



PROPOSITION DE LOI n° 007-2020/PL

sur l'autonomie des Universités et des Etablissements Publics d'Enseignement Supérieur et de Recherche Scientifique

présentée par la Députée RASOAZANANERA Marie Monique Ernestine,
élue à Ambositra

EXPOSE DES MOTIFS

Les Universités, eu égard à leur domaine d'intervention, ne constituent pas un mode d'organisation de l'action publique à mettre sur le même plan que les autres établissements publics. Le service public de l'Enseignement Supérieur répond à des exigences propres à sa mission de formation, de recherche et de propagation du savoir et des connaissances. En effet, c'est sur les universités que repose le devenir d'une Nation; c'est grâce à elles que l'ascenseur social fonctionne- spécialement dans un pays en développement; c'est par elles que cadres, élites et autres responsables virtuels transitent de manière à prendre les rênes d'un pays aux fins de l'emmener sur la voie du développement économique, culturel, technologique et sociétal. Une politique et une stratégie de l'Enseignement Supérieur digne de ce nom- alliant de manière indissoluble recherche-développement et enseignements de haut niveau visant l'excellence- se doit d'offrir aux universités :

1) une adéquation des moyens techniques, technologiques, financiers et politiques aux exigences de performance moderne et ;

2) une souplesse de gestion à même de leur permettre de réussir de la manière la plus optimale possible leur noble mission.

Car les Universités sont dans l'expérience de Madagascar en butte à trois écueils. Le premier est la concurrence du système privé d'Enseignement Supérieur dont le statut juridique équivaut pour bon nombre de ses établissements à celui d'une société commerciale, habilitée à générer des bénéfices et ce faisant, dotés d'une souplesse de gestion managériale.

Le second est la disparité constatée quant à la mise en œuvre des mécanismes de contrôle comptable et financier au niveau des six universités publiques. Cette inégalité de traitement entre des établissements publics chargés de la même mission de service public ne saurait être tolérée. Dès lors, le régime proposé dans la présente loi vise à harmoniser ce système de contrôle.

Le troisième, c'est l'extrême difficulté pour les universités à se pourvoir en capital humain, le recrutement du personnel enseignant et leur répartition entre les diverses universités publiques de l'île restant l'apanage du Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique et du Ministère des Finances sans tenir compte des exigences de chaque université. Or, l'essor de la Recherche Scientifique et la performance des enseignements de haut niveau est tributaire du nombre et de la qualité d'Enseignants-chercheurs et de Chercheurs-enseignants que l'établissement peut recruter en fonction de ses besoins intrinsèques.

La meilleure manière de répondre à tous ces défis, c'est de doter les universités publiques d'un statut et d'un régime qui permettent d'allier souplesse managériale et autonomie administrative, contrôle des autorités de tutelle et autonomie financière, performance académique et autonomie pédagogique.

Pour toutes ces raisons, le Constituant de la quatrième République (2010) a distingué le statut et le régime des universités des autres catégories d'établissement public (moyen d'action des pouvoirs publics) et réservé un statut particulier à l'Université et à ses diverses composantes. Il a ainsi donné à la loi- et à la loi elle seule le pouvoir de fixer les règles concernant le statut et le régime d'autonomie des universités ainsi que le statut des Enseignants de l'Enseignement Supérieur (Constitution art. 95 I-14°) par opposition et par référence manifestes à la création de catégorie d'établissement publics (Constitution art. 95 I-13°).

La Haute Cour Constitutionnelle confirme cette particularité du statut des Universités dans sa Décision n°10-HCC/D3 du 3 juillet 2020 concernant les textes régissant les Etablissements publics et les Universités publiques par interprétation de cet article 95 de la Constitution. Elle souligne que les Universités publiques, de par leur statut particulier, bénéficient d'un principe d'autonomie de valeur constitutionnelle qui dépasse l'autonomie administrative et financière classique et que la loi et les décrets d'application les régissant doivent avoir pour objectif d'offrir aux Universités malgaches des leviers pour rivaliser sur le plan international avec les meilleures universités, en les dotant d'une nouvelle gouvernance et d'une plus grande autonomie dans l'usage de leurs moyens. Il revient dès lors au législateur de fixer leurs règles de création lesquelles comptent nécessairement leurs règles constitutives au nombre desquelles figurent la détermination et le rôle de leurs organes de direction et d'administration, les conditions de leur élection ou de leur désignation, la détermination de catégories de personnes représentées au sein des conseils d'administration ou d'établissement, celles des catégories de ressources

dont pourront bénéficier ces établissements, la nature et les fonctions des composantes internes ainsi que les conditions de désignation ou d'élection de leurs organes de direction et d'administration dès lors que ces composantes sont dotées de compétences qui leur sont propres.

La Loi n° 2018-037 du 18 février 2019 fixant les principes régissant les établissements publics ainsi que les règles de création des catégories d'établissement public, pour ambitieuse qu'elle soit, n'est pas de nature à répondre aux exigences des missions et rôle spécifiques des universités et, de manière générale, du service public de l'Enseignement Supérieur. En effet, elle distingue et fait éclater les établissements publics selon entre-autres, leur vocation sociale, culturelle, économique, technique, scientifique et de recherche, de santé, d'enseignement et de formation professionnelle ... (art.2). Or, par définition même et par essence, l'Université est tout cela. Il est fallacieux et réducteur de vouloir la disséquer en autant de « vocations » alors que son essence git dans la somme de ces caractères.

En conclusion, la Loi n° 2018-037 ne peut obéir aux exigences spécifiques commandées par les missions et rôle des universités publiques et du service public de l'Enseignement Supérieur.

Il importe en conséquence, conformément à l'article 95 I-14° de la Constitution et à l'article 5 de la Loi n° 2018-037 du 18 février 2019 de poser les règles spécifiques concernant le régime d'autonomie des universités.

Tel est l'objet de la présente Proposition de loi.



PROPOSITION DE LOI n° 007-2020/PL
sur l'autonomie des Universités et des Etablissements Publics
d'Enseignement Supérieur et de Recherche Scientifique

Le Sénat a adopté lors de sa séance plénière, la Proposition de loi dont la teneur suit :

TITRE I

DISPOSITIONS GENERALES

Article premier : Conformément aux dispositions de l'Article 95 1.14 de la Constitution, la présente loi a pour objet de fixer l'autonomie des Universités et des Etablissements Publics d'Enseignement Supérieur et de Recherche Scientifique (*UEPESRS*).

Article 2 : Les UEPESRS sont des établissements publics Nationaux à caractère administratif.

Ils appartiennent aux catégories « Culturel », Scientifique, Technique et de « Recherche », « Santé » et « Professionnel » au sens de la loi 2018-037 du 18 février 2019 fixant les principes régissant les établissements publics ainsi que les règles de création des catégories d'établissement public.

Article 3 : Les *UEPESRS* ont pour missions :

3-1 Des Universités :

- la création, l'élaboration et la transmission de savoirs, de savoir-faire, de culture, de valeurs ancestrales, coutumes et mœurs dans le cadre de la formation initiale et/ou continue en vue de procurer à la nation des cadres répondant à ses besoins actuels et futurs ;
- le développement de la recherche fondamentale et appliquée ;
- la diffusion des savoirs et des cultures.

3-2 Les Instituts Supérieurs de Technologie (IST) :

Les IST ont pour missions essentielles d'organiser les Enseignements et formations technologiques et professionnelles ainsi que la recherche technologique et recherche appliquée au développement.

3-3 Les Centres Nationaux de Recherche (CNR) :

Les CNR ont pour missions globales :

- appuyer le développement social et économique du pays à travers la Recherche Scientifique qui implique tous les secteurs d'activités et ;
- collaborer avec les Universités et Institutions d'enseignement supérieur en matière de formation ;
- diffuser les connaissances scientifiques par la valorisation des résultats de recherche ;
- proposer des solutions aux besoins exprimés et identifiés, anticiper les problèmes et apporter des recommandations à titre de prévention ;
- exploiter les connaissances et transférer les technologies y afférentes vers le secteur productif.

3-4 Le Centre National de Télé-Enseignement de Madagascar (CNTEMAD) :

Le CNTEMAD a pour mission principale de dispenser des enseignements par des moyens de correspondance et des moyens audiovisuels.

3-5 Les *UEPESRS* contribuent ainsi :

- à l'essor économique du pays et à son développement ;
- à la promotion des cultures, des valeurs ancestrales, des coutumes et mœurs au sein de la société malagasy ;
- au développement et à l'épanouissement de l'homme tant sur le plan intellectuel et physique que moral et éthique.

Article 4 : - Les Universités sont pluridisciplinaires et regroupent diverses composantes dont :

- des Ecoles Doctorales Thématiques de Madagascar (EDTM) ;
- des Domaines ou Facultés, Ecoles et Instituts ;
- des Centres et Laboratoires de Recherche ;
- des Unités et Centres de Formation et de Recherche (UFR et CFR) ;
- des Centres de Documentation et d'Information.

Article 5 : - Le Ministère en charge de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique met en œuvre la Politique de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique ainsi que les stratégies correspondantes.

Article 6 : Le Ministre en charge de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique préside la Conférence des Présidents des Universités et des Directeurs Généraux des IST et la Conférence des Directeurs de CNR, instances de

coordination de la mise en œuvre de la Politique et de la Stratégie de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique.

Au besoin, cette conférence est étendue aux responsables cités à l'article 4, ainsi qu'au CNTEMAD.

La composition et les modalités de fonctionnement de cette conférence sont fixées par voie réglementaire.

Article 7 : La création d'un élément de l'*UEPESRS* se fait par voie de décret sur proposition du Ministre en charge de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique après avis des instances concernées.

Lorsqu'un élément des *UEPESRS* n'a plus sa raison d'être, sa **dissolution** se fait par voie de décret pris en Conseil du Gouvernement.

TITRE II

DE L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE DES UNIVERSITÉS ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE RECHERCHE

Article 8 : Les UEPESRS sont placés sous la tutelle technique du Ministère en charge de l'Enseignement supérieur et de la Recherche Scientifique, tutelle budgétaire du Ministère chargé du budget et la tutelle comptable du Ministère en charge de la comptabilité publique.

Les *UEPESRS* sont gérés avec la contribution des organes délibérant (Conseil d'Administration), exécutif (Présidence, Directions Générales et Directions) et d'instruction technique (Conseils Scientifiques respectifs) dont les nombres et les missions sont fixés par voie réglementaire.

Article 9 : Les modalités d'élection en suffrage universel et de nomination des hauts responsables des *UEPESRS* sont définies par voie réglementaire.

Article 10 : Le Président de l'Université dirige le Conseil Scientifique de l'Université qui est l'instance académique suprême au sein de l'Université et dont les autres membres sont les Directeurs des Écoles Doctorales Thématiques de Madagascar, les Responsables de Domaines et les Directeurs d'Écoles ou d'Instituts rattachés à l'Université et les représentants élus au sein de chacune de ces entités.

Le Directeur Général d'IST, le Directeur Général de la Recherche Scientifique pour les CNR, le Directeur National du CNTEMAD, le Directeur de l'Unité de Formation et de Recherche (UFR) et d'Institut dirigent leur Conseil respectif dont la composition des membres est fixée par voie réglementaire.

Article 11 : Les responsables des UEPEERS, nommés par décret conformément à l'article 9 de la présente loi peuvent faire l'objet de destitution, par décret pris en Conseil des Ministres, dans l'un des cas suivants :

- fautes graves définies par les textes en vigueur ;
- incapacité physique ou mentale.

Article 12 : L'État assure la garantie des libertés universitaires, définies par des textes réglementaires, académiques et scientifiques à tous les enseignants et chercheurs des UEPEERS dans le cadre de leurs activités d'enseignement et de recherche :

- les enseignants et chercheurs ne peuvent faire l'objet de poursuite judiciaire en raison des enseignements qu'ils dispensent, des recherches qu'ils effectuent ou qu'ils publient dans le respect de l'éthique et de la déontologie ;
- les instances académiques au sein des universités ont toute liberté dans l'élaboration de leurs curricula.

Les modalités d'application de cet article sont fixées par voie réglementaire

Article 13 : Les UEPEERS sont dotés d'un budget autonome de fonctionnement dont la gestion est confiée au Président ou Directeur Général ou Directeur.

Les ressources des UEPEERS sont constituées des subventions allouées par l'État ainsi que des ressources propres. Les emplois sont des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement.

Le Président, le Directeur Général et le Directeur sont les ordonnateurs principaux du budget des UEPEERS.

Ils peuvent désigner nominativement les agents chargés d'exercer les pouvoirs d'ordonnateurs aux ordonnateurs secondaires.

Article 14 : **Les ressources propres des UEPEERS proviennent notamment :**

- **Des droits d'inscription versés par les étudiants**
- **De la participation des bénéficiaires de la formation**
- **De la vente des biens (brevets, ouvrages, produits de création, ...**
- **De dons et legs ;**
- **Des rémunérations de services**

- Des droits de propriété intellectuelle
- Des divers fonds provenant de la coopération bilatérale, multilatérale ou internationale
- De la participation des employeurs au financement des formations technologiques et professionnelles
- De contributions diverses issues des conventions de partenariat

Article 15 : Les UEPEERS peuvent recevoir de leur(s) Partenaire(s) des fonds d'aide en nature ou financière dont l'utilisation et la gestion doivent cependant faire l'objet de convention écrite entre les parties prenantes. Ils peuvent également bénéficier de subventions octroyées par d'autres organismes étatiques. Ces fonds d'aide constituent des ressources propres.

Si les conventions de partenariat pourvoyeurs des fonds l'exigent, ladite gestion peut être directement affectée aux composantes des UEPEERS avec lesquelles la convention ou le partenariat est signé.

Pour l'accomplissement de leur mission, les UEPEERS disposent d'équipements, de personnels propres ou mis à leur disposition par l'Etat.

Article 16 : Sans que cette liste ne soit exhaustive, les emplois des UEPEERS sont constitués de :

- Charges du Personnel
- Indemnités pour les Heures Complémentaires (HC) dispensées par les Enseignants-chercheurs ou Chercheurs-Enseignants ;
- Vacations pour les enseignants et chercheurs vacataires ;
- Bourses allouées aux étudiants
- Entretiens divers
- Consommables et fournitures divers
- Dépenses d'investissements

La gestion des ressources propres, les dons énumérés dans l'article 15 ainsi que les crédits de fonctionnement mentionnés dans l'article 14 sont gérés par les UEPEERS mais soumis à un contrôle systématique périodique défini par voie réglementaire

Article 17 : Les UEPEERS dérogent aux principes d'unicité de caisse et d'universalité.

Les Présidents des Universités, les directeurs généraux des instituts supérieurs de technologies, le directeur national du CNTEMAD, les directeurs

généraux ou directeurs des CNR, les Directeurs d'UFR peuvent ouvrir auprès des banques primaires des comptes de dépôts de fonds au nom des UEPEERS correspondant à la gestion et à l'exécution de leur budget.

Ces comptes bancaires de dépôts peuvent comprendre des sous comptes ouverts au nom de chaque composante des UEPEERS.

Les responsables des différentes composantes des UEPEERS prévues aux articles 3 et 4 ci-dessus, sont autorisés à subdiviser les sous comptes bancaires en d'autres sous comptes correspondant à des rubriques spécifiques à leurs fonctionnements.

Un agent comptable ayant statut de comptable public assure les fonctions de comptable principal de l'Université.

L'agent comptable peut, sous sa responsabilité se faire suppléer par un ou plusieurs mandataires, des comptables secondaires, soit à titre permanent lorsque l'importance du service le justifie, soit à titre temporaire pour cause d'absence.

L'agent comptable principal et l'agent comptable secondaire sont nommés par arrêté du Ministre chargé de la Comptabilité Publique.

Article 18 : En cas de défaillance dans l'exercice de leurs fonctions ou de vacance de poste des organes statutaires des UEPEERS, le Ministre chargé de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique peut prendre, à titre exceptionnel, toutes dispositions imposées par les circonstances.

Article 19 : - Les ressources humaines des UEPEERS sont constituées

- des fonctionnaires en détachement ou mis à disposition de l'Etablissement Public, régis par le statut général des fonctionnaires

- les agents non encadrés de l'Etat régis par le statut général des agents non encadrés de l'Etat

TITRE III

DE L'AUTONOMIE PÉDAGOGIQUE ET SCIENTIFIQUE DES UNIVERSITES ET DES ETABLISSEMENTS PUBLICS D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE RECHERCHE

Article 20 : L'Etat garantit la franchise et la liberté universitaires.

L'Etat octroie des moyens nécessaires et adéquats pour le bon fonctionnement et la protection des biens des UEPEERS prévus par la présente loi, dans le cadre de leurs activités d'enseignement et de recherche.

A l'égard des Enseignants-chercheurs et Chercheurs-enseignants, les UEPEERS doivent assurer les moyens d'exercer leur activité d'enseignement et de recherche Scientifique dans les conditions d'indépendance et dans un environnement propice à la réflexion et à la création intellectuelle.

Article 21 : Le Président de l'Université est investi d'un pouvoir de police administrative spéciale, la présente loi lui attribue la compétence extraordinaire et exclusive de maintien de l'ordre public dans l'enceinte pédagogique et les locaux de l'Université.

Dans le cadre de cette police spéciale, le Président peut prendre toute mesure qu'il juge utile à titre préventif, pour préserver l'ordre public.

En dehors des cas de flagrant délit ou de catastrophes, les forces de l'ordre ne peuvent pénétrer dans l'enceinte universitaire sans une levée de la franchise par le Président de l'Université.

Article 22 : La liste des grades et diplômes de niveau universitaire et leur modalité d'obtention sont fixées par voie réglementaire.

Le Ministère en charge de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique met en place une commission nationale d'équivalence des grades et diplômes étrangers de niveau universitaire. Les modalités de fonctionnement de cette commission sont fixées par voie réglementaire.

Article 23 : Des formations d'intérêt spécifique ou régional, en collaboration avec des partenaires nationaux ou étrangers, peuvent être organisées au sein des universités, des IST et du CNTEMAD. Selon leur nature, ces formations sont sanctionnées par un diplôme ou un certificat ou une attestation dont les modalités d'octroi sont fixées par voie réglementaire.

Article 24 : Pour garantir l'excellence de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique, les UEPEERS sont autorisés à créer des laboratoires ou des centres d'étude et de recherche au sein des établissements qui les composent. Les laboratoires ou centres d'étude et de recherche sont dirigés par des Enseignants-chercheurs ou Chercheurs-enseignants de préférence de rang magistral.

TITRE IV
DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 25 : A titre transitoire, les responsables élus en exercice finissent leur mandat même après la promulgation de cette présente loi.

Article 26 : Des textes règlementaires seront pris en tant que de besoin pour l'application de la présente loi.

Article 27 : Sont et demeurent abrogées les dispositions des textes antérieurs contraires aux dispositions de cette loi.

Article 28 : La présente loi sera publiée au *journal officiel* de la République.

Elle sera exécutée comme loi de l'Etat.

Antananarivo, le 22 juin 2021

LE PRESIDENT,

LE SECRETAIRE,