Libanaise considèrent d'ailleurs que le texte actuel régissant les doctorats n'est plus adapté à la mutation observée. Un nouveau décret, créant un doctorat unique et le définissant de manière précise, mettrait fin à une situation porteuse de graves inconvénients.

- la création d'une **habilitation à diriger les recherches**, qui seule permettra au personnel de l'Université de sortir de son isolement face à la communauté scientifique internationale. Elle sanctionne la reconnaissance du haut niveau scientifique du candidat, le caractère spécifique de sa démarche scientifique, son aptitude à maîtriser une stratégie de recherche, et sa capacité à encadrer des chercheurs.

L'habilitation à diriger les recherches est délivrée par le Conseil Supérieur d'Evaluation Académique ^(*). Les candidats doivent être :

- soit professeur cadré dans l'Université Libanaise avant le 1er/01/95,
- soit titulaire d'un diplôme de doctorat d'Etat (ou son équivalent).

Les demandes sont instruites par la section disciplinaire du CSEA qui désigne deux rapporteurs (un Libanais et un étranger durant la première année au moins). Les rapports, écrits, doivent figurer au dossier transmis au président du CSEA. Les rapporteurs sont des membres du CSEA.

Le candidat présente au moins cinq de ses travaux scientifiques ayant fait l'objet de publication selon les critères internationaux. Il fait un exposé qui porte sur l'ensemble de son activité scientifique et universitaire. Cet exposé est public.

Le président de la section disciplinaire transmet au président du CSEA un avis assorti des rapports.

Le CSEA se prononce, en formation plénière, dans le mois suivant la réunion de la commission d'instruction. En cas de partage égal des voix, la voix du président est prépondérante.

^(*) Cf. infra pp. 88-89

Les professeurs de l'Université Libanaise, titulaires de l'habilitation à diriger les recherches, voient leur service statutaire minimum ramené à 150 heures/année de cours magistraux. Ils doivent consacrer un tiers de leur service statutaire à l'encadrement doctoral et perçoivent une prime d'encadrement local. Ils adressent, tous les quatre ans, un rapport sur leur activité de recherche au CSEA qui reconduit leur habilitation à diriger les recherches, ou peut demander, en cas d'insuffisance, leur passage devant la section disciplinaire.

Les professeurs de l'Université Libanaise, non titulaires de l'habilitation à diriger les recherches, peuvent bénéficier d'une position de détachement pour exercer leurs compétences auprès de services de l'Etat libanais ne sollicitant pas d'aptitude particulière en matière de recherche. Ils peuvent bénéficier, alors, en tant que de besoin, d'une indemnité compensatoire.

- La mise en place d'un dispositif préalable aux recrutements nouveaux de professeurs : la **qualification**. Il s'agit d'une capacité, reconnue par un jury, à exercer le métier de professeur d'université.

Pour candidater à la qualification, il faut être docteur et titulaire de l'habilitation à diriger les recherches. Le candidat dépose devant le CSEA un dossier de candidature, constitué, outre les pièces administratives réglementaires, par l'ensemble des travaux scientifiques. Le président du CSEA transmet le dossier à la section disciplinaire correspondante, appelée à se constituer en jury. Il désigne deux rapporteurs, dont les rapports écrits seront joints au dossier.

Le candidat "qualifié" fait partie d'un vivier de scientifiques de haut niveau qui seuls sont autorisés à se présenter aux recrutements de professeurs des universités, ouverts par les universités privées ou publiques. La qualification libère l'université à la recherche d'un professeur de toute crainte sur le niveau des candidats, et lui permet d'exercer une autonomie totale quant au choix de la personne, eu égard au profil retenu pour le poste.

- La création d'un **Conseil Supérieur d'Evaluation Académique**, déjà évoqué à plusieurs reprises, placé auprès du Ministre de la Culture et de l'Enseignement supérieur qui en serait le Président. Il doit être constitué sur la base de sections correspondant aux grands secteurs disciplinaires. Formé d'enseignants titulaires de l'habilitation à diriger les recherches, il sera responsable

de la délivrance de cette habilitation ainsi que de la qualification à exercer les fonctions de professeur d'université.

L'existence de cet organisme garantirait la nécessaire participation de la communauté académique aux recrutements et aux promotions des enseignants de l'enseignement supérieur. La constitution de sections académiques disciplinaires devrait refléter (au moins à terme) la diversité des établissements d'enseignement supérieur et une volonté d'ouverture vers des professeurs venant d'universités étrangères.

Dans ce domaine du recrutement et de la promotion des enseignants, l'analyse établie par M. le Professeur J. GUIN permet de conclure que le diagnostic existant pourrait utilement être approfondi sur certains points (état actuel des doctorats, nombre et situation des étudiants doctorants, analyse des pratiques actuelles de recrutement et de promotion des enseignants, notamment) avant de préciser les propositions actuellement formulées et de leur donner un caractère opérationnel.

II.3.c - Le développement de la recherche à l'Université Libanaise

Il ne saurait y avoir d'université sans recherche. L'université de masse ne fait nulle part une place suffisante à cette activité : on ne saurait pour autant oublier qu'elle reste -au sens plein du terme- fondamentale pour l'enseignement supérieur.

La recherche universitaire doit être restaurée, en relation avec certaines agences comme le CNRS. Cela suppose que des moyens soient rétablis au plus tôt, notamment en locaux et en équipement. Plus prosaïquement, on ne saurait négliger que c'est la recherche qui fixe l'enseignant-chercheur à l'université et le détourne d'exercer ses fonctions selon les seules exigences horaires de ses enseignements. C'est aussi la recherche qui, naturellement, rendra aux enseignants-chercheurs de l'Université Libanaise la notoriété que beaucoup méritent.

II.3.d - La modernisation des infrastructures et des équipements

Il faut rappeler que pendant la guerre, afin de pouvoir assurer la pérennité du service public de l'enseignement supérieur, l'Université Libanaise a été amenée