



**Revue du programme sur
la gestion des établissements
d'enseignement supérieur**

**Politiques et gestion
de l'enseignement
supérieur**



OCDE

Volume 16, n° 1

© OCDE, 2004.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

REVUE DU PROGRAMME SUR LA GESTION
DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Politiques et gestion de l'enseignement supérieur

Volume 16, n° 1



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Le Programme sur la gestion des établissements d'enseignement supérieur (IMHE, Institutional Management in Higher Education) a été lancé en 1969 par le Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (CERI) de l'OCDE, créé peu de temps auparavant. En novembre 1972, le Conseil de l'OCDE en a fait un projet décentralisé indépendant et a autorisé le Secrétaire général à en assurer la gestion. La responsabilité de la supervision a été confiée à un Groupe de direction composé de représentants des gouvernements et des institutions participant au Programme. Depuis 1972, le Conseil a périodiquement renouvelé cet arrangement ; le dernier renouvellement en date vient à expiration le 31 décembre 2006.

Les principaux objectifs du Programme sont les suivants :

- rehausser la qualité professionnelle de la gestion des établissements d'enseignement supérieur au moyen de la recherche, de la formation et de l'échange d'information ;
- encourager la diffusion des méthodes et des techniques de gestion.



LES IDÉES EXPRIMÉES ET LES FAITS EXPOSÉS DANS CETTE PUBLICATION LE SONT SOUS LA RESPONSABILITÉ DES AUTEURS ET NE REPRÉSENTENT PAS NÉCESSAIREMENT CEUX DE L'OCDE NI DES AUTORITÉS NATIONALES OU LOCALES COMPÉTENTES.

*

* *

Also available in English under the title:

Higher Education Management and Policy

© OCDE 2004

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online : www.copyright.com. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

Politiques et gestion de l'enseignement supérieur

- Une revue destinée aux dirigeants, aux gestionnaires, aux chercheurs et aux décideurs dans le domaine de la gestion institutionnelle.
- Couvrant les questions de politiques et de pratiques en gestion des systèmes et des institutions, à l'aide d'articles et de rapports de recherche portant sur un vaste champ international.
- Publiée à l'origine, en 1977, sous le titre *Revue internationale de gestion des établissements d'enseignement supérieur*, puis *Gestion de l'enseignement supérieur* de 1989 à 2001, elle paraît trois fois par an en langues française et anglaise.

Les auteurs désirant soumettre des articles pour publication trouveront en fin de volume tous les renseignements nécessaires. Les articles et la correspondance doivent être adressés directement au rédacteur en chef :

Prof. Michael Shattock
Politiques et gestion de l'enseignement supérieur
OCDE/IMHE
2, rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16
France

Pour vous abonner, écrire au :

Service des Publications de l'OCDE 2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France

Abonnement 2004 (3 numéros) :

€ 95 US\$100 £64 ¥ 12 100 MXN 1 040

Librairie en ligne: www.oecd.org

Comité éditorial

Elaine EL-KHAWAS,

George Washington University, USA (Présidente)

Jaak AAVIKSOO,

Université de Tartu, Estonie

Philip G. ALTBACH,

Boston College, États-Unis

Berit ASKLING,

Université de Göteborg, Suède

Chris DUKE,

RMIT University, Australie

Leo GOEDEGEBUURE,

Université de Twente (CHEPS), Pays-Bas

V. Lynn MEEK,

University of New England, Australie

Robin MIDDLEHURST,

University of Surrey, Royaume-Uni

José-Ginés MORA,

Université technique de Valencia, Espagne

Detlef MÜLLER-BÖHLING,

Center for Higher Education Development, Allemagne

Christine MUSSELIN,

Centre de sociologie des organisations (CNRS), France

Jamil SALMI,

Banque mondiale, États-Unis

Sheila SLAUGHTER,

The University of Arizona, États-Unis

Franz STREHL,

Johannes Kepler Universität Linz, Autriche

Andrée SURSOCK,

Association européenne de l'université, Belgique

Ulrich TEICHLER,

Gesamthochschule Kassel, Allemagne

Luc WEBER,

Université de Genève, Suisse

Akiyoshi YONEZAWA,

NIAD, Japon

Table des matières

Incitations et transparence : les instruments du changement dans l'enseignement supérieur	
<i>Sir John Daniel</i>	9
Autonomie institutionnelle ou tutelle gouvernementale ? (La nouvelle loi sur les universités en Autriche)	
<i>Rudolf Neuhäuser</i>	21
Incitations et changements institutionnels dans l'enseignement supérieur	
<i>N.V. Varghese</i>	29
Indicateurs de performance : à qui faut-il rendre des comptes?	
<i>Michael Conlon</i>	45
Universalité ou spécialisation ?	
<i>Christian Allies et Michel Troquet</i>	57
La Gestalt revisitée : retombées et évaluation de la coopération universitaire internationale	
<i>Brian D. Denman</i>	73
La corruption dans l'enseignement supérieur : enseignements tirés de la situation dans des États de l'ex-Union soviétique	
<i>Paul Temple et Georgy Petrov</i>	93
Élargir l'accès à l'enseignement supérieur au Royaume-Uni : la méthode géographique en question	
<i>Bob Osborne et Ian Shuttleworth</i>	113
Développer une activité de recherche : défis qui attendent les retardataires et les nouveaux venus	
<i>Ellen Hazekorn</i>	133
Index du volume 15	159

Incitations et transparence : les instruments du changement dans l'enseignement supérieur

par

Sir John Daniel
UNESCO, France

L'auteur a prononcé ce discours de clôture à la Conférence générale de l'IMHE sur le thème : « Incitations et transparence : instruments de changements dans l'enseignement supérieur » le 18 septembre 2002, à Paris.

Introduction

Je vous remercie de m'avoir invité à formuler certaines observations à l'issue de cette importante conférence. Je voudrais revenir, dans mon intervention, sur les thèmes qui y ont été abordés et vous donner un aperçu de la traduction qu'ils trouvent dans divers cadres. Lorsqu'il m'a donné ses instructions, Richard Yelland, chef du Programme, a précisé qu'après deux jours de débats approfondis sur les défis auxquels doivent faire face les gestionnaires et les dirigeants d'établissements d'enseignement supérieur, les participants auraient sans aucun doute plaisir à entendre une intervention provocatrice sur les incitations et la transparence dans l'enseignement supérieur.

Personnellement, j'aurai pensé qu'après avoir baigné pendant deux jours dans les incitations et la transparence, vous souhaiteriez surtout qu'on vous laissât tranquilles, mais je ferai comme si le chef du Programme avait raison. À vous de juger du caractère provocateur ou non de mes propos. La provocation, comme la beauté, est dans l'œil de celui qui regarde.

Je m'adresse à vous en tant qu'homme d'action aussi bien que de réflexion dans le domaine de l'enseignement supérieur, qui a eu le privilège de travailler dans un nombre inhabituel de cadres. Je ne prétends pas être un théoricien de l'enseignement supérieur, bien que j'aie beaucoup écrit sur celui-ci, mais je me pose en ardent défenseur de la théorie et de la recherche. Il est scandaleux qu'un secteur économique aussi vaste et important que l'enseignement supérieur consacre aussi peu d'efforts à sa propre étude. Je me suis attaché à encourager celle-ci lorsque j'ai été président de la Société canadienne pour l'étude de l'éducation et, ultérieurement, du Réseau canadien de recherche pour l'enseignement supérieur, deux affectations que j'ai beaucoup appréciées.

Mais aujourd'hui, c'est le praticien réfléchi au parcours professionnel très diversifié qui vous parle. Quelques mots, tout d'abord, sur ce parcours.

J'ai débuté ma vie universitaire dans deux universités anciennes, Oxford et Paris, mais une grande partie de ma carrière, qui m'a conduit dans neuf établissements et six régions, s'est déroulée dans des universités modernes qui ont ouvert leurs portes après 1970.

J'ai dirigé des universités petites et grandes. En tant que président de l'Université laurentienne, en Ontario, j'ai été responsable du Collège

universitaire de Hearst, qui était classé dans le *Guinness Book of Records* comme l'université la plus petite du monde, avec un effectif de 30 étudiants. Je suis passé de cette université à l'Université ouverte du Royaume-Uni, laquelle compte près de 200 000 étudiants.

J'ai connu toutes sortes d'environnements. En tant que Vice-recteur et professeur de l'Université Concordia, à Montréal, j'ai travaillé dans l'un des bâtiments universitaires les plus grands du monde, le Hall Building, dont je voyais, tous les jours à 18 heures, plusieurs milliers d'étudiants à temps partiel pousser les portes. A l'Université laurentienne, au nord de l'Ontario, ma circonscription recouvrait une région de la taille de la France et comptait peut-être plus de castors que d'êtres humains.

J'ai assumé des fonctions de direction qui m'ont amené à organiser aussi bien un enseignement face à face qu'un enseignement à distance dans le monde entier – à l'intention d'étudiants à plein-temps comme à temps partiel.

J'ai partagé également mon temps entre des établissements francophones et anglophones et enfin, j'ai connu aussi bien des systèmes de direction de type bicaméral et monocaméral.

Vous aurez conclu, à ce stade, que je suis incapable de conserver un poste. Clark Kerr a dit un jour qu'il avait quitté une université, comme il y était entré – avec enthousiasme. C'est là un bon mot que je ne saurais reprendre à mon compte. Chaque fois que j'ai changé d'établissement, c'est parce que j'étais attiré par une nouvelle mission.

A partir de cette expérience qui a été la mienne, je commenterai maintenant les quatre thèmes de votre conférence et, fidèle aux recommandations de Richard Yelland, m'efforcerai de vous apporter des informations utiles. A vous de décider si elles le sont ou s'il s'agit de banalités. Je ferai également quelques observations en ce qui concerne l'angle sous lequel l'UNESCO aborde l'enseignement supérieur. Bien que nous soyons ici, à l'OCDE, vous me permettrez de vous rappeler à quels problèmes difficiles se heurte l'enseignement supérieur dans le monde en développement.

Les instruments de politique nationale et les comportements institutionnels

L'influence des politiques dans des domaines autres que l'enseignement supérieur

J'aborderai les thèmes de la conférence dans l'ordre, et évoquerai tout d'abord les instruments de politique nationale et leur incidence sur les comportements institutionnels. Vous avez naturellement axé vos travaux sur les instruments de politique qui touchent l'enseignement supérieur ; ma

première observation portera sur le fait que les politiques publiques dans d'autres domaines peuvent aussi avoir une forte incidence sur les établissements d'enseignement supérieur, que celle-ci soit positive ou négative.

Je me souviens de mon arrivée à Sudbury, en Ontario, en tant que président de l'Université laurentienne. Un gouvernement progressiste-conservateur était au pouvoir depuis plus de 40 ans. Je venais du Québec et connaissais mal les milieux dirigeants de l'Ontario. De fait, je suis peut-être la seule personne qui ait été nommée à un poste de président d'une université de l'Ontario sans avoir jamais mis les pieds auparavant sur le campus de l'Université de Toronto.

Cela étant, peu après mon arrivée, le parti au pouvoir a changé. Ce ne furent pas les politiques touchant l'enseignement supérieur du nouveau gouvernement libéral qui ont favorisé mes activités à l'Université laurentienne. Ce sont ses politiques dans d'autres domaines. L'une d'entre elles mettait un accent beaucoup plus fort sur le développement du nord de la province, où se situait précisément l'Université laurentienne. D'autres prévoyaient l'amélioration de l'accès aux services éducatifs et aux établissements d'enseignement des populations des Premières Nations et de la population francophone de la province, lesquelles sont fortement représentées dans la région laurentienne. Enfin, le gouvernement souhaitait que certains services et administrations ne soient plus centralisés à Toronto.

L'ensemble de ces mesures a énormément contribué à la prospérité de l'Université laurentienne pendant que j'y ai été en fonction. Elles ont également provoqué des tensions au sein du système universitaire, dans la mesure où elles remettaient en question l'ordre établi. Mais elles ont été une source de satisfaction profonde pour l'Université. Par conséquent, la première réflexion qui m'apparaît comme une évidence au moment où je vous parle, est que les politiques publiques qui aident un établissement à mieux s'acquitter de sa mission spécifique, ont du bon.

Politiques de l'enseignement supérieur

J'en viens maintenant aux politiques de l'enseignement supérieur et, en particulier, aux systèmes de garantie de la qualité de l'enseignement supérieur dont vous avez longuement débattu ces deux derniers jours. Le Royaume-Uni en avait certes une indigestion d'évaluation de la qualité de cet enseignement au cours des années 90 mais, en tant que Vice-chancelier de l'Université ouverte du Royaume-Uni, j'ai jugé très utile le travail accompli par le *Higher Education Quality Council* et par la *Quality Assurance Agency* au cours de cette décennie.

Les pouvoirs publics prétendent mettre en place des systèmes de garantie de la qualité dans le but de pouvoir fournir aux étudiants des informations fiables. Balivernes ! Ces systèmes sont en fait un moyen pour les responsables gouvernementaux d'exprimer l'élément « haine » de la relation amour-haine qui existe entre les gouvernements et les universités. Cela dit, l'action des pouvoirs publics peut se révéler positive même lorsque leurs motivations sont ignobles.

L'évaluation de la qualité a été utile en ce sens qu'elle a secoué les universités et les a incité à se livrer à une introspection concernant la qualité de leur enseignement. Malheureusement, cette mode a trop duré. Tout gouvernement sensé devrait revoir régulièrement sa politique de l'enseignement supérieur, à la fois sous l'angle du financement et des mécanismes de réglementation. Faute de quoi, les universités, qui regorgent de gens intelligents qui ont tôt fait de comprendre le fonctionnement de tout nouveau système, utiliseront celui-ci à leur avantage. Il aurait fallu mettre un terme au système d'évaluation au Royaume-Uni au moment où il a atteint son maximum d'efficacité, et ce, pour deux raisons.

Tout d'abord, un tel système présente un grand intérêt à ses débuts, car c'est à ce stade qu'il a véritablement des effets. En revanche, aux deuxième et troisième contrôles ou évaluations, il se révèle moins efficace, la qualité ayant déjà été sensiblement améliorée. Ensuite, dans un pays comme le Royaume-Uni, il n'était pas question que l'élite en place tolère longtemps quelque chose d'aussi dérangeant pour la hiérarchie des réputations des établissements qu'un système d'évaluation de la qualité de leur enseignement.

Par bonheur, avant que l'élite anglaise ait réussi à vider le système de toute substance, celui-ci avait déjà eu des retombées bénéfiques. Grâce à lui, les universitaires prenaient plus au sérieux leur enseignement qu'auparavant, ce qui était déjà bien. Les évaluations mettaient par ailleurs en évidence le caractère plus rentable de l'enseignement à distance, ce qui était encore mieux. La réputation de l'Université ouverte, déjà élevée, s'est considérablement accrue grâce au système d'évaluation de la qualité. En l'an 2000, l'Université ouverte se situait dans les 10 pour cent des universités du Royaume-Uni se situant en tête du classement pour la qualité de l'enseignement. Trente années plus tôt, ses détracteurs avaient déclaré que l'idée même d'une université ouverte était une absurdité.

Les évaluations de la qualité associées à des mesures quantitatives ont permis d'observer que dans un certain nombre de matières, allant de la géologie à la musique, la majorité des étudiants suivant les programmes de préparation à la licence classés comme excellents au Royaume-Uni, étaient inscrits à l'Université ouverte. C'est là une donnée importante à prendre en compte dans l'élaboration des politiques d'expansion de l'enseignement

supérieur dans le monde en développement. Elle donne à penser que le lien implicite entre qualité et sélectivité qui a discrédité l'enseignement supérieur tout au long de son histoire, peut être brisé.

Motiver les individus : la carrière universitaire et les systèmes de récompense

J'aborderai ensuite votre deuxième thème – motiver les individus. Je me situerai d'abord dans l'optique du monde en développement, puis du monde industrialisé.

L'UNESCO, en sa qualité de seul organisme des Nations Unies doté d'un mandat portant sur le développement de l'enseignement supérieur, a énoncé des normes en ce qui concerne les principales questions qui sont au cœur des relations employeurs-employés dans ce secteur. Je veux parler des droits civiques, des libertés académiques, des droits de publication, de la sécurité de l'emploi – y compris le régime de la titularisation ou son équivalent fonctionnel – des traitements, de la charge de travail et des avantages sociaux.

L'UNESCO a une responsabilité particulière envers les universités du monde en développement. Dans celui-ci, les motivations des enseignants sont parfois tout à fait simples. On embrasse, avant tout, la carrière universitaire afin de pouvoir bénéficier de conditions de vie convenables, à savoir percevoir une rémunération appropriée qui soit versée en temps voulu, et ne pas avoir à exercer deux ou trois emplois en même temps pour pouvoir joindre les deux bouts.

La question des droits civiques et celle des libertés académiques semblent peut-être plus abstraites, mais elles présentent une importance tout aussi grande pour les pays qui souhaitent mettre les cerveaux et les énergies qui peuplent leurs universités au service de leur développement. Dans cette optique, l'UNESCO entreprend actuellement une étude sur la situation mondiale en matière de respect des libertés académiques, d'autonomie des établissements et de sécurité de l'emploi du personnel enseignant. Nous menons cette étude avec divers partenaires, notamment le Bureau international du travail. Prenons le cas d'un pays en développement qui ne possède qu'une grande université, dont les activités contribuent pour une part essentielle au renforcement des capacités nationales dans un certain nombre de disciplines fondamentales ; le non-respect de ces droits fondamentaux incitera les universitaires à se désintéresser de leur travail et à quitter leur pays.

Beaucoup reste encore à faire pour que les gouvernements des pays en développement comprennent que les universités ne pourront être des gisements de créativité et de talents pour la nation que lorsqu'elles pourront aussi critiquer et dénoncer l'action gouvernementale.

Je ferai trois observations en ce qui concerne les motivations du personnel universitaire des pays industrialisés – où le respect des droits en matière d'emploi ne pose en général pas de problème.

Premièrement, la plupart des universitaires choisissent leur profession parce qu'ils préfèrent l'analyse à l'action et la discussion aux décisions. Cette situation confère une obligation particulière à la minorité d'entre eux qui possèdent des qualités de gestionnaire. Ils doivent sortir du rang et accepter de se charger de fonctions de direction. Dans le cas contraire, les universités devront être confiées à des gestionnaires qui ne seront pas mus par des préoccupations d'ordre intellectuel, ce qui n'est pas souhaitable.

Cela dit, les universitaires qui possèdent des compétences gestionnaires étant en général amenés à utiliser celles-ci lorsqu'ils parviennent au milieu de leur carrière, la formation dans ce domaine prend une importance essentielle et je me félicite de l'existence de programmes tels que le Programme IMHE, qui encouragent et soutiennent cette formation.

Permettez-moi aussi de vous dire combien je me félicite que l'OCDE ait créé une direction distincte pour l'éducation. Cette création intervient à un moment où la Banque mondiale développe également ses activités dans ce domaine, ce qui montre bien que les pays sont de plus en plus convaincus que l'éducation est une condition nécessaire au développement sous tous ses aspects. A l'UNESCO, nous nous réjouissons à l'idée de collaborer avec le responsable de cette nouvelle direction de l'OCDE, M. Barry McGaw.

Deuxièmement, le cas du Royaume-Uni, entre autres pays, montre que les universitaires sont prêts à accepter une rémunération peu élevée s'ils peuvent jouir, parallèlement, de la liberté intellectuelle que suppose la vie universitaire. Ce qu'ils ne pourront tolérer, en revanche, c'est qu'une baisse relative de leur traitement soit associée à une diminution de leur liberté intellectuelle du fait de contraintes administratives accrues.

Le troisième point que je souhaite souligner est que le fait de demander aux universitaires d'avoir recours aux nouvelles technologies et approches de l'enseignement, ne constitue pas nécessairement une atteinte à leur liberté intellectuelle. En fait, l'expérience de l'Université ouverte du Royaume-Uni semble montrer que dans une époque d'éducation de masse, le climat intellectuel qui règne dans une grande université d'enseignement à distance peut être plus gratifiant que celui d'un campus traditionnel.

Une tradition tenace de l'enseignement universitaire classique veut que chaque professeur soit responsable des quatre grandes composantes de l'activité enseignante. Il ou elle doit organiser les cours, préparer les matériels nécessaires tels que les diapositives et la documentation, dispenser les cours et évaluer les étudiants. La charge représentée par ces quatre composantes devient plus pénible à mesure que s'accroît la taille des classes – alors que les

possibilités d'échanges entre le professeur et les étudiants au sein des classes diminuent. Enseigner présente par conséquent moins d'attrait et la diminution de leur nombre d'heures de cours est l'avantage que la plupart des universitaires travaillant dans des établissements traditionnels souhaitent obtenir, lorsqu'on leur demande comment on peut récompenser leurs efforts sans pour autant les rétribuer davantage.

Les universités d'enseignement à distance réalisent des économies d'échelle – et parviennent à ce que j'appelle une amélioration qualitative d'échelle – en ayant recours à la division du travail et à la spécialisation. Des personnes différentes sont responsables des diverses composantes du processus d'enseignement et d'apprentissage. Comme elles peuvent se spécialiser dans leurs fonctions, elles s'en acquittent mieux.

L'autre clé de la qualité de l'enseignement, comme de la satisfaction intellectuelle des universitaires, est le travail en équipes pédagogiques. Walter Perry, Vice-chancelier de l'Université ouverte du Royaume-Uni lorsque celle-ci a été créée, avait coutume de dire qu'il s'agissait de l'innovation la plus fondamentale et la plus importante mise en place par l'Université ouverte.

Tous les universitaires n'apprécient pas l'aspect parfois virulent des discussions auxquelles donne lieu l'élaboration de programmes d'études en équipes. Il arrive que ces discussions fassent apparaître de manière assez brutale que la stature des intéressés n'a qu'un lointain rapport avec le grade ou l'ancienneté. Cela étant, la plupart des universitaires pensent que la stimulation intellectuelle qui règne au sein d'une bonne équipe pédagogique est ce qui les a incités à opter pour la vie universitaire. A mesure qu'a grandi la réputation de l'Université ouverte, Oxford, Cambridge et d'autres universités prestigieuses du Royaume-Uni ont essayé de débaucher ses professeurs les plus éminents. Certains de mes collègues d'alors ont refusé les offres qui leur étaient faites car ils estimaient que l'environnement de l'université qui les sollicitait ne serait pas aussi stimulant intellectuellement que celui de l'Université ouverte.

Diriger l'université d'aujourd'hui : les identités institutionnelles

Passons au troisième thème de la conférence, à savoir la direction et l'identité des établissements. Votre première interrogation portait sur la question de savoir s'il est important que chaque université ait une identité forte et distincte. Mon expérience m'incite à répondre par l'affirmative. Être président d'une université ayant une identité bien définie est certes plus gratifiant, mais ce n'est pas tout. Une mission précise motive le corps enseignant et le personnel. Les personnes qui n'approuvent pas cette mission s'en vont, mais c'est dans l'ordre des choses.

J'ai dit précédemment que, lorsque j'étais à l'Université laurientienne, les mesures prises par le gouvernement dans d'autres domaines que celui de l'enseignement supérieur avaient aidé l'université à mieux s'acquitter de sa mission dans les domaines qui étaient les siens. C'est là un résultat heureux, encore faut-il qu'il puisse être atteint. Les dirigeants universitaires tendent à s'opposer aux tentatives des gouvernements de renforcer la spécificité de leur établissement, par crainte d'une perte d'universalité. Prétendre à l'universalité est louable, mais le niveau général de l'enseignement peut avoir à en souffrir. Il est bon que chaque université fasse preuve d'excellence, à un titre ou à un autre, que ce soit dans le cadre d'un département de renom international, d'un groupe de recherche inhabituel ou d'une initiative pédagogique de haut niveau. Même le personnel qui ne sera pas directement concerné sera fier de l'attention dont bénéficiera l'université.

Les dirigeants d'université doivent être suffisamment humbles pour admettre que d'autres qu'eux peuvent être davantage en mesure d'identifier les choix importants en ce qui concerne leur établissement. Je me suis toujours demandé pour quelle raison, au cours de la période où de nombreuses universités ont été créées, certaines d'entre elles se sont rapidement détachées du lot. Je veux parler d'établissements tels que l'Université Waterloo, au Canada, et l'Université de Warwick, au Royaume-Uni. Le « W » n'explique pas tout.

Waterloo, par exemple, a fait, au départ, trois choix inhabituels. Elle a créé une faculté de mathématiques, ce dont on pouvait s'étonner, mais elle a ensuite été à l'origine d'initiatives spectaculaires en informatique et a atteint l'excellence dans ce domaine. Par ailleurs, elle a lancé un programme d'enseignement en alternance, prévoyant un stage professionnel tous les trois trimestres. Cette formule s'est maintenant généralisée mais elle était particulièrement originale à l'époque. Enfin, elle a mis sur pied un grand programme d'enseignement à distance parallèlement à ses activités sur le campus.

Ces trois décisions étaient « contre-culturelles » lorsqu'elles ont été prises. Qui plus est, je crois savoir qu'elles doivent davantage aux membres du Conseil d'administration fondateurs de l'université qui n'étaient pas des universitaires, qu'à ces derniers.

En ce qui concerne la gestion des établissements, je ferai deux brèves remarques, qui vont de pair. La première est que l'on a peu à gagner en mettant en place un système de direction monocaméral au lieu de la structure bicamérale traditionnelle composée d'un sénat et d'un conseil d'administration. Nous avons une structure monocamérale à l'Université Athabasca et j'ai également pu observer celle de l'Université de Toronto. Ces deux universités ont rapidement créé des sous-structures qui reproduisaient le système bicaméral.

Ma seconde remarque est qu'il est souhaitable que les structures de direction aient une large composition. A l'Université ouverte, le sénat, organe suprême de prise de décision, comptait plus de 1 000 membres. Ce n'était certes pas prévu au départ. Les fondateurs de l'Université, qui ont écrit dans sa charte que « tous les membres du personnel enseignant sont membres du sénat » n'avaient jamais imaginé que le nombre d'enseignants serait supérieur à 40. Cependant, sous la forme qu'il avait acquise du fait des circonstances, le sénat s'est révélé un organe extrêmement utile, qui regroupait de nombreux étudiants et enseignants à temps partiel ainsi que le personnel permanent. Ce sont, à n'en pas douter, ses débats qui ont contribué à susciter une large adhésion aux principes qui ont donné à l'Université ouverte son identité particulière en tant qu'établissement.

Incitations et collaboration sur le marché international de l'éducation

J'évoquerai, enfin, votre quatrième thème, qui concerne les incitations et la collaboration sur le marché international de l'éducation. Cette dernière a constitué un aspect passionnant du travail que j'ai effectué à l'Université ouverte.

Quelqu'un a dit un jour que la Grande-Bretagne avait acquis son empire dans un moment de distraction. C'est aussi de cette façon, pourrait-on dire, qu'ont débuté les très nombreuses activités internationales de l'Université ouverte, qui compte quelque 30 000 étudiants en dehors du Royaume-Uni. L'Université a en effet inscrit son premier étudiant étranger en 1970 lorsqu'un préposé aux inscriptions n'a pas vu que l'adresse indiquée se situait en Irlande. Quoi qu'il en soit, les étudiants de l'Université ouverte, du fait qu'ils travaillaient, se sont révélés être une population mobile à l'échelle internationale et l'Université s'est efforcée de continuer à leur fournir des services au fil de leurs changements d'emploi. Des concentrations importantes d'étudiants de l'Université ouverte sont apparues dans des villes telles que Bruxelles.

Ensuite, lorsque le mur de Berlin est tombé, les Hongrois d'abord, puis les Russes, suivis par d'autres pays d'Europe centrale, ont estimé que les méthodes suivies par l'Université ouverte permettaient de répondre aux besoins énormes qui étaient leurs en matière de formation. Des programmes de collaboration de grande ampleur ont été mis sur pied et continuent de se développer aujourd'hui.

A noter cependant que le projet international dans le cadre duquel l'Université ouverte a fait preuve de la plus grande initiative n'a pas été couronné de succès – ou ne l'a pas été suffisamment rapidement. Je veux parler de la création de l'Université ouverte des États-Unis, qui a été ouverte en 1999 mais fermée cette année, car la croissance des effectifs y était plus lente

que prévu. Pour qu'elle puisse atteindre le seuil de rentabilité, il aurait fallu procéder à des investissements que ne pouvait se permettre un établissement public responsable tel que l'Université ouverte du Royaume-Uni.

Il s'agit là d'un cas intéressant. Je pense que l'Université ouverte des États-Unis aurait été promise au succès dans le secteur privé. Le modèle était valable et les étudiants étaient contents, mais nous n'avons pu disposer que d'un budget promotionnel ridicule. Vous aurez noté que le vif succès remporté par l'Université de Phoenix tient à la volonté qu'elle a eu de faire des investissements importants, ainsi qu'à la clarté de sa mission et à l'attention qu'elle a apportée à la qualité. Un grand nombre d'autres entreprises d'apprentissage électronique ont été abandonnées en cours de route, parce qu'elles disposaient de moins d'argent et que leurs responsables avaient moins de cran.

L'Université ouverte du Royaume-Uni, dont les effectifs constituent l'essentiel des 30 000 étudiants qui bénéficient d'un enseignement à distance en dehors du Royaume-Uni a obtenu, en revanche, de bons résultats dans le cadre des partenariats qu'elle a instaurés avec des établissements locaux dont le seul point commun est d'être dynamiques et centrés sur les étudiants. En règle générale, l'Université ouverte fournit les matériels didactiques et organise l'évaluation des étudiants. L'établissement local assure les services administratifs et de tutorat. L'organisation des cours dans des langues locales, à l'intention par exemple des 10 000 étudiants de Russie et d'Europe centrale, suppose indéniablement des relations inter-établissements passablement denses et complexes.

Il n'existe à proprement parler qu'un seul moyen de tester l'efficacité d'une innovation dans l'enseignement supérieur : vérifier si, cinq années après sa mise en place, elle n'a pas été abandonnée.

Alors que très peu d'innovations passent avec succès ce test dans l'enseignement supérieur, les partenariats instaurés par l'Université ouverte fonctionnent parfaitement depuis une décennie et continuent de se développer. Il y a plusieurs raisons à cela. Tout d'abord le modèle d'enseignement-apprentissage est efficace et les étudiants sont très satisfaits. Ensuite, il se garde de tout impérialisme culturel et est intrinsèquement modulable en fonction de l'évolution des conditions dans le pays où il est appliqué. Enfin, les établissements partenaires qui ont assis leur développement sur les programmes de l'Université ont tout intérêt à ce qu'ils donnent de bons résultats et à ce qu'ils soient maintenus.

L'Université ouverte était, pour sa part, fortement motivée par un désir réel d'acquérir un caractère plus international, ou d'être moins centrée sur le Royaume-Uni, sur un plan purement intellectuel. Elle y est parvenue. Loin de s'être borné à supprimer des sigles et des références au cricket dans les matériels pédagogiques, l'enseignement à l'échelle internationale a fait

prendre beaucoup plus largement conscience aux enseignants de l'Université ouverte de leurs propres schémas intellectuels et de la diversité du discours universitaire dans le monde.

Conclusion

J'en ai terminé. A vous de juger si cette allocution sur les incitations et la transparence avait un caractère provocateur ou non. Quoi qu'il en soit, ce fut pour moi un plaisir de conclure cette conférence. J'attache un grand prix à la collaboration mise en place dans le domaine de l'éducation, des deux côtés de la Seine, par l'UNESCO et l'OCDE, et ce fut pour moi un honneur d'avoir été invité à prendre la parole devant vous. Je vous souhaite un bon retour chez vous.

L'auteur :

Sir John Daniel

Sous-directeur général pour l'éducation

UNESCO

7, place de Fontenoy

75732 Paris 07 SP

France

E-mail: j.daniel@unesco.org

Autonomie institutionnelle ou tutelle gouvernementale ? (La nouvelle loi sur les universités en Autriche)

par

Rudolf Neuhäuser
Université de Klagenfurt, Autriche

A la suite de longs débats, le gouvernement de l'Autriche a établi un texte de loi qui accordera aux universités un statut de semi-autonomie. Cette réforme est le changement le plus marqué du système universitaire depuis 150 ans et a été précédée par un changement tout aussi essentiel du statut du corps enseignant et des autres catégories de personnel, qui prévoit la suppression du statut de fonctionnaire pour tous les futurs engagements. Parmi les principales questions ayant fait l'objet de discussions entre la Conférence des recteurs, les organisations représentant le corps enseignant et les autres catégories de personnel et le ministère, citons l'équilibre des pouvoirs entre les établissements, les représentants extérieurs et le ministère, ainsi que l'importance de la tutelle exercée par le ministère. De l'avis des établissements, ce texte de loi est très nettement favorable au ministère, et laisse au corps enseignant trop peu de possibilités de prendre des initiatives et de participer à des groupes centraux de pilotage.

Un gouvernement de coalition qui rassemble le Parti du peuple (conservateur) et le Parti de la liberté (droite) a été constitué en 1999. Son programme de travail comprenait une réforme des universités dont les principaux éléments étaient : 1) Un statut autonome pour les universités qui restent cependant propriété de l'État; 2) Des budgets triennaux globaux sans conditions et une administration autonome; 3) Des profils de carrière modernes; 4) Une plus grande efficacité permettant de réduire le temps passé à l'université par les étudiants; 5) La création dans les universités de centres d'excellence; 6) L'augmentation du nombre des collèges polytechniques (*Fachhochschulen*, FH) afin qu'en 2005, un tiers de tous les étudiants de première année fréquentent les FH; 7) Une augmentation du financement de la recherche qui atteindrait en 2005 jusqu'à 2.5 % du PNB.

Le ministre fédéral chargé de l'enseignement tertiaire, Madame Elisabeth Gehrler (Parti conservateur) a tracé les grandes lignes de la réforme en août 2001 :

- De par leur statut juridique, les universités sont des établissements autonomes, c'est à dire des « personnes morales de droit public », ce qui signifie qu'elles sont habilitées à conclure des transactions et des accords juridiques.
- La participation du personnel universitaire à l'administration des universités se limiterait au Sénat (Conseil d'établissement). La haute direction serait confiée à un nouveau Conseil universitaire (*Universitätsrat*) qui fonctionnerait comme instrument de tutelle, tandis que le recteur serait le gestionnaire de la nouvelle université. Le nouveau Sénat devait inviter le personnel de l'université et les étudiants à participer à la direction, mais manifestement à titre plus ou moins consultatif. Sa tâche principale devait être l'élaboration des programmes d'études.
- Les rapports entre chaque université et l'État (c'est à dire le ministère) devaient reposer sur des « accords contractuels sur les objectifs » (*Leistungsvereinbarungen*) obligatoires entre les deux parties. Ces accords – soumis à renouvellement tous les trois ans – devaient couvrir la recherche et l'enseignement, les objectifs stratégiques, le « profil » de l'établissement, l'évaluation et les finalités sociétales d'ensemble (par exemple, l'augmentation des effectifs féminins).

La nouvelle Loi sur les universités devait entrer en vigueur en octobre 2002. La période de transition devait prendre fin un an plus tard.

Entre septembre 2001 et le printemps 2002, plusieurs projets préliminaires ont été publiés et examinés, jusqu'à ce que le Parlement adopte définitivement la Loi sur les universités en juillet 2002. Le premier projet de cette loi (*Universitätsgesetz*, ou UG) avait pour objet de définir un modèle solide de pilotage de haut en bas, aux termes duquel le Conseil universitaire, composé uniquement de membres extérieurs désignés en partie par le ministère et en partie par le Sénat, avait la haute main sur la planification stratégique à court comme à long terme et était chargé de désigner le recteur. Toutes les décisions importantes devaient avoir l'aval du Conseil. Le Sénat voyait son rôle réduit à celui d'une instance consultative n'ayant aucune fonction décisionnaire autre que la formulation des programmes d'études qui, eux-mêmes, nécessitaient l'accord du Conseil avant d'entrer en application. Il ne devait plus y avoir d'autres structures ou organes administratifs ayant un niveau inférieur à celui du Sénat, mis à part les instituts (départements). Les universités avaient le droit de décider du maintien ou de la suppression des facultés ou autres grandes unités (*Fachbereich* ou département dans le sens suisse du terme). En tout état de cause, ces structures n'auraient aucun rôle à jouer dans la prise de décision.

Les membres du personnel intermédiaire ne comprenant pas les professeurs gardaient leurs droits, y compris leur statut de fonctionnaires pour ceux qui l'avaient déjà, mais leur place dans l'université nouvelle correspondait au statut d'un nouveau type d'assistants (*akademische Mitarbeiter*) qui les priverait de toute fonction administrative. Les instituts existants devaient être développés, moyennant l'élimination de ceux qui ne comptaient actuellement qu'un ou deux professeurs. Le pilotage de haut en bas signifiait par ailleurs que le Conseil définissait le contrat du recteur en fixant les objectifs à atteindre au cours de son mandat. Le Recteur élaborerait pour chaque président ou chef de département des accords d'objectifs (*Zielvereinbarungen*) à réaliser au cours des trois années suivantes, en fonction de l'accord contractuel conclu avec le ministère pour cette période. Il en résulterait une structure à trois niveaux :

- Le Conseil et le recteur seraient responsables des termes du contrat négocié avec le ministère.
- Le recteur et les présidents/chefs de départements négocieraient les accords d'objectifs pour les instituts.
- Les présidents/chefs de départements feraient en sorte que ces objectifs soient atteints au niveau de leurs instituts respectifs.

Toutes les responsabilités importantes, telles que le budget, les salaires ou le personnel, incomberaient au rectorat (le recteur et des vice-recteurs dont le nombre pouvait atteindre quatre) et au Conseil. Seuls la nomination et l'*habilitation* des professeurs restaient comme autrefois aux mains du Sénat

qui devait dans un premier temps établir la liste des trois candidats les plus qualifiés. Mais il incombait au recteur de désigner le candidat retenu pour occuper une chaire de professeur, et d'accorder la *venia legendi* très convoitée en matière d'*habilitation*. Les professeurs devaient représenter la majorité absolue au Sénat et dans les comités de niveau inférieur (50 % des voix plus une), tandis que les représentants des étudiants devaient constituer 25 % des effectifs du Sénat et des commissions chargées des questions relatives aux études.

La Conférence des recteurs et les présidents de Sénats qui avaient présenté une importante étude des divers aspects de la réforme des universités avant que le ministère ne propose son projet faisaient preuve d'un optimisme prudent, mais souhaitaient que la position du recteur et du Sénat soit renforcée aux dépens de celle du Conseil. Le personnel de niveau intermédiaire ou *Mittelbau* (assistants, enseignants des écoles secondaires au service de l'université [*L-1 Lehrer im Hochschuldienst*], chargés de cours et ce que l'on appelle les *ao Professoren*), s'opposait aux propositions du ministère, de même que le syndicat des étudiants (*ÖH, Österreichische Hochschülerschaft*). L'Association des professeurs d'université autrichiens (UPV) soutenait la réforme mais souhaitait que les professeurs participent davantage aux processus de décision et qu'ils aient une majorité de deux-tiers des voix au Sénat et dans les commissions, comme c'est le cas en Bavière et dans le Bade-Wurtemberg.

Qu'il me soit permis de m'arrêter ici un instant pour commenter un aspect propre aux universités autrichiennes qui est apparu à la suite de la révolte des étudiants de 1968 et a dominé la vie de l'université au cours du dernier quart de siècle. Il s'intitule « démocratisation » des universités et a été adopté pour contrer le rôle dominant que jouait alors les *Ordinarien* (professeurs titulaires de chaires qui assuraient la direction, souvent autoritaire, des instituts). Cette tendance bénéficiait de l'adhésion sans réserve du Parti socialiste dont étaient issus, à deux exceptions près, les ministres des affaires universitaires entre le milieu des années 70 et la fin du siècle dernier. En résumé, le nombre et l'influence du personnel intermédiaire (*Mittelbau*) ont augmenté (augmentation de 11 % pendant les années 80, contre 3 % d'augmentation du nombre des professeurs pendant la même période !), de même que leur participation à la prise de décision. Soit les étudiants et les *Mittelbau* constituaient la moitié des commissions (et du Sénat), soit ces deux catégories détenaient une majorité de deux tiers, comme dans les commissions chargées de l'élaboration des programmes d'études. Quant aux professeurs, ils étaient descendus à 50 % des voix dans le premier cas et un tiers des voix dans le second. Ce système de codétermination paritaire (*paritätische Mitbestimmung*) a eu des effets très négatifs, notamment sur les facultés de sciences humaines et sociales qui sont plus facilement ouvertes

que d'autres aux influences idéologiques. Des assistants encore jeunes pouvaient même être titularisés et travailler jusqu'à la retraite sans avoir jamais franchi la dernière étape les qualifiant pour le professorat, c'est à dire l'*habilitation*. Quand on a reproché au gouvernement autrichien le petit nombre des professeurs, le ministère a trouvé une solution qui permettait de faire des économies – les assistants qui réussissaient à obtenir l'*habilitation* (et auraient autrefois reçu le titre de *Dozent* comme cela se fait encore en Allemagne) deviendraient désormais « professeurs associés » (*aussordentliche Professoren* ou *ao. Profs*) et auraient les mêmes devoirs et les mêmes droits que les professeurs titulaires de chaires professeurs, sans pour autant être jamais passés devant une commission d'*habilitation* (*Berufungsverfahren*). Ils pouvaient être directeurs d'instituts, vice-recteurs, etc. Le processus de « démocratisation » et la lutte constante menée par le personnel intermédiaire pour obtenir toujours plus d'influence et de pouvoir ont fini par créer une classe de « politiciens de campus », peu intéressés par la quête du savoir. Par ailleurs, du fait du nombre élevé de membres de la catégorie *Mittelbau* qui refusaient de céder leurs places, des étudiants doués voyaient pratiquement réduites à zéro leurs chances d'accéder à des postes d'assistants dans maintes disciplines. Plus important encore, rien ne permettait de faire la différence entre les *ao. Profs* qui, par leur enseignement ou leur recherche, s'avaient été les égaux des professeurs titulaires de chaires et ceux qui s'étaient constitué un créneau de politiciens de campus.

La réforme des universités entreprise par le gouvernement actuel avait pour objectif déclaré de réduire à un minimum la co-détermination paritaire – c'est à dire, de la limiter au niveau du Sénat en réduisant rigoureusement le nombre de voix des *Mittelbau* et en mettant en place un nouveau schéma de carrière marqué par des engagements de durée déterminée et par la nécessité de poser à nouveau sa candidature hors de l'université pour obtenir une prolongation. L'assistant qui a réussi à obtenir l'*habilitation* prendra à nouveau le titre de *Dozent* et devra poser une candidature extérieure pour obtenir un poste de professeur vacant. Cette façon de procéder favorisera la souplesse et la concurrence, de sorte que seuls les meilleurs accéderont au professorat. Comme nous l'avons vu, le statut de fonctionnaire est aboli pour **toutes** les catégories de personnel recrutées à l'avenir, y compris *Mittelbau* et professeurs.

Au cours de l'examen des divers projets qui se sont succédés, la proposition originelle s'est quelque peu diluée. Cherchant à obtenir plus de soutien, le ministère a réduit les compétences du Conseil au profit du rectorat et du Sénat. Les *ao. Profs* conservent leurs droits, mais ils faut qu'il recueillent l'approbation d'une majorité de professeurs Le Conseil sera désormais habilité à prendre des décisions dans quatre grands domaines seulement : l'élection du recteur et des vice-recteurs, la mise au point des contrats de travail avec le

recteur, le licenciement justifié du recteur et des vice-recteurs, la désignation des personnes appelées à occuper certaines fonctions subalternes. En outre, certaines mesures proposées par le rectorat et/ou le Sénat ne peuvent entrer en vigueur qu'après avoir été approuvées par le Conseil. Celui-ci formule aussi des remarques au sujet des mesures proposées par le rectorat et le Sénat.

Le Sénat établit la liste des trois candidats les plus qualifiés au poste de recteur, décide de l'effectif du Conseil et nomme 50 % moins un de ses membres, autorise et modifie, le cas échéant, les statuts de l'université, approuve le programme d'études, statue sur les appels concernant les études, élit les membres des commissions chargées de la nomination et de l'*habilitation*, nomme des assesseurs dont deux venus de l'extérieur pour chaque commission, crée, en fonction des besoins, d'autres commissions et d'autres instances dont la composition doit être semblable à celle du Sénat. Dans d'autres domaines, le Sénat ne peut agir qu'à titre consultatif. Dans le nouveau Sénat, les professeurs détiendront une majorité absolue et les étudiants seront représentés à 25 %. C'est le Conseil qui décide de la répartition des quelques sièges restants entre personnel enseignant intermédiaire et personnel non enseignant.

Les tâches du rectorat se divisent entre celles qui sont confiées au recteur et aux vice-recteurs dans leur ensemble, et celles qui incombent au recteur ès qualité. Dans la première catégorie, les plus importantes consistent à rédiger les statuts, formuler les plans de développement de l'université et définir son organisation, élaborer un projet d'accord contractuel qui sera négocié par le recteur auprès du ministère après approbation du Conseil, nommer les présidents/chefs des instituts et autres unités structurelles, conclure des accords d'objectifs avec les présidents/chefs d'unités organisationnelles (instituts), établir les rapports annuels pour le ministère, ainsi que les rapports annuels spéciaux sur les objectifs réalisés, organiser les évaluations etc. Tous les secteurs, toutes les unités de l'université sont placés sous l'autorité du rectorat. C'est le recteur seul qui nomme les vice-recteurs; c'est lui qui négocie les accords d'objectifs contractuels avec le ministère, qui est responsable de tout le personnel et des contrats de travail des vice-recteurs, c'est lui aussi qui nomme les professeurs, délivre la *venia legendi*, etc.

La Loi sur l'Université, dont certains points importants ont été récapitulés ci-dessus, comprend 144 paragraphes et 66 pages d'un texte très dense. En l'étudiant de plus près, on découvre des domaines problématiques dont quelques-uns méritent d'être évoqués ici.

La nécessité de négocier un budget triennal global deux ans avant son entrée en vigueur signifie que l'université doit calculer ses besoins financiers de trois à cinq ans avant le moment où les crédits seront alloués. De plus, la flexibilité du budget est réduite par un système d'allocations mensuelles. Il

sera difficile de prévoir la situation financière réelle si longtemps à l'avance. En outre, les fonds sont destinés à divers projets relatifs à l'administration, à l'enseignement et à la recherche, tels qu'ils figurent dans l'accord sur les objectifs. L'université reçoit des crédits provenant d'une troisième source qui ne sont pas inscrits au budget et ne le diminueront pas. Il s'agit de revenus supplémentaires que l'université peut dépenser à son gré. Il en est de même des droits d'études acquittés par les étudiants et que l'université conserve par devers elle. Le budget officiel peut être réduit si l'université ne réussit pas à formuler son « profil » et à définir ses centres d'excellence en temps utile. Au cas où les termes de l'accord sur les objectifs ne seraient pas respectés, le ministère est libre de réduire le montant du prochain budget triennal. Si la réalisation des objectifs dépasse les prévisions de l'accord, le budget peut bénéficier d'une augmentation. L'un des principaux critères utilisés pour déterminer le montant des fonds alloués est la demande des étudiants et de la société (vraisemblablement les entreprises). D'autres indicateurs quantitatifs et qualitatifs serviront à définir 20 % du budget, ce qui risque de poser un problème aux disciplines qui sont peu demandées et ne forment pas beaucoup de diplômés chaque année !

On peut prévoir une extension de la bureaucratie, étant donné le nombre de rapports et de statistiques qui devront être établis chaque année. L'introduction dans l'administration universitaire de règlements juridiques qui concernent les droits et la représentation des salariés dans l'industrie et le commerce crée des structures étrangères au milieu universitaire et risque d'entraîner un accroissement du travail administratif. Des représentants du Conseil des salariés non enseignants et du Conseil des salariés de l'université siègeront au Conseil, alors que les professeurs en sont exclus ! Il est prévu que les syndicats négocient avec les représentants de la direction universitaire à l'échelle nationale à propos des avantages et des conditions de travail de tous les salariés.

Par ailleurs, le ministère a mis en place un système de contrôle permanent. Des membres désignés par le ministère siègent au Conseil et approuvent le projet d'accord sur les objectifs. Selon le texte de la Loi sur les universités, dans les négociations avec le recteur, c'est le ministère qui définit « le contenu, l'ampleur et le nombre des objectifs, et le temps prévu pour leur réalisation ». Toutes les données concernant les indicateurs budgétaires doivent être, dès qu'elles sont disponibles, transmises par voie électronique au ministère, à sa demande. Les rapports annuels établis par le Conseil et le rectorat complètent cette description d'un système de tutelle assez strict.

La Loi sur les universités prévoit aussi la création d'un nouveau Conseil scientifique (*Wissenschaftsrat*) composé de 12 personnes venues de domaines différents, notamment l'université et les lettres, nommées par le ministère pour une durée de trois à six ans. Elles ont pour mission de donner des avis au

Parlement, au ministère et aux universités sur les questions relatives à l'enseignement tertiaire, d'observer et d'analyser le système autrichien des universités et de la science et de soumettre des propositions en vue de leur développement.

En conclusion, qu'il me soit permis de dire que la Loi sur les universités, y compris la nouvelle réglementation concernant les contrats de durée limitée du personnel subalterne, doit certes améliorer la flexibilité, la compétitivité et les activités entrepreneuriales. On constate néanmoins une tendance à l'excès de réglementation et au maintien d'une tutelle rigoureuse de l'État. Les détracteurs laissent entendre que l'autonomie universitaire restera en grande partie limitée au niveau supérieur (Conseil et rectorat) et n'atteindra guère le personnel universitaire qui est, dans l'ensemble, exclu du « noyau de pilotage renforcé » comme dirait Burton Clarke. Son observation, selon laquelle ce noyau doit « inclure les groupes chargés de la gestion centrale et les départements universitaires » ne semble pas avoir bénéficié de toute l'attention nécessaire. En dépit de ces critiques, force est de reconnaître que la nouvelle Loi sur les universités annonce une ère nouvelle dans l'histoire des universités autrichiennes et leur ouvre la voie du XXI^e siècle.

L'auteur :

Dr. Rudolf Neuhäuser, M.A.
Klagenfurt University
Institute of Slavic Studies
9020 Klagenfurt
Autriche
E-mail: rudolf.neuhaeuser@uni-klu.ac.at

Références

- Aussendung: Universitätsreform ist ein Meilenstein – Universitätsgesetz 2002 als Grundlage für die Universität der Zukunft.* (2002), www.bmbwk.gv.at (page d'accueil du ministère, août 2002).
- Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihrer Studien (Universitätsgesetz 2002).* Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, ausgegeben am 9. August 2002, Teil I, Nr. 120. Vienne.
- Der FPÖ/ÖVP-Koalitionspakt im Wortlaut. Kapitel Bildung und Sport, Wissenschaft und Forschung, Kultur und Kunst* (2000). www.bmwf.gv.at (= page d'accueil du ministère).
- Die volle Rechtsfähigkeit der Universitäten: Gestaltungsvorschlag*, (2001), BM:BWK, Vienne.
- TITSCHER, S. et al. (2000), *Universitäten im Wettbewerb. Zur Neustrukturierung österreichischer Universitäten*, BBBM:BWK, Vienne.

Incitations et changements institutionnels dans l'enseignement supérieur

par

N.V. Varghese

Institut International de Planification de l'Éducation, France

Les systèmes éducatifs du monde entier continuent de dépendre en grande mesure des sources publiques de financement. Les dépenses consacrées à l'enseignement supérieur sont couvertes à près de 80 % par les fonds publics dans les pays de l'OCDE et cette proportion est plus forte encore dans les pays en développement. Nombre de pays s'efforcent actuellement de réduire cette dépendance vis-à-vis des crédits publics et de s'orienter vers des réformes plus fondées sur le jeu du marché. Ils doivent, pour ce faire, aménager le cadre des politiques macroéconomiques afin d'entraîner des changements au niveau des établissements. Les changements institutionnels peuvent être induits au moyen de « mandats » ou de « récompenses ». Les mandats exigent des établissements qu'ils adoptent une forme particulière de comportement institutionnel et s'assortissent d'une menace de sanctions en cas de non respect de ces directives. En revanche, les récompenses offrent des motivations et des incitations au changement. Récompenses et incitations prennent effet quand l'action des pouvoirs publics donne aux établissements la possibilité de choisir dans quel sens ils vont modifier leur comportement. La motivation d'un changement de comportement dépend d'une part, du niveau de performance qui conditionne l'attribution d'une récompense et d'autre part, de la récompense que l'on peut attendre de la réalisation de la tâche entreprise. En général, les mandats sont plus facilement respectés quand les établissements luttent pour survivre, alors qu'il est préférable de recourir aux incitations et aux récompenses quand les établissements s'efforcent de revivre et de se développer. On compte dans bon nombre de pays sur les systèmes d'incitations et de récompenses pour faire advenir les changements dans l'enseignement supérieur. Il est question dans cet article de la possibilité de faire changer les établissements grâce aux incitations.

Introduction

Les réformes de l'enseignement supérieur témoignent d'un déplacement systématique des centres de décision des pouvoirs publics vers les établissements. Les universités deviennent plus autonomes et sont nombreuses à entreprendre des activités et à adopter des pratiques de gestion entrepreneuriales. A mesure que se réduit la dépendance vis-à-vis du financement et de la tutelle de l'État, on voit se modifier la façon dont sont organisées les activités dans les établissements. Ces changements dépendent, d'une part, des décisions macroéconomiques et, de l'autre, de celles qui sont prises par les établissements eux-mêmes. La résistance à ces changements se retrouve dans de nombreuses universités. L'incertitude quant au déroulement futur des événements est l'une des grandes raisons de la résistance au changement que l'on constate au niveau des établissements. L'analyse de certaines réformes couronnées de succès montre que l'on compte davantage sur les incitations que sur les mandats pour instaurer le changement dans les établissements. L'influence du corps enseignant est considérable dans toutes les universités. C'est pourquoi les incitations qui sont proposées à ses membres ont, dans bien des cas, réussi à réduire la résistance au changement. A partir de quelques exemples, l'auteur fait valoir que les incitations offertes au personnel universitaire sont des instruments utiles pour la mise en œuvre de réformes destinées à susciter le changement dans les établissements. C'est sans doute pour cette raison, entre autres, que des incitations ont été proposées aux enseignants dans plusieurs pays qui ont adopté des réformes depuis peu.

Cet article s'organise de la manière suivante. Dans la section suivante, on examine l'influence de l'action des pouvoirs publics sur les choix individuels. La troisième section traite de ce que les incitations peuvent faire pour modifier le comportement des personnes et des établissements. La quatrième section met en lumière quelques tendances des réformes récentes de l'enseignement supérieur. On trouve dans la cinquième section des exemples de cas où les incitations proposées au personnel font partie de l'ensemble d'une réforme. Quant à la dernière section, elle contient quelques conclusions.

Action publique et choix individuel

L'éducation offre de nombreuses possibilités de réalisation des attentes économiques et sociales de la société et des individus. Quelque soit le pays en question, ce sont les pouvoirs publics qui définissent habituellement les

attentes et les finalités sociales, alors que les grandes orientations et les dispositions institutionnelles déterminent les grandes lignes des choix qui relèvent des individus et des ménages. On estime qu'il est plus aisé d'atteindre les objectifs de la société quand les décisions sont prises au niveau général et non au niveau de l'individu. C'est en vertu de cette conviction que l'on voit les centres de décision passer du niveau de l'individu et du ménage au niveau macroéconomique, et que se justifie la centralisation de la prise de décision. En conséquence, les autorités publiques (l'administration) se sont dotées du pouvoir et de l'autorité nécessaires pour concevoir et organiser les programmes éducatifs dans tous les pays. Même dans les économies de marché, les grandes décisions concernant l'éducation sont prises par l'administration.

A partir des décisions des pouvoirs publics, les établissements d'enseignement définissent des cibles susceptibles d'être atteintes. Ils tiennent compte des préoccupations nationales, que ce soit par la réglementation ou la persuasion. Du fait que les incitations jouent un grand rôle dans le choix des programmes par les établissements, elles influencent leur comportement. Un établissement accepte de dispenser un programme ou un cursus si celui-ci répond à une forte demande sociale. Le comportement de l'établissement reflète donc ses attentes concernant les choix individuels de services éducatifs. S'ils sont en mesure de choisir, les établissements se prononcent en faveur des cursus qui correspondent à une demande.

Les orientations et les décisions des pouvoirs publics sont toujours guidées par des considérations d'équité. La volonté d'égaliser les chances dans l'éducation s'est traduite par un mouvement vers l'uniformité des prestations éducatives. C'est pourquoi, dans nombre de pays, les pouvoirs publics ont favorisé la création d'écoles et d'universités qui se ressemblent. Très souvent, l'uniformité des prestations se justifie par les exigences de la normalisation et de l'assurance de qualité. Inutile d'ajouter que « la normalisation exige la centralisation de l'autorité » (Windham & Peng, 1997, p. 7). Le souci d'équité, l'uniformité des prestations, les procédures normalisées et les décisions centralisées sont des aspects communs d'un système d'enseignement public. On attend des individus qu'ils adaptent leurs choix aux options mises à leur disposition par les pouvoirs publics. Les options individuelles sont limitées et les choix restreints dans une situation où les prestations éducatives sont uniformisées et conformes à des procédures normalisées.

Contrairement à ce qui se passe dans d'autres secteurs, les investissements dans l'éducation résultent de décisions prises dans deux domaines – le personnel et l'institutionnel (Majumdar, 1983). Les décisions relatives au domaine public fixent les limites du choix des individus. Mais ces décisions ne prennent effet que si les individus sont prêts à assurer

l'adéquation entre leurs décisions et celles qui intéressent le domaine public. Les programmes publics ne peuvent donc réussir que s'ils sont en mesure d'inciter les individus à exprimer leurs choix et à se conformer aux décisions publiques.

Les préférences des individus varient et leurs choix ne sont pas toujours influencés par le souci d'équité sociale. Les choix des individus révèlent une tendance à la différenciation, tandis que l'action publique va dans le sens de l'intégration. Les choix des individus peuvent donc être en désaccord avec les dispositions prises par les pouvoirs publics, et les individus peuvent souhaiter choisir parmi les prestations offertes en dehors du domaine public. C'est l'une des raisons qui explique la croissance de l'enseignement privé dans bien des pays. Il n'en reste pas moins que l'État continue, dans leur majorité, à jouer un rôle prépondérant dans l'organisation des services éducatifs. Même dans les pays de l'OCDE (OCDE, 1999), près de 80 % des dépenses de l'enseignement supérieur sont couverts par les fonds publics. Dans les pays d'Asie du Sud, d'Afrique et d'Europe, c'est l'enseignement supérieur public qui l'emporte (Altbach, 1999).

Les programmes de l'enseignement public sont conçus pour répondre aux attentes des individus concernant les finalités et les attentes sociales. Dans un sens, les établissements d'enseignement assurent la médiation entre les attentes individuelles d'une part et, de l'autre, ce que la société attend de l'éducation. On peut dire qu'ils réussissent quand les effectifs de ceux qui s'y inscrivent et en sortent nantis d'un diplôme sont suffisants pour répondre aux exigences ou aux projections nationales. L'augmentation des effectifs dans l'enseignement supérieur reflète un système en expansion et la fréquence du chômage des diplômés de l'université dans la plupart des pays montre que les établissements d'enseignement supérieur s'acquittent avec succès de leur rôle social en produisant des diplômés en nombre suffisant.

La concurrence qui se manifeste pour l'obtention des places dans les établissements publics montre que les ménages sont prêts à investir dans les domaines choisis par les pouvoirs publics. Les ménages peuvent cependant décider d'investir dans les établissements publics d'enseignement supérieur soit parce que le choix des possibilités est limité, notamment dans les pays où les prestations éducatives relèvent exclusivement des pouvoirs publics, soit par suite du coût élevé de l'enseignement privé. Cette tendance évolue toutefois et les établissements privés augmentent, tant en nombre qu'en importance, dans de nombreux pays. En outre, la demande croissante de cursus dispensés dans les universités privées (Varghese, 2002) et non disponibles dans les établissements publics montre que les choix individuels ne sont pas conformes aux prestations mises à disposition par les pouvoirs publics.

Cette évolution témoigne d'un phénomène important concernant les décisions relatives à l'éducation. Même quand l'élaboration des grandes orientations est un domaine légitime de l'action publique, les programmes éducatifs deviennent opérationnels quand les unités de niveau inférieur – établissements et individus – prennent des décisions complémentaires. Le choix des programmes par ces unités de niveau inférieur dépend des avantages qu'elles peuvent en espérer. En d'autres termes, les établissements et les individus préfèrent un programme à un autre quand les incitations, sous forme des avantages que l'on peut en attendre, sont considérables et suffisants, c'est à dire que les incitations amènent les établissements à adopter un comportement donné et les individus à opter pour une voie en particulier. La réussite de toute action publique dépend de l'adéquation des incitations qu'elle offre aux diverses unités.

Incitations et changements institutionnels

L'incitation est une récompense offerte à un individu ou un établissement afin qu'il modifie son comportement dans le sens voulu par l'agence chargée de proposer les incitations. Le changement du comportement personnel ou institutionnel se produit si deux séries de conditions sont remplies : a) quand l'établissement ou l'individu est convaincu qu'il n'a d'autre choix que de changer ; b) quand l'établissement ou l'individu comprend que le changement se traduit pour lui par des avantages directs et suffisants. Dans la première situation le changement de comportement est ou n'est pas convenu ou souhaité par l'établissement ou l'individu, alors que dans le deuxième cas, il est accepté de bon gré. Autrement dit, les établissements et les individus s'efforcent de réduire, sinon d'éviter, l'incertitude dans leurs choix. Ils sont donc disposés à accepter n'importe quel changement s'ils sont certains de ses résultats positifs.

La difficulté du changement institutionnel tient au fait qu'il affecte de façon dissemblable les différentes catégories d'individus. Les avantages d'un même changement peuvent être plus ou moins importants, alors que d'autres personnes peuvent même en subir des conséquences adverses. Ceux qui pensent avoir tout à espérer de la réforme seront sans doute prêts à accepter les changements, alors que ceux qui en prévoient les effets négatifs peuvent se sentir menacés et s'opposer aux changements. La tension entre ces groupes joue un rôle important dans la mise en œuvre des réformes dans un établissement. Le changement institutionnel ne dépend pas de la présence d'un système incitatif, mais bien davantage de l'idée que l'on se fait de la distribution des avantages issus des incitations. Dans le contexte universitaire, le changement ne peut se produire que si les membres du groupe dominant ou détenteur du pouvoir sont certains d'en profiter, tandis que ceux qui ont moins à en espérer, ou qui risquent d'en ressentir les effets

adverses, disposent de moins d'influence. Dans une université, c'est le corps professoral qui est le groupe dominant, celui qui influe sur toutes les questions académiques. En conséquence, s'il est sérieusement question d'instaurer le changement dans une université, un ensemble d'incitations (monétaires ou autres) destiné au corps professoral doit faire partie des mesures de réforme. On peut aussi faire valoir que les changements institutionnels seront plus facilement acceptés dans une université quand le système d'incitation est conçu de façon à favoriser le corps professoral plus que les autres groupes.

Dans plusieurs cas, des réformes qui suscitaient une vive opposition de la part des organisations militantes d'étudiants ont été mises en œuvre dès lors que les enseignants les ont acceptées. Ceux-ci acceptent les réformes quand ils estiment que les avantages en compensent les difficultés ainsi que les bouleversements induits par les réformes et les changements. Autrement dit, la réussite des réformes institutionnelles ne dépend pas seulement du système incitatif en tant que tel, mais aussi de la façon dont les incitations sont partagées. Plus les catégories dominantes d'un établissement peuvent s'attendre à tirer parti d'une bonne répartition des incitations, plus il y a de chances de voir ces changements acceptés de bonne grâce. C'est sans doute pourquoi les réformes qui ont bien réussi dans l'enseignement supérieur au cours des dernières années sont celles qui comportaient des incitations pour le personnel universitaire.

Tel n'est cependant pas le cas lorsque les changements institutionnels sont imposés. Dans cette situation, les individus changent parce qu'ils ne peuvent pas faire autrement. Lorsque le changement est imposé, son acceptation est difficile et sa réussite loin d'être assurée. Mais quand le changement est instauré au moyen d'un système d'incitations, il implique la participation et le débat des différents groupes et les mesures de réforme sont acceptées plus volontiers. Comment les pouvoirs publics se comportent-ils quand il s'agit de lancer un train de réformes ?

L'administration dispose d'au moins deux options : a) elle peut exercer les pleins pouvoirs sur le système et obliger les établissements à appliquer les décisions et organiser les programmes qu'elle propose; b) elle peut aussi assumer sa fonction de régulation en limitant le financement. Dans ce dernier cas, les autorités publiques peuvent se mettre en position de partager la responsabilité des mesures avec les établissements publics ou privés. Dans le premier cas, l'État joue un « rôle de contrôle », dans le dernier un « rôle de stimulation et de facilitation » (Windham & Peng, 1997). Dans le contexte actuel du changement institutionnel, la plupart des États préfèrent jouer le deuxième rôle que le premier.

Le rôle de contrôle exercé par l'État l'emportait du temps où le financement public de l'éducation était la règle. A mesure que l'État a vu décliner sa capacité de financement, son rôle de tutelle a, lui aussi diminué. A l'heure actuelle, il est de plus en plus remplacé par le rôle de stimulation et de facilitation. Comment l'État change-t-il le comportement des établissements et des individus quand il passe d'un rôle de tutelle à un rôle de facilitation ? Du temps où l'État maîtrisait entièrement les prestations éducatives, tous les établissements étaient obligés de se plier à sa volonté. Quand l'État change de rôle, il se peut que ses mandats ne fonctionnent plus, notamment en cas de réduction du financement. Il ressort d'expériences récentes que ces mandats sont de plus en plus remplacés par des systèmes incitatifs.

Par suite de ces changements, les établissements d'enseignement supérieur se trouvent confrontés à un environnement différent et à un autre ensemble de principes de fonctionnement. La difficulté consiste pour les universités à modifier leur façon d'organiser leurs activités et d'assurer leurs services. Compte tenu du fait que les méthodes coercitives et les mandats sont moins efficaces, mieux vaut compter sur la persuasion pour instaurer les changements institutionnels. Les pouvoirs publics et les dirigeants d'établissements mettent au point des systèmes incitatifs pour motiver les individus et les établissements et les amener à changer leurs mentalités et leurs comportements. Dans leur majorité, les réformes apportées à l'enseignement supérieur au cours des dernières années sont directement ou indirectement liées à cette modification de l'environnement extérieur.

Tendances des réformes de l'enseignement supérieur

La plupart des récentes réformes de l'enseignement universitaire portent sur une seule notion, celle de l'efficacité du fonctionnement. Ce souci d'efficacité relève pour l'essentiel de deux facteurs : la critique des résultats insuffisants obtenus par les établissements et organisations du secteur public en général et l'incapacité croissante de l'État à maintenir le financement des établissements publics. Les mesures de réforme destinées à remédier à cette situation – c'est à dire à améliorer l'efficacité du fonctionnement – consistent à instaurer des changements dans la gestion. En d'autres termes, la plupart des réformes récentes de l'enseignement supérieur reposent sur une conception exacerbée de la gestion. On part du principe que l'université est productrice de diplômés et de résultats de recherche. L'efficacité du fonctionnement suppose la réduction du coût de production (Bleiklie et al., 2000).

La réaction des établissements a été de se transformer en universités entrepreneuriales. Les universités ont donc adopté des approches et des fonctionnements fondés sur les impératifs de la gestion et l'esprit d'entreprise. La réaction entrepreneuriale propose une formule de

développement institutionnel dans laquelle ce sont les établissements qui définissent eux-mêmes leur autonomie en diversifiant les sources de revenu, en réduisant la dépendance à l'égard des pouvoirs publics, en créant des départements et des modes de formation nouveaux, en rationalisant les changements structurels qui offrent une capacité de réaction plus vigoureuse, en créant une capacité de pilotage centrale et en axant leur action sur les établissements (Clark, 1998).

Dans le nouveau scénario, l'université est une entreprise comprenant une direction et diverses catégories de personnel fonctionnel qui s'occupent des différents usagers. Le style de fonctionnement entrepreneurial appelle une liberté de fonctionnement des gestionnaires qui doivent fixer des cibles de production et mobiliser les ressources et le soutien permettant la mise en œuvre des réformes. Mais le fonctionnement des établissements publics d'enseignement supérieur est bridé par les règles des pouvoirs publics. Pour accéder à une gestion efficace, les universités doivent être affranchies de ces contrôles. C'est pourquoi la première étape des mesures de réforme consiste à transférer les pouvoirs de décision et les responsabilités des administrations aux établissements ou universités. Au cours des années 80, des universités en grand nombre sont devenues autonomes dans plusieurs domaines d'activité, en plus de l'autonomie académique dont elles bénéficiaient autrefois.

Par suite de cette autonomie nouvelle, on observe un déplacement du contrôle qui passe des administrations aux établissements dans les domaines du recrutement de personnel, des finances, des programmes d'études et des admissions. La sous-traitance par contrat de diverses activités universitaires à des agences privées extérieures, la transformation des universités publiques en entreprises, la création de sociétés privées à l'intérieur des universités publiques, le changement de statut du personnel qui ne fait plus partie de la fonction publique mais relève de l'établissement, la mise en place de systèmes permettant de faire acquitter les coûts par les étudiants, la création d'activités génératrices de revenus sont des aspects communs aux réformes (Sanyal, 1995 ; NIER, 1998). L'autonomie de fonctionnement s'accompagne aussi de nouveaux dispositifs d'évaluation des résultats et de l'obligation de rendre des comptes. Les indicateurs de résultats sont devenus l'un des outils usuels de la prise de décision à l'université.

Le changement de la gestion des universités a des effets divers. Malgré la stagnation ou le déclin du financement public, nombre d'universités ont réussi à accueillir des effectifs plus fournis et à augmenter le nombre des programmes dispensés. La planification et la gestion stratégiques font désormais partie de la pratique et du vocabulaire courants de toutes les universités qui ont adopté des mesures de réforme. Le processus consultatif de préparation et d'application d'un plan stratégique est entré dans les

mœurs. Par conséquent, de nombreuses universités ont réussi à mobiliser des ressources et à réduire leur dépendance vis-à-vis des fonds publics.

L'instauration de la planification stratégique suppose aussi l'évaluation du travail effectué par chaque membre du personnel de l'université. Les indicateurs destinés à chiffrer les résultats de l'enseignement sont devenus indispensables pour justifier les performances et exiger des ressources supplémentaires, ce qui n'est pas sans conséquences : premièrement, l'autorité et le pouvoir sur les affaires de l'université sont distincts de la compétence dans les diverses disciplines; deuxièmement, les administrateurs universitaires ont vu leur influence s'accroître aux dépens des communautés disciplinaires. La résistance opposée par les établissements à ces changements a été considérable dans bien des cas ; il n'en reste pas moins que les incitations ont aussi contribué à modifier la situation. Les communautés universitaires ont fréquemment accepté les procédures d'évaluation des résultats et l'obligation de rendre des comptes.

Les changements nés des incitations sont plus courants au niveau des établissements. Grâce à l'autonomie dont elles jouissent et à l'efficacité qu'elles ont acquise dans la mobilisation des ressources, les universités se sont trouvées en position de manier la carotte et le bâton pour modifier le comportement des individus et de l'organisation dans son ensemble. La direction a pu mettre au point des systèmes d'incitations et contrôler étroitement les résultats à tous les niveaux pour vérifier que l'organisation fonctionnait avec toute l'efficacité et la fiabilité que lui conféraient les ressources disponibles. Si l'on étudie quelques-unes des réformes qui ont bien réussi, on observe qu'elles comportaient des incitations destinées au personnel enseignant. En scrutant de plus près la mise en œuvre de certaines de ces réformes, on s'aperçoit que les incitations offertes au personnel universitaire ont aidé à réduire les résistances et contribué à l'application réussie des réformes. Il est toutefois peu réaliste d'imputer uniquement la réussite de ces réformes au système des incitations. On peut cependant supposer sans grand risque d'erreur que leur présence a contribué de façon positive à la mise en œuvre des réformes.

Exemples de systèmes d'incitations

Les incitations ont toujours été d'importants instruments utilisés par les établissements d'enseignement supérieur pour promouvoir la qualité du fonctionnement – notation des étudiants, concurrence pour l'obtention de bourses d'études, crédits de recherche, etc. Il s'agit désormais d'un instrument de décision et de gestion utilisé en pleine conscience pour modifier les comportements dans le sens souhaité. Les incitations doivent être utilisées pour accroître l'efficacité de la production de diplômés et de résultats de

recherche. Elles prennent tout leur pouvoir quand elles sont suffisantes pour inciter les individus et les établissements à évoluer.

Les incitations offertes aux enseignants ou pour récompenser la qualité de l'enseignement étaient peu courantes autrefois. Quand elles existaient, elles prenaient le plus souvent la forme de récompenses spéciales accordées à des enseignants exceptionnels. Bien que les enseignants jouent un rôle crucial en décidant de la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage, il n'était pas courant de leur offrir des incitations. Dans toutes les tentatives de réforme entreprises dans un passé récent, on remarque une certaine forme d'incitations aux enseignants ; elles sont le plus souvent d'ordre financier et fondées sur une évaluation de leurs performances. Quand un système de rémunération au mérite a été mis en place, il s'est le plus souvent heurté à une vive résistance dans des pays comme le Royaume-Uni. Cependant, si l'on examine quelques-unes des réformes, on constate que celles qui prenaient en compte les incitations au personnel ont été mises en œuvre avec succès.

Examinons à présent l'expérience de quelques pays où les incitations ont joué un rôle positif dans la mise en œuvre des réformes dans l'enseignement supérieur. Ces exemples concernent des pays où les réformes sont appliquées depuis longtemps (Norvège, Ouganda), où elles sont en cours d'application (Malaisie) et où elles n'en sont encore qu'au stade initial (Géorgie).

Norvège

Les réformes de l'enseignement supérieur en Norvège datent de la fin des années 80 et du début des années 90. Elles avaient pour objet l'amélioration de la qualité de l'éducation et une plus grande efficacité de la production de diplômés. Pour les mettre en œuvre, il fallait « augmenter la production de l'éducation avec le plus grand nombre possible de candidats, au niveau le plus élevé possible, avec des notes aussi bonnes que possible obtenues dans les délais prévus, et augmenter la production de la recherche avec le plus grand nombre possible de publications, de préférence internationales, par chercheur et par an » (Bleiklie et al., 2000, p. 289).

La réforme a fait l'objet de nombreux débats. Elle comportait des incitations destinées au personnel universitaire. Aux niveaux de la maîtrise et du doctorat, les professeurs qui assuraient les fonctions de directeurs de thèse bénéficiaient du système incitatif. Conformément aux mesures prises, les professeurs devaient recevoir des avantages financiers calculés en fonction du nombre d'étudiants qu'ils conseilleraient et guideraient au niveau du troisième cycle et du doctorat. Les incitations financières devaient être utilisées par les membres du personnel universitaire pour couvrir le coût de certaines activités telles que la participation à un séminaire. Il semble que le système des incitations ait eu un effet salubre sur la mise en œuvre de la

réforme. Il ressort d'une enquête (Bleiklie et al., 2000) qu'il se soit traduit par une augmentation radicale de la production de doctorants au cours de la période étudiée.

Ouganda

L'Université de Makerere s'est trouvée dans une situation financière catastrophique au cours des années 80, quand les pouvoirs publics n'ont plus été en mesure de lui fournir un financement suffisant. L'infrastructure et les installations universitaires se dégradaient. Les rémunérations étaient si faibles que les membres du personnel étaient obligés de trouver d'autres emplois; l'établissement était au bord de l'effondrement. Pendant les années 90, l'université a pris des mesures de réforme qui ont été fortement contestées par les étudiants et le personnel, aboutissant à la fermeture de l'université.

Lors de sa réouverture l'année suivante, un dispositif en faveur des « étudiants nécessiteux » a été inclus dans les réformes, ce qui a permis de surmonter la résistance des étudiants. De même, les mesures de réforme comprenaient des incitations financières et des augmentations de salaire afin d'inciter les enseignants à rester à l'université. La résistance au changement a fini par céder et les nouveaux programmes ont pu entrer en vigueur.

L'université a instauré trois types de stratégies, à savoir, un financement alternatif, des cursus à la demande et de nouvelles structures de gestion (Court, 2000). L'admission d'étudiants privés qui acquittent des droits de scolarité et l'introduction de cursus à la demande font partie de la stratégie adoptée pour redonner vie à l'université. Le processus de privatisation s'est enclenché quand l'institut d'éducation des adultes et de formation continue a mis en place un programme autofinancé sanctionné par un diplôme. L'admission d'étudiants privés a suivi, d'abord en cours du soir, puis dans les cours normaux. En trois à quatre ans, le nombre des étudiants privés a dépassé celui des étudiants financés par l'État. L'université a mis en place des cours nouveaux, conformes au jeu du marché. A ce jour, près de 30 % des revenus de l'université proviennent de sources autres que gouvernementales. Ces fonds ont été alloués, selon des schémas prescrits, à la bibliothèque, aux augmentations de salaire et au développement des infrastructures.

L'impact le plus important de l'augmentation des recettes institutionnelles s'exerce sur la structure des salaires et les dispositifs d'incitation. Avant les réformes, les membres du corps enseignant percevaient un traitement mensuel moyen équivalant à 30 USD. Depuis les réformes, les professeurs gagnent plus de 1 300 USD avec la possibilité de compléter leur rémunération par des cours du soir payés à l'heure (Court, 2000). Les incitations offertes au personnel enseignant ont aidé à réduire les départs et amélioré le moral du personnel et le climat intellectuel d'ensemble de

l'université (Groupe de travail, 2000). Par ailleurs, la mise en œuvre des réformes institutionnelles dans l'université a pu être menée à bien grâce à la participation et la coopération de son personnel.

Malaisie

Le gouvernement de la Malaisie a entrepris d'assurer la gestion des universités comme s'il s'agissait d'entreprises. La transformation en entreprises de l'enseignement supérieur (Lee, 1999) a débuté par l'Université de Malaisie en 1998. Quatre autres universités ont suivi le même chemin en mars de la même année. Ce processus a été instauré alors que le pays était confronté à une crise financière (Varghese, 2001) et se trouvait dans l'obligation de réduire les dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur.

Conformément au plan, les universités transformées en sociétés avaient désormais la possibilité de contracter des emprunts, de se lancer dans des entreprises commerciales, de créer des entreprises, d'acquérir et de garder des valeurs de placement. On attend d'elles qu'elles supportent la plus grande partie des coûts de fonctionnement. Dans un environnement commercial, les chercheurs universitaires sont encouragés à se percevoir comme des « enseignants entrepreneuriaux » dont les résultats peuvent générer des profits, tant pour eux que pour l'université. Les universités sont libres de planifier et de commercialiser leurs propres programmes. L'une des incitations comprise dans le glissement vers le statut d'entreprise consistait à offrir au personnel universitaire des rémunérations conformes à la concurrence du marché. Dans leur majorité, les membres du personnel universitaire ont accepté les réformes et les universités sont en train de procéder à leur application.

Au fil des années, les pouvoirs publics ont pu réduire leur aide financière aux établissements publics et les universités elles-mêmes ont pu générer plus de 50 % de leurs recettes. L'apport des fonds publics a d'ailleurs diminué de 46 pour cent. Les étudiants sont tenus d'acquitter des droits de scolarité. Pour les aider, la *National Higher Education Fund Corporation* (NHEFC) a été créée (Hj. Ashari, 1998). Dans ce cas aussi, les incitations offertes au personnel ont contribué à la mise en œuvre des réformes et modifié le comportement des universités.

Géorgie

Les économies en transition sont en train de restructurer leurs universités et leur système d'enseignement supérieur. « Les principales orientations du développement de l'enseignement supérieur en Géorgie » sont devenues la base des nouvelles politiques de l'enseignement supérieur. A

l'occasion de ce changement, on reconnaît que « le marché est important car il instaure la concurrence dans un secteur, tant public que privé, qui était fermé auparavant. L'État est, lui aussi, important car il fixe les règles qui permettent au système de fonctionner dans l'intérêt de la Géorgie sans prétendre procéder à une microgestion des résultats spécifiques » (IIEPPM, 2002, p. 53). D'après les nouvelles orientations, l'État doit définir les règles générales tandis qu'il incombe au marché de réunir ceux qui veulent apprendre ensemble. « Le cadre de la réglementation sera sans doute plus efficace s'il repose sur des règles claires, transparentes et aussi peu nombreuses que possible » (IIEPPM, 2002, p. 48). Il se peut que le processus de restructuration suscite l'antagonisme de nombreux enseignants qui risquent de perdre leur emploi ou seront obligés de changer. Mais l'on s'attend à ce que « les rationalisations se traduisent rapidement par des augmentations de salaire pour le personnel restant, ce qui aura pour effet de légitimer les coûts de la réforme et d'en illustrer les avantages » (IIEPPM, 2002, p. 53). Ici encore, la leçon à tirer est que les incitations salariales offertes au personnel qui reste est le meilleur moyen de surmonter les résistances et d'instaurer les réformes.

Conclusion

Les incitations sont d'importants instruments qui contribuent à transformer le comportement des établissements et des individus dans l'enseignement supérieur. Un examen attentif des réformes de l'enseignement supérieur montre que les incitations jouent un rôle important dans la mise en œuvre des réformes. Au niveau institutionnel, la résistance au changement est le fait d'individus qui sont défavorablement atteints par les mesures de réforme. Dans une université, le corps professoral exerce une influence considérable sur les affaires universitaires et agit sur les divers groupes et secteurs. Il risque d'être difficile d'appliquer des réformes dans une université sans le soutien du personnel enseignant. Plusieurs réformes se sont d'ailleurs heurtées au départ à une forte résistance de la part des enseignants et des étudiants. L'expérience montre que quelques-unes de ces réformes ont plus tard inclus des incitations aux enseignants et aux étudiants et ont fini par surmonter les résistances.

Les mesures de réforme ont obligé les établissements à modifier leurs modes de fonctionnement. Elles ont aussi forcé la communauté académique et administrative à changer ses réactions et ses comportements pour s'adapter à l'environnement nouveau des universités. Les incitations, financières ou autres, offertes aux enseignants ont contribué à modifier les comportements des établissements comme des individus. Il n'est pas question de prétendre que la réussite des réformes peut être imputée uniquement à ces incitations. Elles ont aidé à surmonter les résistances au

changement dans certains domaines critiques et contribué à la réussite des réformes.

De nombreuses universités s'acheminent actuellement vers la division des rémunérations des enseignants entre des éléments fixes et flexibles. La partie fixe du traitement est garantie, tandis que la partie flexible dépend des résultats de l'individu et des recettes qu'il aura générées. Il peut s'ensuivre une dispersion des salaires entre les membres du personnel et l'acceptation de la notion d'évaluation des résultats. Ce sont des mesures qui auraient suscité une vive résistance autrefois. L'expérience montre que « le potentiel des salaires comme levier permettant de modifier le comportement du corps enseignant est sans doute plus important que ne le supposaient bon nombre d'observateurs » (Hearn, 2001). Il semble bien que l'on ait fort à gagner à exploiter l'idée des incitations pour faire advenir les changements de comportement, tant pour les individus que pour les établissements. La difficulté tient au choix de dispositifs d'incitation qui soient bien acceptés par certaines catégories et suscitent le moins de résistance possible de la part des autres.

L'auteur :

N.V. Varghese,

Chef de l'Unité éducation et programmes de formation

Institut international de planification de l'éducation (IIEP)

7-9 rue Eugène-Delacroix, 75116 Paris

e-mail : nu.varghese@iiep.unesco.org

Références

- ALTBACH, P. (1999), « Comparative perspectives on private higher education », in P. Altbach (dir. pub.), *Private Prometheus: private higher education and development in the 21st century*, Greenwood Press, Westport, pp. 1-14.
- BLEIKLIE, I., R. HOSTAKER et A. VABO. (2000), *Policy and practice in higher education: Reforming Norwegian universities*, Jessica Kingsley Publishers, Londres.
- CLARK, B. (1998), *Creating Entrepreneurial Universities: Organisational Pathways of transformation*, Association internationale des universités, Paris.
- COURT, D. (2000), *Financing higher education in Africa: Makerere, the quiet revolution*, The World Bank and the Rockefeller Foundation, Washington D.C.
- GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA SOCIÉTÉ (2000), *Higher education in developing countries: Peril and promise*, Banque mondiale (pour l'UNESCO et la Banque mondiale), Washington D.C.
- HEARN, J. C. (2001), « Emerging approaches to setting faculty salaries », *International Higher Education*, n° 12, été, pp. 4-6.

- HJ ASHARI, A. (1998), « Country Report: Malaysia », in NIER *Recent reforms and perspectives in higher education*, NIER, Tokyo, pp. 115-123.
- IIEPPM – International Institute for Education Policy, Planning and Management (2002) *The Main Direction of Higher Education Development in Georgia*, Nekeri Publishing House, Tbilissi.
- LEE, M. N. N. (1999), *Private higher education in Malaysia*, School of Educational Studies, University of Sains, Penang.
- MAJUMDAR, T. (1983), *Investment in education and social choice*, Orient Longman, New Delhi.
- NIER – National Institute for Educational Research (1998), *Recent reforms and perspectives in higher education*, NIER, Tokyo.
- OCDE – Organisation de coopération et de développement économiques (1999), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.
- TAIAROA, L. (1998), « Country Report: New Zealand » in NIER *Recent reforms and perspectives in higher education*, NIER, Tokyo, pp. 124-129.
- SANYAL, B. (1995), *Innovations in university management*, IIEP, Paris.
- VARGHESE, N.V. (2001), « Impact of economic crisis on higher education in East Asia: an overview », in N.V. Varghese (dir. pub.), *Impact of economic crisis on higher education in East Asia: Country experiences*, IIEP, Paris, pp. 23-60.
- VARGHESE, N.V. (2002), « Private higher education: Issues and prospects », Note de synthèse établie pour le Forum de politique sur l'enseignement supérieur privé, Tbilissi, 25-26 avril, 2002.
- WINDHAM, D.M. et W. Peng (1997), « Incentive concepts and macro-economic planning », in F.N. Kemmerer et D.M. Windham (dirs. pub.), *Incentive analysis and individual decision making in the planning of education*, IIEP, Paris, pp. 1-16.

Indicateurs de performance : à qui faut-il rendre des comptes?

par

Michael Conlon

Fédération canadienne des étudiants et étudiantes, Canada

Cet article examine l'utilisation faite des indicateurs de rendement clés dans les établissements d'enseignement post-secondaire canadiens. Plus précisément, il étudie l'utilisation qui en est faite dans l'optique des étudiants et l'effet qui en résulte sur la qualité et la prestation des activités éducatives. Au Canada, les dix gouvernements des provinces ont recours aux indicateurs de rendement clés (IRC). Chacune des circonscriptions territoriales qui ont adopté les IRC les utilisent pour subordonner l'octroi des financements de base et des financements en capital à diverses formes de performances des établissements.

L'auteur analyse à des fins comparatives comment certains critères sont favorisés par la mise en place des IRC. L'article porte sur l'adoption des indicateurs de rendement clés dans trois provinces : l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique.

Dans chaque cas, l'auteur examine l'ensemble complexe de politiques et de relations institutionnelles en jeu dans la construction des indicateurs de rendement clés. Un examen comparatif des différents cas met en lumière des pratiques exemplaires ainsi que des leçons de l'expérience dans lesquelles la définition même de la responsabilisation devient très rapidement un point de vue extrêmement politisé.

Enfin, cet article comprend des suggestions pratiques de nature anticipative, formulées dans l'optique des étudiants, au sujet des critères qu'il convient de retenir pour élaborer des IRC. A chaque point examiné, il intègre (ou réintègre) la perspective des étudiants dans le dialogue en cours au sujet de la responsabilisation et de la nouvelle identité de l'enseignement supérieur.

L'adoption des indicateurs de rendement clés a transformé ces dernières années la gestion et la gouvernance des universités et des autres établissements d'enseignement supérieur. Ces indicateurs revêtent des formes diverses selon la circonscription territoriale où ils sont appliqués et surtout selon l'organisme public chargé de les administrer. Cet article propose une évaluation pratique du mode de fonctionnement de ces indicateurs dans deux provinces canadiennes. Dans cet exercice, toutefois, des exemples canadiens sont utilisés pour recenser les problèmes théoriques et politiques plus généraux liés à ce type d'indicateur et à la gestion des établissements d'enseignement supérieur. En bref, les exemples seront locaux mais les problèmes et les dilemmes seront « généraux ».

Cet article a donc pour objectif d'examiner l'effet des indicateurs de rendement clés sur la mission essentielle des universités et autres établissements publics d'enseignement supérieur. La définition même de cette mission est fonction des investissements d'ordre politique, national et historique. Me plaçant dans la perspective du mouvement des étudiants canadiens, je n'examinerai que deux volets de cette mission. Le premier consiste à voir dans les universités et autres établissements d'enseignement supérieur des dépositaires des connaissances produites et diffusées dans l'intérêt du bien commun. Le « bien commun » s'entend en l'occurrence de la prospérité économique, sociale et culturelle de la population (ou des populations) que dessert l'établissement. Bien que cet objectif soit si courant qu'il en devient banal, il est de plus en plus contesté du fait que la recherche universitaire est tributaire à l'excès de partenariats avec les entreprises¹. Le second volet de la mission des universités et autres établissements d'enseignement supérieur publics, qui risquent, selon moi, de donner davantage matière à controverse, est l'obligation qui leur est faite de promouvoir et de faciliter l'égalité sociale. Par égalité sociale, j'entends l'égalité des chances économiques qui gomment, dans toute la mesure du possible, les aléas de l'origine sociale. Ces affirmations ont sans aucun doute une forte résonance politique. Toutefois, on les énumère ici afin simplement de révéler les distorsions dont il faut tenir compte dans l'évaluation suivante des indicateurs de rendement. Au fur et à mesure de la progression de ma réflexion dans cet article, j'espère aussi mettre très clairement en évidence que dès lors que des indicateurs de rendement clé sont adoptés, ils sont assortis d'une série d'hypothèses politiques et économiques qui font rarement l'objet d'un questionnement ou qui sont rarement expressément

énoncés. De fait, cet article vise à indiquer les difficultés rencontrées pour élaborer des mesures véritablement objectives des performances des établissements, qui ne soient pas entachées de « parti pris » politique. Vue sous cet angle, l'intégration, ou la réintégration, de considérations politiques dans l'argumentation au sujet des indicateurs de rendement clés non seulement semblera moins suspecte mais constituera un point de départ indispensable au débat de fond sur la gouvernance et la responsabilisation des universités.

Le contexte canadien sera utile pour appuyer la principale argumentation de cet article car les indicateurs de rendement clés ont été utilisés dans ce pays uniquement de façon sporadique et pour l'essentiel à titre expérimental. À l'inverse de la Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni, et de plusieurs États des États-Unis où ces indicateurs sont appliqués à une grande échelle, au Canada, ils ne sont pas adoptés partout et le débat sur leur efficacité est loin d'être calmé. À présent examinons de façon assez détaillée les exemples canadiens. Trois questions reviennent dans chaque exemple. Premièrement, lorsque des indicateurs de rendement clés ont été adoptés, ils représentent des critères de comparaison qui sont définis par des instances gouvernementales. Dans chaque cas, cependant, les évaluations comparatives ont été mises en place en l'absence de tout nouveaux financements pour assumer ces nouvelles tâches qui sont donc souvent venues s'ajouter à la charge normale de travail. Ce qui est paradoxal dans l'adoption des indicateurs de rendement clés au Canada, c'est qu'ils servent à intensifier les attentes et les exigences pesant sur les établissements publics alors même que les financements publics affectés aux universités et autres établissements d'enseignement supérieur ont subi des amputations draconiennes. En substance, l'adoption des indicateurs de rendement clés intensifie les exigences de production pesant sur les établissements qui, par ailleurs, souffrent d'une pénurie chronique de ressources financières. Deuxièmement, ces indicateurs trouvent leur origine dans de multiples théories de gestion, basées sur l'efficacité et les économies d'effort. Toutefois, en pratique, leur mise en œuvre est loin d'avoir été efficace. Dans la plupart des cas, ceux qui les adoptent tentent maladroitement et à des fins politiques d'importer une culture de gestion du secteur privé dans les universités et autres établissements d'enseignement supérieur publics². Les indicateurs de rendement clés ont inspiré des administrations pesantes, coûteuses et centralisées qui, du moins si l'on en juge par l'exemple canadien, n'ont absolument pas su mesurer les nuances locales ou améliorer les missions de recherche ou d'enseignement des établissements qu'elles étaient chargées d'évaluer³. Par ailleurs, la mise en application de ces indicateurs s'est révélée d'un coût prohibitif d'où la situation paradoxale dont il est fait état ci-dessus et qui se caractérise par des attentes plus grandes assorties de financements plus faibles. Troisième point, en rapport avec le précédent, la culture de gestion sur laquelle repose les

indicateurs de rendement clés est souvent en contradiction avec la culture des universités et autres établissements d'enseignement supérieur publics. Non seulement les modèles de gestion souvent appliqués à ces indicateurs condamnent la culture des universités et autres établissements d'enseignement supérieur, mais elles vont souvent aussi à l'encontre des attentes du grand public. Comme le démontrent des exemples de l'Ontario et de l'Alberta, les éléments que les pouvoirs publics ont entrepris d'évaluer figurent très rarement parmi les priorités du grand public ou celles des personnels des universités et autres établissements d'enseignement supérieur. Ce constat amène à se demander quel est le champ d'application des indicateurs de rendement clés et dans l'intérêt de qui ils sont de plus en plus largement utilisés comme instruments d'intervention des pouvoirs publics. Les différents exemples ci-dessous tentent de répondre à cette question.

Ontario

Les indicateurs de rendement clés ont été appliqués dans l'Ontario alors même que les financements faisaient l'objet de réductions draconiennes et que se transformait le modèle idéologique sur lequel se fondait la vision des services publics. Le Gouvernement conservateur progressiste arrivé au pouvoir en 1995 avait promis durant sa campagne une « révolution de bon sens » s'il était élu. Peu de temps après son élection, cette révolution a commencé et lorsqu'elle est arrivée à son terme, les financements alloués à l'enseignement public post-secondaire avait diminué de 20 % environ et parallèlement les taux d'imposition sur les personnes avaient été abaissés de 25 %. Ces chiffres sont tout à fait officiels mais les retombées de cette transformation ne sont pas encore toutes connues. Dans l'Ontario, les indicateurs de rendement clés ont été adoptés au coup par coup mais l'ont été au même moment que les financements étaient amputés. En substance, les financements ont été réduits au moment même où l'obligation de rendre compte était renforcée et où les universités et les autres établissements d'enseignement supérieur étaient engagés à revoir leur mode de gouvernance. La caractéristique commune à ces deux types d'exigences était que les universités et autres établissements devaient répondre avec plus de souplesse aux besoins du marché. Outre qu'elles devaient adapter plus étroitement leurs programmes au marché du travail, ces établissements étaient invités à s'associer plus directement avec des entreprises privées. Cette évolution a eu un effet considérable sur le financement et la mission des universités de l'Ontario en matière de recherche. Depuis 1996, toutes les dotations publiques nouvelles affectées à la recherche doivent être assorties d'un financement privé. Le niveau des financements de la recherche et des subventions d'équipement dans les universités et autres établissements de l'Ontario est à

présent directement lié aux fonds que l'établissement concerné parvient lui-même à mobiliser. Par ailleurs, des sommes ont été prélevées des subventions forfaitaires et réinjectées dans une sorte de dispositif de primes à l'intention des programmes qui ont dépassé les objectifs en matière d'emploi (c'est-à-dire, les résultats sur le marché du travail).

Du point de vue des étudiants, cette évolution vers une responsabilisation accrue et la semi-officialisation des indicateurs de rendement clés ont précipité plusieurs tendances inquiétantes. La première transformation a touché la culture de gestion des universités et autres établissements d'enseignement supérieur. Le changement le plus net est une refonte radicale de la composition des conseils d'administration (qui est en général la toute première instance de décision dans les établissements canadiens). Compte tenu des dispositions prises pour instaurer des partenariats entre le secteur public et le secteur privé, il est devenu vital pour les universités et autres établissements d'enseignement supérieur de s'assurer que ces conseils comptent parmi leurs membres d'éminents représentants du monde des entreprises⁴. Le deuxième effet a été une injection excessive de moyens financiers dans des programmes de formation axés sur les sciences informatiques et les technologies de l'information ou encore sur l'Internet. Dans les années 90, dans l'Ontario, la quasi-totalité des financements affectés librement à la création de places d'étude ont été investis dans des programmes de formation en informatique. Dans certains cas, les établissements ont bénéficié de moyens financiers suffisants pour accroître de 25 % les effectifs dans ces programmes alors que dans les autres programmes les effectifs ont augmenté à un rythme modéré sans bénéficier d'aucun nouveau financement (et dans bien des cas en faisant l'objet de réductions). L'explosion récente de la bulle des entreprises « dot.com » a révélé la folie sans précédent d'une adhésion fervente à des tendances imprévisibles du marché du travail. Malgré la baisse des perspectives d'emploi dans les champs disciplinaires liés à l'Internet, les investissements à long terme en personnel et en constructions ont été réalisés aux dépens d'autres programmes plus solides. Toutefois, il s'agit non pas de laisser entendre que le gouvernement ne devrait pas financer des programmes liés aux sciences informatiques ou à des domaines connexes mais plutôt que des investissements douteux, inspirés par des marchés de l'emploi spéculatifs, conduisent rarement à prendre des décisions d'orientation qui s'inscrivent dans le long terme. Dans la pratique (même si tel n'était pas l'objectif visé), les indicateurs de rendement ont abouti au transfert de financements publics des programmes de base en lettres et en sciences vers des programmes coûteux, axés sur des créneaux particuliers. Il s'ensuit que les programmes d'études générales, qui favorisaient la résolution de problèmes et la réflexion critique, sont sacrifiés au profit d'une finalité étroite et à courte vue qui consiste à

acquérir des compétences pratiques. Il ne faut pas en conclure que les formations qualifiantes devraient être élaborées sans tenir compte des réalités du marché du travail. Toutefois, les indicateurs de rendement tendent à exagérer le caractère prévisible du marché de l'emploi et à empêcher en réalité l'adaptation aux évolutions de ce marché. Dans le souci frénétique d'atteindre les quotas définis en fonction des indicateurs de rendement, on déverse des ressources dans des marchés « très recherchés » mais lorsque la demande retombe, les universités et autres établissements d'enseignement supérieur sont structurellement incapables de réaffecter la moindre ressources financières et de s'adapter à la nouvelle tendance. Finalement, la réflexion menée en profondeur et avec tact, que les gourous de la gestion évitent dans les établissements publics, témoigne en réalité d'une bien meilleure adaptation au marché du travail de façon durable et rationnelle⁵. La courte histoire des indicateurs de rendement présente un autre paradoxe : les gouvernements néo-conservateurs en réalité étouffent la capacité des universités et autres établissements d'enseignement supérieur à être responsables devant leur communauté en centralisant les pouvoirs de décision et de gouvernance et, par-là même, en sapant l'autorité et le jugement de ceux qui sont les plus près des opérations. Cette observation deviendra particulièrement claire lorsque nous examinerons les indicateurs de rendement dans l'Alberta.

Alberta

Au Canada, c'est dans l'Alberta que les indicateurs de rendement sont le plus largement utilisés. Dans cette province, ces indicateurs ont eu un effet direct sur les budgets de base des établissements publics. Mis en œuvre au début des années 90, le programme de l'Alberta est baptisé *Measuring Up* et les effets qu'il génère conduisent à dégager plusieurs leçons importantes. A l'instar de son homologue dans l'Ontario, le gouvernement actuel de l'Alberta est conservateur progressiste (ce qui a été le cas quasiment chaque année depuis la Seconde Guerre mondiale). Là encore, comme dans l'Ontario, le gouvernement de la province a transformé en profondeur le mode de financement et d'administration des services publics. En 1991, l'Alberta a lancé un programme visant à réduire rapidement le taux marginal de l'impôt sur le revenu des personnes et des sociétés. Dans le même temps, de nombreux services publics ont été réduits ou ont été assortis d'une redevance d'utilisation. Dans l'enseignement post-secondaire, par exemple, l'Alberta est la province du pays où les droits d'étude ont augmenté le plus, de 208 % entre 1990 et 1998. Parallèlement, des redevances d'utilisation ont également été mises en place pour les soins de santé. Cette réorientation de la politique budgétaire a été de pair avec une nouvelle ligne de conduite visant à privilégier davantage la privatisation des services publics et à renforcer

l'obligation qui leur est faite de rendre des comptes. Tant dans l'Alberta que dans l'Ontario, les indicateurs de rendement ont servi de baromètre de la réalisation de ces nouveaux objectifs gouvernementaux. Dans l'Alberta, les principales variables mesurées étaient la fréquentation, les taux d'achèvement des études, les débouchés sur le marché du travail et le financement de la recherche. En outre, chaque établissement était tenu de soumettre un plan de développement sur trois ans. Ces plans doivent prévoir des liens avec des partenaires du secteur privé.

Afin de défendre ma thèse, je tiens à examiner plus particulièrement deux aspects du programme d'indicateurs de rendement dans l'Alberta. Le premier concerne les statistiques de fréquentation. Cette variable des indicateurs de rendement compte parmi les plus visibles et parmi celles qu'il est le plus facile de mesurer. Elle est aussi celle qui est le plus étroitement liée aux financements de base. Plus précisément, les statistiques de fréquentation prises en considération dans les indicateurs de rendement sont en l'occurrence les effectifs que les établissements sont en mesure de recruter en plus de ceux qui correspondent aux ressources financières actuellement allouées. Paradoxalement, pour récompenser les établissements qui font plus avec moins, on leur demande tout simplement de faire encore plus avec moins. Au fond, les universités et autres établissements d'enseignement supérieur ont été appelés à se mesurer dans une course au recrutement d'étudiants, dont le prix était l'octroi de financements supplémentaires qui ne couvraient qu'une partie des dépenses supplémentaires d'enseignement et d'infrastructures engendrées par chaque nouvel étudiant⁶. Le discours qui entourait l'utilisation des indicateurs de rendement était pour l'essentiel sans fard et les plaintes formulées par les universités n'ont pas trouvé d'oreilles compatissantes, comme en témoigne la remarque suivante de Jack Addy, le ministre de la Formation de l'Alberta : « dans les [indicateurs de rendement], il s'agit des résultats et non des jérémiades et de plaintes des universités. »⁷ Malgré cette priorité accordée aux résultats, les financements publics alloués aux universités et autres établissements d'enseignement supérieur dans l'Alberta ont diminué de 16,7 % entre 1992 et 1997. Tout comme dans l'Ontario, le discours relatif à l'obligation de rendre compte et aux résultats est relancé par les gouvernements alors même que les financements publics alloués aux universités et autres types d'établissements diminuent. Le second volet de la stratégie introduite dans l'Alberta en matière d'indicateur de rendement déterminera la seconde évolution à laquelle a été fait allusion. Lorsque les indicateurs de rendement sont appliqués ou envisagés au Canada, ils sont également assortis, dans un plan global, d'incitations dont le but, à peine voilé, est de privatiser les universités et autres établissements d'enseignement supérieur. Dans le cas de l'Ontario, la décision de lier l'octroi des deniers publics à la mobilisation de financements privés a obligé les

établissements à renforcer leurs liens avec le secteur privé. Ces liens plus étroits vont entraîner une certaine transformation, plus ou moins subtile, des modes de gouvernance et de la mission des universités et des autres établissements d'enseignement supérieur au Canada⁸. Ils ont cependant sans aucun doute compromis la mission publique de ces établissements, en amenant ces derniers à être davantage à l'écoute des partenaires du secteur privé et, dans certains cas, à leur être purement et simplement redevables⁹.

Si l'on revient à l'exemple de l'Alberta, dans cette province l'un des principaux indicateurs de rendement est le volume brut de financements de recherche qu'un établissement obtient. Le montant brut est important en raison de plusieurs distorsions endémiques. Premièrement, ce modèle d'indicateur de rendement ne tient pas compte du fait qu'il est globalement moins coûteux d'entreprendre des recherches en lettres et en sciences humaines dans la mesure où les dépenses au titre des technologies, des laboratoires et des autres infrastructures sont plus faibles. Les universités favoriseront tout naturellement les programmes scientifiques et d'autres du même genre, qui ont le plus de chances de bénéficier d'un montant brut élevé de fonds de recherche. Etant donné les contraintes que font peser les indicateurs de rendement, même un établissement prédisposé à favoriser et à rétribuer des recherches dans le domaine des lettres et des sciences humaines est dissuadé de le faire par la structure même du modèle de rétribution propre aux indicateurs de rendement (et de ses conséquences). Comme on l'a affirmé, ce sont parfois les résultats non formulés, et dans certains cas non recherchés, des indicateurs de rendement qui se sont révélés être les plus pernicioeux. Force est de dire, cependant, qu'indépendamment de l'objectif visé, les indicateurs de rendement ont pour effet, ce qui n'est pas souhaitable, de produire directement des mesures mises en œuvre et en application par les personnes qui sont le moins en prises avec les activités de terrain.

Aussi bien dans l'Ontario que dans l'Alberta, les lignes directrices ont été élaborées après une consultation minimale avec les administrateurs des établissements concernés et sans que les étudiants ou les enseignants ne soient quasiment consultés. Dans les deux provinces, ce sont des bureaucrates qui, dans les ministères compétents, ont établi les lignes directrices à partir des modèles de rendement et de gestion qui sont en général en contradiction avec la mission traditionnelle des établissements publics. Comme le montre clairement la remarque de Jack Addy, les lignes directrices témoignent d'un franc dédain pour la culture des universités et des autres établissements d'enseignement supérieur. Les définitions énoncées au début de cet article ont, je vous l'accorde, une résonance politique. Il semble cependant tout aussi vrai que les modèles d'indicateurs de rendement, censés avoir été élaborés en toute neutralité, s'accompagnent d'effets considérables qui sont eux-mêmes un produit d'une idéologie politique plus que d'un

attachement à la qualité et à la transparence des établissements publics. La seconde distorsion endémique liée à la mesure des financements bruts de la recherche est que les programmes capables d'attirer des contrats de recherche lucratifs avec des partenaires privés se tailleront la part du lion alors que les programmes présentant moins d'attrait pour l'industrie représenteront une ponction nette dans la production des universités, telle que les indicateurs de rendement la mesure. Tant à l'échelon fédéral que provincial, les nouveaux financements de la recherche s'inscrivent en quasi totalité dans des modèles de partenariat public/privé dans lesquels au moins 40 % des financements doivent provenir de sources privées. Le Canada entame également l'élaboration d'une stratégie nationale sur la commercialisation des produits de la recherche. Un élément essentiel de cette stratégie est un mode de calcul pour rétribuer les universités et autres établissements d'enseignement supérieur, qui commercialisent leurs recherches avec des financements nouveaux. Les établissements qui ont actuellement du mal à mobiliser des capitaux privés se laisseront encore plus distancer. Bien que le modèle de partenariat public/privé soit une disposition gouvernementale relativement récente, les écarts entre les établissements urbains les plus grands et les plus riches et les établissements de plus petite taille se sont considérablement creusés¹⁰.

Conclusion(s)

Bien que le système des indicateurs de rendement se trouve à un stade embryonnaire, il est possible de dégager plusieurs enseignements du débat qui lui est consacré au Canada. Premièrement, les gouvernements ont en général mis ce système en place dans un but avoué de privatisation. Autrement dit, dans les provinces qui ont fait preuve de la plus grande détermination en ce qui concerne le modèle d'indicateurs de rendement, le gouvernement souhaite en général recourir à des formes de gestion empruntées à l'entreprise privée pour des établissements généralement considérés comme publics. Comme j'ai tenté de le démontrer, les indicateurs de rendement s'inscrivent souvent dans une action plus vaste dont l'objectif est de renforcer la privatisation. Certes, le secteur éducatif n'a pas été aussi touché par cette nouvelle tendance que d'autres services publics, mais il est clair que les indicateurs de rendement, tels qu'ils sont conçus et mis en œuvre, sont un moyen utile de parvenir progressivement à une forme de privatisation. Un second enseignement à tirer de l'expérience canadienne, c'est que les indicateurs de rendement implicitement et explicitement centralisent le processus de prise de décisions des universités et autres établissements d'enseignement supérieur. Contrairement aux impératifs d'efficacité et de responsabilisation, qui vont de pair avec les indicateurs de rendement, la tendance à la centralisation fait en général que les

établissements sont moins à l'écoute des besoins locaux et moins efficaces dans l'élaboration de plans stratégiques rationnels à la fois pour l'établissement et pour la communauté en question.

Pour conclure, il semblerait que cet article ait donné un seul point de vue des indicateurs de rendement. Toutefois, telle n'est pas sa finalité première. L'hypothèse de base est de soutenir que les options qui s'offrent actuellement, telles que les indicateurs de rendement clés, n'ont guère permis d'améliorer l'accessibilité, la qualité ou la transparence des universités et des autres établissements d'enseignement supérieur. D'un point de vue purement pragmatique, les éléments d'information dont on dispose donnent à penser que les indicateurs de rendement entravent plus qu'ils ne facilitent la réalisation de ces objectifs. En outre, les résultats que les indicateurs de rendement sont censés mesurer souvent n'incluent pas les objectifs sociaux d'accessibilité et d'égalité décrits au début de cet article. Dans l'optique du mouvement des étudiants canadiens, la question n'est pas tant de savoir si les indicateurs de rendement sont une bonne ou une mauvaise chose. Question politique complexe, il s'agit en dernière analyse de savoir quels sont les objectifs sociaux des indicateurs de rendement et, surtout, qui décide ce que sont au juste des indicateurs de rendement. Lorsque ces questions constitueront le point de départ de nos débats au sujet des indicateurs de rendement, les étudiants verront peut-être cette mesure gouvernementale d'un moins mauvais œil.

L'auteur :

Dr Michael Conlon

Directeur de recherche

Fédération canadienne des étudiants et étudiantes

170, rue Metcalfe

Bureau No. 500 – 5^e étage

Ottawa K2P 1P3

Canada

E-mail : Research@cfs-fcee.ca

Notes

1. Voir *Corporate Campus* (ed. Jim Turk) ainsi que « The Kept University » dans *The Atlantic Monthly*, mars 2000.
2. La tentative ainsi faite de recourir à des modèles de gestion ouvertement empruntés au secteur privé s'ajoute naturellement à l'évolution « volontaire » vers des modes de gouvernance des universités et autres établissements d'enseignement supérieur davantage inspirés du secteur privé. Bill Readings en fait la puissante démonstration dans *The University in Ruins*.

3. Voir l'ouvrage de Bill Bruneau et de Don Savage intitulé *Counting Scholars Out* qui fait un historique de la relation entre les indicateurs de rendement clés et la théorie de gestion.
4. Voir Jamie Beaton et CAUT.
5. David Strangway, ancien Président de l'Université de Colombie-Britannique, défend cette thèse dans « The Scope of University Accountability » dans *Public Purse, Public Purpose : Autonomy and Accountability in the Groves of Academe*.
6. Par exemple, les établissements qui ont atteint l'objectif de 4 % ont obtenu un accroissement de leur financement de 2.5 % pour faire face à cet afflux.
7. Voir *Counting Scholars Out*, page 195.
8. Voir Conlon, « The Betray of the Public Trust » dans *The Corporate Campus*.
9. Voir le Rapport de la Commission d'enquête sur l'affaire impliquant le docteur Nancy Olivieri, l'Hôpital des enfants malades, l'Université de Toronto, et Apotex Inc. Le Rapport décrit dans le détail les liens entre la mission trahie de la recherche publique et le combat parfois pas très reluisant que les universités mènent pour s'assurer le soutien d'entreprises privées.
10. Voir CAUT *Bulletin*, volume 2, numéro 1. Juin/juillet 2000.

Universalité ou spécialisation ?

par

Christian Allies et Michel Troquet

École polytechnique universitaire de Lille

et École polytechnique universitaire de Marseille

France

La globalisation des échanges commence à toucher les universités nationales un peu partout dans le monde. Pour répondre à cette pression extérieure, chaque établissement cherche plus à s'assurer une notoriété internationale par la recherche que nationale par la pédagogie.

La concentration de l'attention et de l'activité sur la recherche conduit, par exemple l'université française à perdre des parts de marché par rapport à d'autres structures d'enseignement supérieur. Une des principales raisons est que la recherche pousse à la spécialisation alors que le marché demande de plus en plus des formations pluridisciplinaires ou transversales.

Pour répondre à ces demandes contradictoires de la société, deux scénarios extrêmes sont présentés, l'un qui tente de maintenir l'esprit universaliste des universités et l'autre qui pousse les établissements d'enseignement supérieur à toujours plus de spécialisation au nom de l'excellence de la recherche. Entre ces deux modèles, il y a peut être une voie médiane, difficile, mais combien enrichissante pour la communauté universitaire, à condition cependant de repenser le management universitaire.

Dans tout processus de changement, l'erreur majeure est de vouloir confondre la démarche des individus avec celle des organisations. L'université peut assurément continuer à tenir tous les fils conduisant au développement économique, mais on ne peut pas demander à chaque acteur d'avoir ce profil polyvalent. C'est donc la qualité des liaisons interpersonnelles et leur management qui fera la qualité des universités de demain.

Introduction : les évolutions de l'environnement universitaire

L'analyse développée ci-dessous est essentiellement centrée sur l'université française, même si quelques points de comparaison avec d'autres pays seront pris chaque fois que cela sera nécessaire.

C'est une banalité de dire que l'environnement des universités a changé ces vingt dernières années, il reste cependant à qualifier ces changements et à en mesurer l'impact sur les établissements. Sur ce laps de temps nous pouvons isoler les éléments majeurs que sont : la concurrence, l'évolution démographique, la diversité des publics, l'augmentation de la pression sociale sur les établissements seront examinés avant d'envisager les réponses stratégiques à ces sollicitations diverses.

Une concurrence naissante

A l'image du monde économique, le moteur du marché et de la concurrence pousse également les institutions universitaires aux regroupements, à la concentration, à la recherche des masses critiques. D'une manière générale, comme l'indique Pierre-Noël Giraud (1996), « avec l'ouverture, c'est l'État lui-même qui est désormais soumis à une contrainte de productivité ».

Si la France répugne, avec quelques raisons, à considérer la formation comme un produit de consommation, nous sommes bien obligés d'admettre que nous ne vivons pas sur une île et qu'il existe véritablement un marché international de la formation dominé par les Anglo-Saxons et quelques groupes privés qui commencent à s'y intéresser à la faveur des potentialités des nouvelles technologies de la communication.

Cette répulsion française envers le marché est liée à notre histoire, et à la confusion entre la formation et la culture, ou l'instruction et l'éducation, (Condorcet, 1792). L'exception culturelle française revendiquée actuellement est une de ces manifestations. En matière de formation elle s'exprime dans le retard pris par les formations professionnelles dispensées par les universités.

Toutes les transformations qui s'amorcent aujourd'hui sont induites par la globalisation et si la recherche d'alliance encouragée par les États et par l'Europe est une réponse possible, l'amélioration continue des performances du système éducatif en est une autre. Les coopérations nationales et internationales ne peuvent que favoriser la recherche de la qualité en vulgarisant et en généralisant les innovations.

Une croissance démographique significative suivie d'un tassement

Avec 850 000 étudiants en 1970 l'augmentation est continue jusqu'en 1995 ou l'on atteint 2 150 000 inscrits dans l'enseignement supérieur français, soit 250 % sur 25 ans, qui se stabilisent sur un léger tassement ensuite. Cette stabilité n'est qu'apparente, car elle masque des mouvements internes extrêmement importants, entre les disciplines, qu'il faut tenter d'analyser.

Il est nécessaire également de se rappeler que lors de la décennie précédant cette période, c'est-à-dire de 1960 à 1970, le choc fut plus rude puisque l'on est passé de 310 000 à 850 000 étudiants, soit une progression de 275 % sur dix ans. Cette période fut marquée par la construction à la hâte de vastes campus à la périphérie des grandes métropoles et le recrutement massif d'enseignants, leur nombre fut multiplié par trois, pour accueillir cette nouvelle population d'étudiants.

Les universités ont connu dans cette décennie leur première grande mutation, qui devait aboutir aux événements de 1968 et à la loi Edgar Faure, consacrant leur existence et leur autonomie. Toute proportion gardée la croissance sur les trente dernières années n'est pas du même ordre au plan quantitatif, elle diffère beaucoup plus par la sociologie des nouveaux entrants

Une grande diversité des publics entrants

L'université française, à la différence de la grande majorité des pays développés, accueille sans discrimination des publics de plus en plus hétérogènes quant à leur niveau et à leur motivation. Ainsi beaucoup de nouveaux étudiants arrivent par choix négatif, n'ayant pas été acceptés dans les nombreuses formations parallèles à *numerus clausus* qui se sont développées dans le même temps : classes préparatoires aux grandes écoles, formations technologiques courtes, formations commerciales, paramédicales, écoles d'ingénieurs, formation des maîtres, etc.

La concurrence nationale interne devient rude et l'université perd d'année en année des parts de marché. Ainsi depuis quinze ans la baisse est continue : en 1985, 66.7 % des étudiants étaient inscrits à l'université, ils sont 60 % en l'an 2000 (tableau 1).

Tableau 1. Pourcentage du nombre d'étudiants inscrits à l'université par rapport au total

Année	1985	1990	1995	2000
%	66.7	65.2	63.5	60

Source : INSEE.

Il y a donc une double cause de la récente baisse des effectifs à l'université : le tassement démographique et la concurrence accrue des nouvelles institutions de formation supérieure publiques et privées.

La coexistence d'un système fermé et d'un système ouvert est un des problèmes spécifiques du système d'enseignement supérieur français (Girod de l'Ain, 1993). Pour résister à cette compétition, l'université développe elle-même en son sein de plus en plus de formations fermées : licences professionnelles, diplôme d'ingénieur maître (IUP), diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS). Il s'agit en fait de répondre à la double aspiration schizophrénique plus ou moins consciente, d'élitisme et d'égalitarisme générateur en fait de profondes inégalités. Alain Renaut (2002), notait récemment que le secteur fermé des classes préparatoires et des grandes écoles, symbole de l'élitisme républicain, consommait 30 % du budget de l'enseignement supérieur pour 4 % des étudiants.

Cette nouvelle structuration universitaire est l'élément récent le plus important qui contribue à la déstabilisation de l'institution, en interpellant directement son élite dirigeante et sa tutelle. D'autant qu'après cette croissance composite succède une décrue importante : le seul premier cycle perdant près de 100 000 étudiants depuis 1995, car il est bien sûr le plus exposé. Ainsi la création de nouveaux diplômes, pour endiguer cette chute, est plus le reflet d'un profond désarroi que le fruit d'une réflexion stratégique : « On étire l'étiquette universitaire pour lui conférer des significations et des usages multiples » (Clark, 1998).

Certains secteurs, comme les sciences, à l'image de ce qui se passe dans d'autres pays occidentaux, sont réellement sinistrés. Les universités sont touchées au cœur même de leur activité phare : la recherche scientifique appuyée sur des laboratoires dont la croissance s'est faite sur la vague démographique des années 70 et 80. Avec moins d'étudiants scientifiques, comment justifier et même entretenir une recherche scientifique et technologique de bon niveau. Au delà de l'université les implications socioéconomiques, accompagnées par les délocalisations d'entreprises, sont d'une gravité extrême pour le long terme. Parallèlement à ce mouvement de reflux, certaines spécialités attirent de plus en plus d'étudiants : éducation physique et sportive, histoire de l'art, arts du spectacles et bien sûr toutes les nouvelles formations professionnalisées : diplômes de techniciens, d'ingénieur-maître, licences professionnelles, diplômes d'études supérieures spécialisées cannibalisent un peu plus les formations plus traditionnelles. L'université, comme tous les secteurs d'activité est à son tour touchée par le changement et le besoin de flexibilité. C'est une des raisons majeures pour introduire une réflexion stratégique sur l'organisation et le profil des universités afin d'éviter les initiatives désordonnées.

La demande sociale

On pourrait penser, à juste titre, que l'université reste le creuset du changement et de l'innovation et qu'elle est à même de répondre à toute évolution de la demande voire de l'anticiper. L'accélération et la modification de la demande sociale a eu l'effet inverse de contraction de l'institution sur son métier de base : la production de connaissance, à savoir la recherche. Les « hordes de barbares » selon l'expression de Francine Demichel (1995) qui ont déferlé sur l'université ont repoussé les enseignants dans leurs laboratoires, pour y cultiver l'excellence hors des contingences et des évaluations sociales.

Cette première vision globale cache des réalités extrêmement différentes selon les établissements, un certain nombre d'évolutions existent cependant. Ainsi une des réponses à la pression sociale a été le développement sans précédent de la technologie et du tertiaire ces dernières années. Mais ces deux secteurs restent fragiles, car souvent marginalisés, même si ils ont profondément modifié les configurations universitaires en introduisant des germes pour un changement plus profond qu'il faut maintenant impulser.

La structure et les missions universitaires traditionnelles

L'université a encore une structure héritée de l'histoire, modèle napoléonien ou modèle de Humboldt, elle reste dominée par les disciplines, véritables catégories organisatrices au sein de la connaissance scientifique, (Morin, 1999).

Une polarisation culturelle et fonctionnelle vers la recherche

La recherche reste l'activité de choix des universitaires, et malgré les discours convenus sur les étudiants et la pédagogie, ce tropisme s'est encore renforcé ces dernières années. Il y a à cela plusieurs raisons, dont trois principales :

- **une raison fondamentale** : « chaque science à sa logique épistémologique qui favorise la recherche » (Savater, 1998), l'approfondissement de la connaissance et la sur-spécialisation restent le moteur principal de toute activité universitaire ;
- **une raison pratique** : corollaire de la précédente, les carrières des enseignants chercheurs sont essentiellement liées à leur production scientifique, et au jugement de leurs travaux par les pairs ;
- **une raison psychologique** : déjà évoquée plus haut ; paradoxalement, l'accélération et la modification de la demande sociale en matière d'ouverture de l'université a eu l'effet inverse de contraction de l'institution sur son métier de base : la production de connaissance, à savoir la recherche. La mise en place des politiques d'évaluation institutionnelle

(Comité national d'évaluation, Missions ministérielles, Comités régionaux), et la contractualisation des établissements renforcent encore cette polarisation.

Malgré les efforts de quelques enseignants méritants, mais méprisés par les chercheurs, les premiers cycles sont littéralement abandonnés à eux-mêmes jusqu'à la sanction de la désertion actuelle par les étudiants, (tableau 2). Nous payons ainsi le prix fort de la non prise en compte des activités pédagogiques dans les carrières universitaires. Et pourtant, « il est parfois plus rentable d'enseigner des théories un peu dépassées aux yeux des chercheurs, mais plus compréhensibles et stimulantes pour celui qui commence », (Savater, 1998).

Tableau 2. **Évolutions des formations supérieures de premier cycle sur six ans**
(IUT : Institut universitaire de technologie, CPGE : Classe préparatoire aux grandes écoles, STS : Section de technicien supérieur)

Formations	Année 1995-1996		Année 2000-2001		Variation (%) 00-01/95-96
	Effectif	Proportion (%)	Effectif	Proportion (%)	
Université	686 353	62.6	576 755	56.4	-16
IUT	103 092	9.4	125 209	12.2	+21,5
CPGE	70 288	6.4	70 389	6.9	+ 0.1
STS	236 426	21.6	249 825	24.5	+ 5.7
TOTAL	1 096 159	100	1 022 178	100	- 6.7

Source : Ministère de l'Éducation nationale.

Entre 1995 et 2000, les premiers cycles universitaires ont perdu plus de 100 000 étudiants, soit 16 %, certes la démographie y est pour une large part, mais les enseignements professionnalisés ont beaucoup augmenté leurs flux dans la même période.

Un management centré sur les personnes

D'une manière générale, le système universitaire privilégie la personne, l'individu, par rapport à l'institution. Du recrutement des enseignants jusqu'à leur gestion, les universités en tant qu'organisation ont peu d'influence sur des choix qui appartiennent à la communauté disciplinaire. Cette méthode, pour ainsi dire, d'auto-management, garante de l'indépendance universitaire a aussi des effets pervers :

- Le premier de ces effets secondaires négatifs, de plus en plus apparent, est le **cloisonnement des disciplines** qui interdit toute recherche transdisciplinaire et condamne les formations pluridisciplinaires à la marginalisation, puis finalement à leur élimination progressive des universités (instituts universitaires de technologie, formations d'ingénieurs, etc.). A noter que ce

cloisonnement pose également un défi démocratique puisque « la compétence technique est réservée aux experts » (Morin, 1999).

- Le second est finalement le peu d'autonomie des établissements en matière de politique de recherche, très souvent court-circuités par les universitaires eux-mêmes, qui traitent en direct avec la tutelle, ou les grands organismes de recherche comme le CNRS (Centre national de la recherche scientifique), l'INSERM (Institut national de la santé et de la recherche médicale), l'INRIA (Institut national de recherche d'informatique et d'automatique).
- Un troisième effet est l'abondance des experts plus ou moins officiels, sorte de courroie de transmission entre la tutelle et les établissements. La dernière née de ces catégories est celle des conseillers d'établissements, sorte d'hybride à mi-chemin des présidents et de la direction des enseignements supérieurs. Ces universitaires distingués utilisent alors ce label et cette position quelquefois stratégique, ou supposée l'être, pour des jeux de pouvoir et de réseaux opaques et discontinus (Musselin, 2001).

La loi Savary n'a fait que rétablir un néo-mandarinat, plus subtil car plus appuyé par des réseaux que par la fonction professorale ou les qualités personnelles. Le pouvoir des présidents, théoriquement élevé, se heurte très souvent à ces nouvelles féodalités universitaires. Cette situation explique la grogne actuelle des présidents d'université, qui réclament à juste titre une clarification de leur rôle (CPU, 2001). Ce débat est repris maintenant par les parlementaires qui souhaitent faire évoluer la loi d'orientation de 1984, les syndicats enseignants et étudiants se sont prononcés quant à eux contre une **présidentialisation** des universités. La ligne de front est tracée sur le plan idéologique mais aucune solution rationnelle n'est en vue pour remédier au manque de réactivité des universités.

Comme précédemment des raisons psychologiques sont largement évoquées pour expliquer cette inertie : « la faiblesse des capacités d'action inhérente aux universités est pour une large part due à une règle implicite qui veut que l'on ne porte pas ouvertement de jugement sur le travail des autres » (Gimenez, 2000). Les relations interpersonnelles et la position des acteurs construisent des jeux de pouvoir qui conduisent à la fuite et/ou au cheminement chaotique. La création, sans précédent, de nouveaux diplômes dans un contexte de décroissance démographique en est un des meilleurs exemples. Mais que dire des espoirs que fait naître l'université virtuelle basée sur l'utilisation des nouvelles technologies ?

La diversification des missions

L'Université a aujourd'hui une mission affirmée de développement économique, qui découle naturellement des deux missions historiques : formation et recherche.

Les lois de décentralisation et la politique contractuelle ont fini par imposer cette nouvelle orientation. Maladroite à ces débuts, la pression des élus est devenue beaucoup plus professionnelle et ce sont de véritables contrats qui se nouent entre les collectivités et les établissements. Parallèlement, les universitaires ont gagné en sérieux dans leurs propositions et leur gestion.

Même si de nombreuses poches de résistance persistent, la notion de contrat est parfaitement entrée dans les mœurs. La mission de développement économique de l'université est d'autant plus évidente et nécessaire que le potentiel qu'elle représente est souvent d'un bien meilleur rang que le poids économique de la région. Il y a donc là une responsabilité extrêmement importante pour notre communauté et une impérieuse obligation de résultats, compte tenu des sommes investies par les collectivités.

Un changement de mission implique forcément un changement d'organisation, une armée en garnison n'est pas une armée en campagne. Il faut mettre nos forces en « ordre de bataille » selon une expression d'Alain Touraine (1995).

Les réponses stratégiques

Pendant longtemps le combat de l'université fut celui de la démocratisation, au risque comme nous l'avons vu, d'ouvrir ses portes à des jeunes non préparés aux études supérieures et de placer le corps enseignant en total déséquilibre par rapport à ses missions traditionnelles. Aujourd'hui, « la réforme de l'Université ne saurait se contenter d'une démocratisation de l'enseignement universitaire, et de la généralisation de l'état d'étudiant. Il s'agit d'une réforme, qui concerne notre aptitude à organiser la connaissance, c'est-à-dire à penser » (Morin, 1999). L'organisation de la connaissance suppose au préalable une réorganisation du cadre institutionnel : la pédagogie est fille de l'organisation. Cette remise en ordre des universités suppose également un changement profond dans le management des ressources humaines, car l'enseignement et singulièrement l'enseignement supérieur, reste une **industrie** de main-d'œuvre et de communication au sens où la plus value est essentiellement apportée par l'activité des hommes et des femmes qui la composent. Au plan organisationnel, l'université doit se positionner par rapport au **marché** de la formation qu'elle choisit d'aborder, ce qui conduit à examiner trois stratégies différentes : l'universalité, la spécialisation ou l'ancrage régional.

L'universalité maintenue à tout prix

Lors de la création des universités françaises en 1968, avec la loi Edgar Faure, la réflexion sur les profils des universités n'a pas eu lieu car il s'agissait en fait de répondre rapidement à une crise. Les universités ont été construites

à la hâte par la fédération des anciennes facultés. Trente-cinq ans après il est possible de proposer une typologie, selon les dominantes disciplinaires, en cinq classes :

- scientifiques et/ou médicales,
- pluridisciplinaires avec santé,
- pluridisciplinaires hors santé,
- tertiaires dominante lettres sciences humaines,
- tertiaires dominantes droit et/ou économie, auxquelles il faudrait ajouter un premier bloc :
- les écoles d'ingénieurs et instituts de technologie internes : groupe VI.

puis deux catégories spécifiques du système français :

- les 3 Instituts nationaux polytechniques et les 3 universités de technologie : groupe VII,
- les établissements indépendants, écoles d'ingénieurs autonomes, instituts d'études politiques, grands établissements, etc. : groupe VIII.

Les masses respectives de ces huit ensembles d'enseignement supérieur public universitaire sont consignées dans le tableau 3, qui comprend également les autres structures d'enseignement post-baccalauréat.

Tableau 3. **Typologie de l'enseignement supérieur français**

Les chiffres sont ceux de l'année 2000-2001

Groupe	Universités et établissements assimilés	Nombre d'établissements	Nombre d'étudiants	%
I	Scientifiques et/ou médicales	15	274 462	21.8
II	Pluridisciplinaires avec santé	20	359 945	28.6
III	Pluridisciplinaires hors santé	25	228 288	18.2
IV	Tertiaires à dominante lettres sciences humaines	14	265 469	21.1
V	Tertiaires à dominante droit et sciences éco.	8	129 241	10.3
	<i>Sous-total universités</i>		1 257 405	100
Dont VI	Formations de techniciens et d'ingénieurs	152	142 473	10.2
	Sous-total ensembles universitaires		1 399 878	100
VII	Instituts polytechniques, Universités de techno.	6	16 300	1.05
VIII	Écoles et autres établissements supérieurs		139 605	9
	Total supérieur éducation nationale		1 555 783	100
	<i>Autres ministères</i>		202 338	
	<i>Lycées</i>		320 214	28.10
	<i>Enseignement supérieur privé</i>		85 644	
	Total général		2 163 979	100

Source : Ministère de l'Éducation nationale.

Les universités vraiment pluridisciplinaires, à savoir la classe II représentent la composante la plus importante de cet ensemble complexe, elle reste cependant minoritaire, il y a donc déjà un abandon de fait de l'universalité de l'institution. C'est aussi le groupe qui a perdu le plus d'étudiants sur six ans de 95-96 à 00-01 (tableau 4).

Tableau 4. **Évolution du nombre d'étudiants dans les cinq groupes principaux**

Groupe Universités	Variation de 95-96 à 00-01 en %
I Scientifiques et/ou médicales	-6.21
II Pluridisciplinaires avec santé	-8.30
III Pluridisciplinaires hors santé	4.94
IV Tertiaires à dominante lettres sciences humaines	-1.95
V Tertiaires à dominante droit et sciences économiques.	-1.17

Source : Ministère de l'Éducation nationale.

Ces évolutions macroscopiques cachent des réalités très diverses, elles s'expliquent par deux éléments principaux :

- la décroissance importante du nombre d'étudiants dans les disciplines scientifiques (Porchet, 2002) ;
- mais également par la montée en puissance de jeunes universités appartenant principalement au groupe III.

Ainsi les nouvelles universités de la couronne parisienne : Versailles-Saint-Quentin, Cergy-Pontoise, Marne-la-Vallée, Évry-Val-d'Essonne, qui font partie de ce groupe ont eu une croissance respective de 13.42 ; 15.67 ; 44.66 ; et 50.40 % sur cette même période. Cette croissance s'est faite au détriment du cœur de Paris, les treize universités parisiennes perdent 5.5 % de leurs effectifs. Celles de la seconde couronne, Orléans, Rouen, Reims enregistrent respectivement une chute de 7.44 ; 11.98 et 17.98 % du nombre d'étudiants.

Il y a donc un rééquilibrage en Ile-de-France : à Paris les universités scientifiques et médicales sont les plus pénalisées par la diminution des effectifs.

Une première remarque s'impose : il n'y a pas de volonté délibérée de privilégier une catégorie au nom de principes bien établis. La photographie actuelle des universités est plus liée à des aspects de politique locale qu'à des décisions stratégiques.

La deuxième remarque, qui découle de la précédente, indique qu'il faut poursuivre l'analyse du modèle pluridisciplinaire. Ce modèle souvent défendu dans les villes moyennes n'a comme justificatif que de pouvoir offrir tous les choix aux étudiants, au nom du service public. Le bénéfice de l'interaction des disciplines en matière de recherche et d'enseignement est rarement évoqué, au point que Edgar Morin réclame « une dîme épistémologique

ou transdisciplinaire » dans toutes les universités « afin d'installer et ramifier un mode de pensée qui permette la réforme » (Morin, 1999). Les véritables enjeux de la pluridisciplinarité ne sont en fait qu'effleurés dans les universités des types II et III, tant est grand le cloisonnement entre les disciplines, renforcé à notre sens par la recherche et les systèmes d'évaluation. « Le système universitaire me paraît souffrir gravement de sa division en secteurs étanches », note par exemple Pierre-Gilles de Gennes (1994), en appelant de ses vœux une remise en cause sérieuse de la « corporation des universitaires ». Si la recherche académique pousse naturellement au cloisonnement, en matière de recherche et développement et d'innovation la confrontation des savoirs est extrêmement féconde (Callon, 1993). Notre retard récurrent dans ce domaine s'explique aussi par le manque de relations entre les disciplines fruit du « préjugé positiviste » d'Auguste Comte (de Gennes, 1994).

La spécialisation et le positionnement marketing

Si l'universalité correspond plus à des considérations de politique locale et/ou à des choix idéologiques de type « service public », qu'en est-il alors de la spécialisation ?

On retrouvera sans doute la première raison de politique locale, la spécialisation se justifie dans les grands centres universitaires, tels Paris, Lyon, Toulouse, où l'installation de plusieurs universités, conditionnée par le nombre des étudiants et la diversité des sites, peut se faire sur la base d'un partage des spécialités pour une meilleure efficacité.

Cette vision unique et technocrate n'a aucun fondement stratégique et la composition des universités peut être extrêmement variée et n'obéir à aucune logique de site et de disciplines, les aspects politiques et personnels étant fortement privilégiés, comme par exemple avec les trois universités de Marseille qui comportent chacune une partie scientifique.

Dans ces conditions il est très difficile de juger de la pertinence du modèle de la spécialisation, si ce n'est qu'au travers des chiffres du tableau 4, les groupes IV et V sont en moins grande difficulté que les groupes I et II au plan démographique. Ces universités fortement typées peuvent communiquer sur une personnalité marquée et attirer des étudiants par l'excellence et la réputation de formations bien définies et lisibles. C'est le cas de Paris IX-Dauphine, du groupe V, créée en 1968 avec un objectif affirmé de professionnalisation qui lui permet de travailler avec des flux d'étudiants constants.

Un autre exemple peut être pris avec les universités de technologie et établissements assimilés, qui ne sont en fait que des écoles d'ingénieurs de taille supérieure à la moyenne des écoles. Cet ensemble ne représente que 1 % des étudiants relevant de l'Éducation nationale (tableau 3, groupe VI). Nous

avons là une caractéristique du système français qui du fait de la présence historique des écoles d'ingénieurs a inhibé le développement d'universités de technologie au sens anglo-saxon du terme. La technologie reste dispersée dans les universités de tous les groupes avec de fortes tendances à l'autonomie des instituts qu'elles abritent. Cette dispersion est révélatrice d'une mauvaise intégration des champs transdisciplinaires qu'elle représente (Troquet, 2000). Il faudra bien qu'à terme la structuration de la technologie soit envisagée et que l'on construise de grandes universités de technologie où les enseignements des activités tertiaires auraient leur place naturelle (Troquet, 2001).

L'intégration régionale

Dans l'attente de ces remises en cause fondamentales, il faut néanmoins faire fonctionner le système. Le seul point d'appui réside dans la promotion de l'intégration régionale, avec un accent particulier sur le renforcement du rôle des établissements dans le développement économique. La montée en puissance des régions depuis leur création à la faveur des lois de décentralisation de 1982-1983, la nécessaire articulation des différents ordres d'enseignement, sont des éléments qui militent pour une réorganisation régionale des universités avec la participation des partenaires économiques. Il s'agit d'une voie difficile, compte tenu de la culture française de séparation historique des domaines éducatifs et économiques, mais cependant inéluctable. Elle rompt avec les habitudes technocratiques et jacobines pour laisser aux acteurs de terrain le choix de leur organisation. Encore faut-il qu'il y ait une volonté collective, la définition d'un point de départ et l'impulsion extérieure pour que se cristallise une dynamique de changement.

Les outils du positionnement stratégique

Dans certaines régions françaises cette dynamique a commencé sous l'impulsion des collectivités locales par le biais du financement d'investissements lourds. Ces investissements en constructions et équipements permettent aux régions de choisir des axes de développement, mais surtout d'introduire dans le milieu universitaire le germe entrepreneurial. Cependant pour ne pas reproduire à l'échelle locale les travers nationaux de la politique du guichet, il doit y avoir impérativement une réflexion stratégique collective sur les objectifs de l'université dans le nouveau contexte démographique évoqué plus haut et sur l'organisation de toute la filière de l'enseignement supérieur.

La redéfinition collective des objectifs

La première étape est de définir quelle est la priorité pour l'enseignement. Il s'agit de la question centrale d'où découlera une nouvelle organisation. Si l'on

doit reconnaître à l'enseignement une priorité absolue, alors il faut revoir, ou plutôt considérer l'évaluation des enseignants comme pièce maîtresse du management des universités. Le système français est de ce point de vue d'une pauvreté affligeante. Sur cette question, comme sur d'autres, les rapports se succèdent avec toujours peu de succès dans la mise en pratique des recommandations. De Michel Crozier (1990), à Jacques Dejean (2002) en passant par Alain Lancelot (1995), le chemin est long pour constater « qu'il n'y a quasiment pas de théorie de l'évaluation de l'enseignement en France » (Dejean, 2002). Une remarque révélatrice : de Lancelot (1995) à Dejean (2002), on est passé pudiquement, dans les titres des rapports, de « l'évaluation des enseignants » à « l'évaluation de l'enseignement ».

L'évaluation des enseignants est cependant inéluctable car elle milite également pour une certaine transversalité par la confrontation des disciplines.

Changer le paradigme de l'université fondé sur la recherche et son évaluation, c'est « reconstruire un système de valeurs » (Dejean, 2002), lié aux évolutions tant démographiques que qualitatives. Cette reconversion des objectifs de l'université doit s'accompagner, pour le moins, d'une profonde réorganisation.

L'organisation

Toute organisation, publique ou privée, doit aujourd'hui fonder son action sur la définition de sa « mission » et l'élaboration d'une « vision » pour le futur (Boyer, Gozlan, 2000). La mission de service public de l'université était bien définie par le passé dans le cadre d'un système éducatif centralisé. L'évolution de la demande sociale, et l'élargissement des publics, imposent une réflexion approfondie et une refondation de notre métier en inversant la construction de l'offre éducative pour tenir compte des attentes des usagers et de la société et non plus seulement des compétences et/ou des souhaits des enseignants. Toute la difficulté est de concilier les deux termes usagers et société. Il n'est plus question, en effet aujourd'hui de mettre en place des systèmes planifiés, mais comment éviter que les étudiants s'engouffrent dans des voies sans rapport avec les besoins de la société ?

La réponse existe : il s'agit de l'orientation. Dans un système d'enseignement supérieur totalement ouvert, la question de l'orientation est cruciale. L'information doit être renforcée dans le second degré sur les métiers, les fonctions et les formations, et pourquoi ne pas imaginer un semestre ou une année d'orientation où tous les étudiants seraient rassemblés par grand thème pluridisciplinaire avant d'exercer leur choix ? Si théoriquement la chose est aisée à mettre en place, en France les notions de « liberté d'étudier » et d'« égalité à capacité égale » rendent les évolutions plus

difficiles. Le peu de succès de l'orientation dans ce pays vient de la compétition dans notre conscience collective entre égalité et liberté.

Quelques pistes pour éclairer et accompagner le changement

En premier lieu, la question est de savoir pourquoi les changements sont ils si mal vécus en France ? Il s'agit bien souvent de présentation, le changement apparaissant comme une contrainte imposée de l'extérieur : il faut s'adapter. Ce à quoi Levet oppose l'anticipation : « anticiper et non s'adapter » (Levet, 1997). La nuance est de taille puisque dans ce cas les acteurs reprennent l'initiative et assument leur destin.

Reprendre l'initiative, tel pourrait être un premier élément de stratégie universitaire, à condition de déconnecter l'individu de la collectivité : imposer une limite à l'égalitarisme, c'est aussi accepter des profils différents sans jugement de valeur. Valoriser l'enseignement par rapport à la recherche, c'est oublier que l'université est seule à la pointe de la connaissance et que le savoir ne vaut rien s'il n'est pas confronté à l'action. L'acte pédagogique est par essence la première justification de la quête du savoir. Instaurer la « progression permanente » (Praderie, 1993), c'est évaluer le dispositif et le confronter à d'autres expériences.

Pour ce faire il faut bien connaître le contexte dans lequel on agit et pratiquer **la veille stratégique** ou *benchmarking*. Au pays des droits de l'homme, le problème de la formation semble avoir été définitivement réglé avec la Révolution de 1789. Il y a même une certaine arrogance, bien connue dans la francophonie, d'un grand nombre de penseurs ou philosophes patentés, à vouloir toujours rappeler cette histoire glorieuse. Mais la mémoire est sélective ! Qui se souvient de cet avertissement de Condorcet (1792) : « La puissance publique doit donc éviter surtout de confier l'instruction à des corps enseignants qui se recrutent par eux-mêmes... L'instruction qu'ils donneront aura toujours pour but, non le progrès des lumières, mais l'augmentation de leur pouvoir ; non d'enseigner la vérité, mais de perpétuer les préjugés utiles à leur ambition. » La question du choix et de l'évaluation des enseignants est bel et bien centrale.

L'ouverture européenne est une formidable opportunité pour mettre à plat nos organisations et harmoniser les cursus pédagogiques. Chacun sent bien aujourd'hui qu'une forme de développement chaotique post-mandarinal est dépassée. L'explosion des formations et des niveaux de sortie est un des éléments apparents qui tente de cacher la réalité des problèmes et de reculer les échéances de changement. Les vrais enjeux sont maintenant pédagogiques, pour y répondre il faut examiner deux interrogations fondamentales :

- Comment les étudiants apprennent (Hargreaves, 1996) ?
- Quelle relation entre la connaissance et l'action (Troquet, 1997) ?

Ces deux points sont liés et posent la question de la **motivation** des étudiants. L'élargissement du recrutement impacte obligatoirement la mission de l'Université et c'est le décalage observé entre l'offre et les attentes qui crée les difficultés.

Répondre à ces attentes, et si possible les anticiper revient à introduire dans les institutions universitaires une culture entrepreneuriale. Cette nouvelle culture ne doit pas sacrifier les valeurs universitaires d'indépendance et d'autonomie mais elle doit veiller à maintenir une continuité dans les différentes activités d'enseignement, de recherche et de gestion de l'institution.

Conclusion

Entre universalité et spécialisation il n'y a pas de réponse univoque. L'universalité prônée par certains universitaires n'est que de façade, tant le cloisonnement disciplinaire est grand. La spécialisation pose la question de la professionnalisation ; si cet objectif est préservé, on peut obtenir d'excellents résultats tant en recherche qu'en enseignement, et le lien entre les deux activités est bien meilleur. Par contre il sera beaucoup plus difficile de recevoir l'innovation venant d'autres champs disciplinaires, et l'on risque de voir à terme une sclérose gagner ces établissements qui auront le plus souvent la tentation de céder à l'auto-recrutement.

Si l'Europe des régions doit se construire il nous paraît fondamental d'harmoniser les cursus à l'échelle européenne et de différencier les contenus au niveau régional afin de se rapprocher le plus possible des besoins sociaux. Ainsi des ensembles pluridisciplinaires peuvent se justifier dans tel environnement, alors qu'ailleurs des institutions spécialisées répondront mieux aux attentes locales. L'émergence de la technologie et sa diffusion dans le secteur tertiaire repose cependant avec une plus grande acuité le problème de la création de grandes universités de technologie en France.

Les auteurs :

Professeur Christian Allies
École polytechnique universitaire de Lille
59655 Villeneuve-d'Ascq Cedex
E-mail : Christian.Allies@eudil.fr

Professeur Michel Troquet
École polytechnique universitaire de Marseille
IMT – Technopolôle de Château-Gombert
13451 Marseille
E-mail : Michel.Troquet@polytech.univ-mrs.fr

Références

- BOYER, A. et G. GOZLAN (2000), *Dix repères essentiels pour une organisation en mouvement*, Éditions d'Organisation, Paris.
- CALLON, M. (1993), *Recherche et innovation, le temps des réseaux*, La Documentation française, Paris.
- CLARK, B. (1998), *Creating Entrepreneurial Universities*, Elsevier Science LTD, Londres.
- CONDORCET, marquis de (1792), *Premier mémoire sur l'instruction publique*, Éditions Klincksieck, Paris, 1989.
- CPU (2001), *Texte d'orientation*, Conférence des Présidents d'Université, 19 avril.
- CROZIER, M. (1990), *L'évaluation des performances pédagogiques des universités*, Rapport au ministre de l'Éducation nationale de la Jeunesse et des Sports, La Documentation française, Paris.
- DE GENNES, P.-G. (1994), *Les objets fragiles*, Librairie Plon, Paris.
- DEJEAN, J. (2002), *L'évaluation de l'enseignement dans les universités françaises*, Rapport établi à la demande du Haut Conseil de l'Évaluation de l'École, Paris.
- DEMICHEL, F. (1995), « Savoir étudier, c'est savoir vivre », *La Revue de l'Université*, n° 2.
- GIMENEZ, A. (2000), « Le président d'université : entre prérogatives fortes et résistances dans l'action ». *La Revue de l'Université*, n° 20.
- GIRAUD, P.-N. (1996), *L'inégalité du monde*, Gallimard, Paris.
- GIROD de l'AIN, B. (1993), « L'avenir des enseignements supérieurs – Quelques faits et quelques principes », *Savoir*, vol. 5, n° 4, pp. 557-573.
- HARGREAVES, D.J., (1996), « How Undergraduate Students Learn », *European Journal of Engineering Education*, vol. 21, n° 4, pp. 425-434.
- LANCELOT, A. (1995), *L'évaluation pédagogique des enseignants*, Rapport au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Paris.
- LEVET, J.-L. (1997), « Anticiper et non s'adapter », *Le Monde*, 15 avril.
- MORIN, E. (1999), *La tête bien faite*, Le seuil, Paris.
- MUSSELIN, C. (2001), *La longue marche des universités françaises*, PUF, Paris.
- PORCHET, M. (2002), *Les jeunes et les études scientifiques*, Rapport à l'attention de Monsieur le ministre de l'Éducation nationale, Paris.
- PRADERIE, M. (1993), *Éducation et formation, les choix de la réussite*, Commissariat général du Plan, Éditions La Découverte, La Documentation française, Paris.
- RENAUT, A. (2002), *Que faire des universités*, Bayard Éditions, Paris.
- SAVATER, F. (1998), *Pour l'éducation*, Éditions Payot & Rivages, Paris.
- TOURAINÉ, A. (1995), *De l'ingénieur au gestionnaire de production, La formation des Ingénieurs et des cadres*, Jean-Michel Place Éditeur, Paris.
- TROQUET, M. (1997), « Réconcilier la connaissance et l'action », *La Lettre de l'Atelier Permanent Sciences Humaines et Métiers de l'Ingénieur*, n° 2, juin.
- TROQUET, M. (2000), « Libre opinion : Université et Technologie, le malentendu », *Vie Universitaire*, n° d'avril, Paris.
- TROQUET, M. (2001), « Tribune : Mettons en place de véritables universités de technologie », *Le Monde*, supplément *Le Monde Emploi*, 24 avril, Paris.

La Gestalt revisitée : retombées et évaluation de la coopération universitaire internationale

par

Brian D. Denman
University of Sydney, Australie

La coopération universitaire internationale est en mutation permanente. Son avenir dépend de forces extérieures telles que la globalisation et l'internationalisation, mais aussi des décisions des pouvoirs publics. De nombreuses organisations universitaires internationales procèdent à un audit de leurs programmes et de leurs initiatives, mais elles en sont arrivées au point où l'efficacité des mesures d'assurance qualité se trouve remise en cause. Les directeurs d'établissement se trouvent confrontés à une baisse du moral et ils comptent sur les actions internationales pour conforter leurs espérances et leurs perspectives ; ces actions s'inspirent davantage de la rationalité économique que de l'altruisme. Même si les données actuelles laissent à penser que les approches de coopération internationale émanant de la base ont davantage de chances de survivre au changement, on s'en remet souvent aux directives énoncées par les instances dirigeantes pour fixer la ligne d'action. Exploitant les résultats d'une étude récemment actualisée, cet article passe en revue les programmes et les initiatives les plus marquants, qui n'auraient jamais vu le jour sans l'intervention de décideurs soucieux de défendre et de promouvoir la coopération universitaire internationale. C'est dans cet esprit que l'on procède ici à un réexamen de la Gestalttheorie de Wertheimer.

Contexte

L'étude en cours

Une étude actuellement en cours, qui a débuté en 1996, cherche à identifier, décrire et localiser, l'apparition de consortiums internationaux dans l'enseignement supérieur. Plus de 500 organisations universitaires dans le monde ont été recensées, classées et analysées. L'étude part du principe que les consortiums internationaux et autres formules de coopération universitaire internationale doivent être définis à partir de leur mission déclarée plutôt qu'à partir de leur structure organisationnelle. Elle exploite la classification antérieure des partenariats entre établissements due à Neave, qui part du dispositif administratif : 1) réseau à coordination centrale ; 2) pôle de croissance ; ou 3) consortium international (Neave, 1991). Même si l'étude ne reprend pas les mêmes catégories, les deux recherches ont la même hypothèse de départ, l'idée que les partenariats consistent en une collaboration internationale dans le domaine de l'éducation regroupant au moins trois établissements. Pour être sûre de couvrir un éventail d'organisations universitaires aussi large que possible, l'étude recueille également des informations sur les organisations suivantes : universités mondiales ; campus satellites ou extensions de campus (à l'étranger) ; programmes de rapprochement et de jumelages ; regroupement d'entreprises à but lucratif (centres d'information et de conseil, prestation de courtage à l'étranger, évaluateurs de références, opérateurs de voyages d'étude ou de loisir) ; agences intergouvernementales et non gouvernementales dans le domaine de l'éducation ; entités fondées sur un protocole d'accord, une convention de réciprocité ou d'exclusivité au plan bilatéral ou multilatéral. Un éventail aussi large donne la possibilité d'analyser les schémas et les caractéristiques permettant d'établir une distinction entre les divers types d'organisations. L'analyse des données s'est vu assigner comme priorité de repérer les points communs ou les différences en ce qui concerne la mission, la gouvernance, la gestion, la région et le commanditaire. Par ailleurs, les typologies communes résultant de l'analyse n'ont pas été utilisées, l'étude leur ayant préféré une classification réalisée par les intéressés eux-mêmes, en fonction d'un certain nombre de paramètres prédéfinis, dans le cadre d'un questionnaire d'enquête. Il a été demandé aux organisations de se classer elles-mêmes en fonction de la typologie suivante : consortium international, alliance internationale ou agence internationale. L'étude constate que même

si les organisations universitaires internationales ont les mêmes caractéristiques administratives (avec notamment une instance de direction, un responsable de gestion, une mission et une source de financement), c'est par leur finalité – l'identité qu'elles s'attribuent – qu'elles se distinguent.

Discussion

Description des organisations

De manière générale, une organisation universitaire internationale a pour objet d'appuyer, de prolonger, de diversifier et – plus précisément – de compléter la coopération au plan international (Denman, 2002). Cette coopération est certes généralement conçue comme une collaboration en vue d'une action de recherche inter-établissements et d'une consolidation des ressources de l'établissement, mais on y trouve en filigrane un objectif plus ambitieux, qui est de servir une collectivité large dépassant le cadre des frontières nationales en privilégiant la complémentarité ou la promotion de programmes ou d'actions à visée internationale. Le prosélytisme auprès des étudiants et la vente de cours internationaux – depuis les stages d'étude à l'étranger jusqu'aux formations courtes – s'accordent mal semble-t-il avec la notion de coopération universitaire internationale, mais ils n'en représentent pas moins le gros des initiatives en matière d'éducation internationale. Elles n'ont de commun avec les organismes d'aide au développement ou les organisations de type intégré que le fait de contribuer à l'internationalisation de l'enseignement supérieur. Il s'agit essentiellement dans leur perspective de répondre aux besoins des étudiants ou du public qu'elles prennent en charge. Si elles réalisent des profits, c'est surtout parce que les établissements ressentent la nécessité de diversifier leurs sources de financement (subventions publiques, dotations, publications, dons) ou bien de mettre en place des programmes/projets financièrement autosuffisants grâce aux droits d'inscription, pour garantir la durabilité. Au sein de ce vaste domaine qu'est la coopération universitaire internationale, il s'agit souvent pour elles d'étendre et d'élargir les possibilités de formation internationale au-delà de l'existant. Inversement, certains pays ne sont pas favorables au principe de « l'utilisateur payeur » et ne veulent pas percevoir de droits d'inscription. En ce cas, la coopération universitaire internationale se conçoit en termes de formation ou de perfectionnement des universitaires ou de travail sur les programmes d'études. Il en ressort une image très diversifiée et fort complexe de la coopération universitaire internationale telle qu'elle est perçue dans le monde. Même si l'on peut partir de l'existence d'une dichotomie entre pays favorables et pays hostiles au principe de l'utilisateur payeur, il semble que l'étude doive les aborder de front, car sinon la déconstruction de la coopération universitaire internationale devrait tenir compte de la culture et du contexte dans lequel elle s'inscrit. Certains spécialistes font valoir que

l'émergence de ces organisations ne fait que renforcer la massification de l'enseignement supérieur. Et cela est sans doute vrai dans la plupart des cas. Mais au niveau global, ce n'est sans doute qu'un élément de plus dans la tendance générale à la massification de l'enseignement supérieur. Selon El-Khawas et al.,

« Plusieurs pays ont enregistré au cours des dernières décennies un doublement ou un triplement des effectifs dans l'enseignement post-secondaire, qui coïncide avec une augmentation de la représentation des jeunes dans la population. Dans la plupart des pays à revenu moyen, de 25 % à 45 % des jeunes s'inscrivent aujourd'hui dans l'enseignement supérieur. » (El-Khawas et al., 1998, p. 4)

La prolifération des organisations universitaires internationales depuis la Seconde Guerre mondiale confirme la tendance (Denman, 2002). La majorité de ces organisations diversifient les options proposées, étoffent leur offre et adoptent les nouvelles modalités d'instruction. Mais certaines d'entre elles ne sont apparues qu'en raison d'un phénomène de congestion ou de sureffectif au niveau des établissements (dans telle ou telle section par exemple), ou, dans un nombre plus limité de cas, au niveau national. Les évolutions intervenues depuis la Seconde Guerre mondiale ont abouti à la mise en place d'un ensemble complexe mais dynamique de réseaux internationaux, qui contribuent à la coopération universitaire internationale essentiellement à l'échelon interrégional. Mais on commence à voir apparaître un recours aux échanges multilatéraux, ce qui laisse à penser que les programmes d'éducation transrégionaux existent et surtout qu'ils répondent à des besoins allant au-delà de ce qui avait été prescrit pour la région (Denman, 1999). Cette tendance qui s'amorce traduit-elle le jeu de forces telles que la globalisation et l'internationalisation ? Il est encore trop tôt pour se prononcer, mais ces forces ont bien évidemment une incidence. Le développement qui suit décrit brièvement l'état présent et le mode de fonctionnement de ces organisations, étant bien entendu qu'il existe peut-être d'autres formes.

Consortiums internationaux

Les consortiums internationaux se caractérisent par le fait qu'ils contribuent à la coopération universitaire internationale par le biais d'échanges internationaux, de l'internationalisation des programmes et du partage des ressources des établissements. Ils se distinguent d'autres types d'organisations universitaires internationales à la fois en termes de structure et de fonctionnement organisationnels et en termes de financement. Qu'ils reposent ou non sur l'affiliation, la plupart des consortiums internationaux se constituent de manière prédominante à l'échelon des établissements, ce qui suggère une internationalisation de la politique d'éducation partie de la « base ». On peut également assimiler les consortiums internationaux à des

partenariats inter-établissements (s'ils regroupent au moins trois partenaires) ; mais ils peuvent en outre prendre la forme d'une organisation indépendante servant de plaque tournante et s'assignant un objectif similaire. Il est dès lors possible d'introduire une seconde distinction, selon que le consortium répond à un impératif de partage des ressources ou à un impératif économique. Les consortiums à orientation économique (y compris les organisations « plaques tournantes ») sont généralement des entités distinctes, autosuffisantes, qui viennent en complément de l'enseignement supérieur. Leurs recettes proviennent généralement des droits d'inscription, mais elles n'ont pas nécessairement de but lucratif. Les consortiums axés sur le partage des ressources (y compris les regroupements d'établissements à intérêts communs) tendent à intégrer – voire à absorber – des structures organisationnelles existantes. On peut citer, sans prétendre à l'exhaustivité, le partage des ressources des bibliothèques, le partage d'espaces physiques, le partage de programmes et de diplômes et celui de la formation ou du perfectionnement technologique.

Alliances internationales

Au nombre des alliances internationales figurent les organisations de développement international multilatéral, les universités ou associations universitaires à profil international, ainsi que les syndicats, les conseils ou les coalitions à dimension internationale. Ce qui les distingue des autres formes de coopération universitaire internationale, c'est le fait que leur fonctionnement repose sur la perception d'une cotisation et qu'elles participent activement à un certain nombre de programmes ou de prestations. Bien qu'elles se rapprochent par leur structure administrative des consortiums de type « plaque tournante », elles s'en distinguent par leur objectif. Contrairement à d'autres types de coopération universitaire internationale, elles concentrent généralement leur activité sur certains domaines d'étude et sur certains problèmes internationaux ou mondiaux pressants pour lesquels elles manifestent un intérêt commun.

Agences internationales

Il existe au moins deux types d'agences internationales : les agences intergouvernementales et les agences internationales axées sur un projet ; parmi ces dernières figurent les centres d'étude et les instituts. Les agences intergouvernementales sont pour l'essentiel parrainées et financées par les gouvernements nationaux, mais gérées par une institution ou une agence. Les agences internationales axées sur un projet sont parrainées et administrées par une agence. Ces dernières s'inscrivent généralement dans la logique du marché ou de la dotation et elles sont donc davantage tributaires de programmes et d'initiatives « de niche » qui impliquent une rémunération de leurs prestations

ou de leur produits. Même si les agences intergouvernementales et les agences axées sur un projet se démarquent nettement les unes des autres en termes de parrainage, elles ont en commun une caractéristique fonctionnelle, le fait de jouer le rôle de centres ou de sites vers lesquels on se tourne lorsqu'on cherche une information précise. Par ailleurs, elles privilégient généralement dans leur mission la recherche en collaboration au niveau international.

Ces trois modes de coopération universitaire internationale posent un certain nombre de problèmes nouveaux à l'enseignement supérieur. Y figurent (mais la liste n'est pas exhaustive) : un nouveau réservoir d'étudiants et de collaborateurs non traditionnels (internationaux) ; la transférabilité des enseignements et la reconnaissance des diplômés ; la philosophie et l'organisation du travail face à des cultures diverses ; l'harmonisation des contenus de l'enseignement ; les droits de propriété intellectuelle ; et le besoin ressenti par l'enseignement supérieur de diversifier et de renouveler ses formules de financement. Comme le dit Farnham,

« Ceux qui supportent le coût de l'enseignement supérieur – les contribuables et, aujourd'hui de plus en plus, les étudiants – attendent un haut niveau de qualité, de la rentabilité (“ils en veulent pour leur argent”), ainsi que de la flexibilité. Lorsque le marché n'intervient pas, ce sont les pouvoirs publics et leurs instances de contrôle financier qui jouent le rôle d'intermédiaires dans le processus. Ceux qui encadrent et gèrent les établissements d'enseignement supérieur sont par voie de conséquence tenus pour comptables de l'usage qu'ils font des ressources et des systèmes par eux gérés, tandis que les établissements prennent un caractère de plus en plus complexe et réglementé. » (Farnham, 1999, p. 357)

Retombées

Le sommet de la hiérarchie (les détenteurs d'un titre, d'une mission ou d'une responsabilité dans l'enseignement supérieur international) – depuis les décideurs au niveau national jusqu'aux décideurs au sein des établissements – indique qu'il conviendrait d'accorder davantage d'intérêt, de crédibilité et de respect à la mise en place, au suivi et à l'évaluation des partenariats entre établissements. Dans les établissements, les responsables commencent à dire que le jeu sémantique auquel donne lieu la formulation de la mission d'internationalisation doit être accompagné d'orientations précises pour l'action. La bonne gouvernance est elle aussi essentielle, mais comme le suggèrent Bargh et al., « une gouvernance efficace passe par les rapports personnels, généralement non formalisés, plutôt que par les dispositifs constitutionnels ou structurels » (Bargh et al. in : Sizer & Cannon, 1999, p. 198). Que l'on ait à faire à une direction collégiale, à une négociation ou à une initiative individuelle d'un responsable, on voit se dessiner deux schémas au

moins, ce qui donne à penser que les retombées de la coopération universitaire internationale sont facilitées par les décideurs au sommet de la hiérarchie et descendent petit à petit la voie hiérarchique.

Le premier schéma est celui d'organisations multilatérales facilitant la coopération universitaire internationale en identifiant en matière de politique sociale les mesures à prendre pour protéger, et le cas échéant pour dynamiser, les économies des nations dont elles s'occupent. Il en résulte souvent pour les gouvernements nationaux (généralement membres de cette organisation multilatérale) une tendance à augmenter la mobilité des étudiants afin d'améliorer les échanges au sein d'une région ou d'un territoire donnés. Même si, dans un premier temps du moins, le partenariat entre établissements vise à répondre aux besoins d'une région, les nouveaux programmes couvrent aussi d'autres parties du monde. Les raisons qui expliquent l'extension de ces programmes au niveau transrégional sont variables, mais ils permettent de mieux cerner des concepts comme celui d'inclusion et d'exclusivité tout en proposant de nouvelles formules de financement. Les instances publiques nationales et transrégionales, ainsi que les fondations philanthropiques – essentiellement dans les pays développés – contribuent à orienter l'action des établissements d'enseignement supérieur en proposant des incitations financières ciblant les régions du monde où elles espèrent faire avancer leurs intérêts ou leurs préoccupations. Ces incitations financières revêtent certes souvent la forme de dotations, mais les établissements se voient désormais contraints de respecter certaines normes ou procédures de l'action publique s'ils veulent bénéficier de cette dotation. Bien que ces normes et procédures administratives soient parfois lourdes, la plupart des établissements acceptent de s'y soumettre.

Le second est un schéma qui privilégie l'organisation institutionnelle. Les directeurs de services, de centres ou d'instituts internationaux sont souvent remplacés ou promus dans l'administration. C'est peut-être parce que parfois les présidents, les recteurs et les présidents adjoints d'universités s'impliquent davantage dans le processus d'internationalisation, qu'il s'agisse de l'élaboration d'une ligne d'action ou de sa mise en œuvre. On s'accorde généralement à dire qu'en cas de promotion d'un responsable chargé de l'enseignement international le chef d'établissement dispose d'une marge de manœuvre plus importante, surtout s'il y a conflit entre l'administration et le personnel enseignant. Dans certains cas, le service international se transforme de service aux étudiants en service universitaire, généralement dirigé par un doyen ou un titulaire de chaire qui en contrôle les programmes et les activités. Les deux changements intervenus au niveau de l'organisation des établissements incitent le corps enseignant à amorcer et à développer ses propres partenariats. Il ne s'agit pas nécessairement de se concilier les faveurs de la nouvelle direction, mais plutôt de spécialiser le collectif universitaire et

de l'impliquer davantage dans « l'international », ou du moins, de chercher à contrôler certains aspects de l'activité correspondante. L'étude de Farnham conforte ce concept, car sa recherche laisse à penser que :

« ... la profession universitaire est en pleine évolution ; de l'ancienne élite intellectuelle aux effectifs réduits et relativement homogène, on passe à un ensemble vaste et diversifié de "sous-professions". » (Farnham, 1999, p. 358)

On peut en conclure que la fonction de direction s'exerce à plusieurs niveaux. Pour un établissement, le fait de s'organiser en fonction d'une finalité précise facilite « l'internationalisation » et lui ouvre des perspectives à divers niveaux.

Transformations

En 2001, il a été distribué des questionnaires de mise à jour à 510 organisations universitaires internationales recensées depuis 1996. Cette enquête avait pour objectif premier d'actualiser l'information, mais elle a permis de constater pour bon nombre de ces établissements des changements multiples et parfois spectaculaires. Sur les 209 questionnaires retournés, 22 % indiquent un changement intervenu dans l'établissement sur une période d'un an, dont plus de la moitié un changement dans l'objectif de l'organisation.

Sur les transformations organisationnelles identifiées, 51 % avaient trait à la finalité de l'organisation, 42 % au siège social, 40 % aux sources de financement, 38 % au personnel de contact, 36 % à la hiérarchie de gestion et 32 % à la mission. Le changement était relativement homogène pour les trois formes d'organisation (consortium international, alliance internationale et agence internationale).

A la suite de ces réponses, il a été pris contact individuellement avec ces organisations pour en obtenir des éclaircissements et pour confirmer que l'information ainsi actualisée avait été correctement transmise et interprétée. Dans 10 cas sur 47 (soit pour 21 % des organisations qui avaient enregistré un changement), il a été noté des décalages liés à des déclarations incorrectes. Ces dix organisations ont alors fourni et confirmé l'information corrigée, qui émanait généralement du sommet de la hiérarchie.

Même si cette étude ne prend pas en compte la distinction entre organisations à orientation économique et organisations axées sur le partage des ressources, on se rend compte que dans plusieurs cas les données fournies sur l'identité de l'organisation la classent dans les deux catégories ou bien dans aucune de ces deux catégories, ou encore se contredisent. L'étude n'envisage pas, sauf par le biais de contacts de suivi, l'hypothèse d'une information fabriquée ou d'une désinformation dans la mesure où elle part du

principe que son questionnaire est objectif et simple et ne prête guère à l'équivoque. En règle générale, les données montrent que les organisations semblent être en état de fluctuation permanente et qu'il leur faut le cas échéant se réinventer.

Les résultats tirés de ces données laissent entrevoir le jeu imprévisible de forces qui exercent une pression continue sur les organisations universitaires de par le monde et qui les affectent. Il va de soi que la prospérité de ces organisations passe par un encadrement solide, un portefeuille financier sain et diversifié et une gestion vigoureuse. Mais étant donné les luttes internes et externes pour le contrôle, l'éventualité d'un programme d'action occulte des commanditaires et des autres parties prenantes et la nécessité d'étoffer l'administration pour assurer un contrôle et un suivi de certaines normes, on s'intéresse de plus en plus près aux modalités qui devraient présider à l'évaluation de l'éducation internationale.

Approches de l'évaluation

La définition des termes et l'identification des variables à prendre en compte – notamment des forces qui favorisent ou entravent la progression – sont des tâches malaisées. Gillespie est d'avis que la qualité doit se mesurer qualitativement, en fonction de la sensibilité des étudiants à un savoir façonné par une culture, et quantitativement, en fonction des occasions données aux étudiants de s'exposer à la culture locale et matérielle (Gillespie, 2002, p. B20). Le problème avec ces mesures combinées est que les deux approches ne valorisent pas obligatoirement les résultats de l'une par rapport à l'autre. Par ailleurs, il existe un certain flou quant à la définition pratique et théorique de la qualité, notamment dès l'instant où les « normes » varient considérablement d'un établissement à l'autre. Potts préfère s'intéresser à l'incidence de l'éducation internationale, car celle-ci commence seulement à bénéficier d'un certain soutien (Potts, 1998). Son étude de cas, très complète, porte sur les valeurs interculturelles que les étudiants retirent d'une expérience à l'étranger, sur les incidences économiques au niveau local, régional et national et sur l'incidence au niveau des établissements (effectifs, nombre d'heures de cours validées, recettes tirées des droits d'inscription et de l'hébergement, et réussites aux diplômés ; *ibid.*, 1998, p. 3). Sa recherche débouche certes sur un certain nombre de conclusions fort intéressantes, notamment sur l'idée que l'incidence sur les établissements doit s'étudier à l'échelle nationale, mais il note qu'il convient de poursuivre le travail de recherche et d'étudier son évaluation, plus précisément à l'échelon national (*ibid.*, 1998, p. 11).

Si l'on admet que la coopération universitaire internationale, sans parler de l'éducation internationale, est dépendante de la culture, il convient de mettre en place un dispositif permettant de prendre en compte les variations

culturelles et de les relativiser en les mettant en perspective. De même, si l'on admet que la coopération universitaire internationale est dépendante du contexte, son existence est sans doute liée au jeu complexe des forces internes et externes qui s'exercent sur elle à un instant et en un lieu donnés. Étant donné le caractère relativement nouveau des organisations universitaires internationales, leur sensibilité au changement et les facteurs qui influent d'une manière ou d'une autre sur leur transformation, il est suggéré que l'approche interprétative est la meilleure méthode pour comprendre, analyser et suivre la coopération universitaire internationale.

L'habilitation peut certes prouver la conformité de l'établissement, mais « la valeur et l'efficacité du processus d'ensemble résident dans les engagements que prend l'établissement lui-même par rapport à l'excellence, à l'analyse et à l'auto-évaluation permanentes » (Bender, 1983, p. 84). Alors que les responsables d'établissements sont de plus en plus soumis à un impératif de transparence, on observe « une érosion permanente de l'autonomie » (Berdahl & McConnell, 1999, p. 72) en termes de liberté intellectuelle des établissements. L'étude de l'organisation universitaire est descriptive dans le meilleur des cas (Bess, 1984) alors que l'étude des organisations universitaires internationales est pratiquement inexistante. Maintenir les normes tout en pratiquant au maximum la flexibilité dans la diffusion et dans l'avancement du savoir est une tâche complexe ; l'étude des organisations universitaires internationales et de leur création exige donc un modèle théorique. Une étude à l'échelon nationale de l'évaluation des établissements est nécessaire, voire indispensable. Le modèle de Pfeiffer est susceptible de favoriser l'analyse des organisations universitaires internationales. L'approche correspondante part de trois perspectives :

1. « une action considérée comme intentionnelle, strictement rationnelle ou s'inspirant d'une certaine rationalité, et tournée vers l'avenir ou vers un objectif ;
2. une action considérée comme dépendante d'une contrainte extérieure ou d'une situation ;
3. une action considérée comme quelque peu aléatoire et liée à un processus émergent, le caractère rationnel de cette action étant établi *a posteriori* dans la deuxième et la troisième perspective afin de donner un sens à des comportements déjà intervenus. » (Pfeiffer, in Bess, 1984, p. 5)

Le modèle de Pfeiffer situe l'analyse à deux niveaux: d'un côté les individus, les coalitions et les sous-unités, de l'autre l'organisation dans son ensemble.

Les difficultés qu'éprouve l'enseignement supérieur pour définir son identité et sa finalité ont fait l'objet d'études exhaustives et ont suscité de grands débats. L'opinion prévaut que tant que l'enseignement supérieur

entretiendra la création de collectifs d'apprenants et de chercheurs productifs il continuera d'influer sur les attentes de la collectivité et d'être influencé par ces attentes. Ces difficultés sont non seulement inévitables, mais également indispensables, car toute instance organisationnelle institutionnalisée abordant les questions, les normes et les pratiques sociales doit se soumettre à un examen attentif du point de vue politique et social. La question fondamentale est de savoir comment s'y prendre pour atteindre cet objectif.

Problèmes auxquels est confronté l'enseignement supérieur

Actuellement, l'Association internationale des universités (AIU) classe les établissements d'enseignement supérieur en deux catégories : 1) les universités ; 2) les autres établissements. L'AIU range dans la première catégorie les établissements universitaires qui dans un pays donné délivrent des diplômes d'études supérieures sans pour autant avoir obligatoirement le titre d'université. Peuvent y figurer également les établissements techniques, les instituts de recherche, ainsi que les campus ou établissements satellites ayant une affiliation administrative avec l'université mère (établissements à l'étranger) (*Répertoire mondial des universités*, 1973-74, p. x ; 1997, p. vi). L'AIU range dans la seconde catégorie la totalité des autres établissements d'enseignement supérieur proposant un diplôme de fin d'études au bout de trois ou quatre ans de formation académique qualifiante (la qualification n'étant pas obligatoirement liée à l'habilitation, mais seulement au fait que le pays concerné reconnaît la formation dispensée par l'établissement correspondant) (*ibid.*, 1997). En ce qui concerne le problème des équivalences entre les deux types d'établissement, c'est souvent à l'établissement d'origine qu'est laissée la décision de valider ou de ne pas valider les enseignements de l'établissement d'accueil. La reconnaissance des diplômes, des certifications et des références académiques constitue également un point épineux, d'une part en raison de l'existence de quota pour le rapport entre le travail et les études, d'autre part en raison du fait que les enseignements dispensés dans un pays ne satisfont pas nécessairement aux normes appliquées ailleurs. En outre, un certain nombre de prestataires de formations internationales se servent du crédit dont jouissent les établissements figurant dans leur partenariat pour décerner des unités de valeur, même lorsque les enseignements correspondants n'ont pas été soumis à la procédure académique d'homologation ou bien à une instance d'habilitation. Pis, dans les pays ne disposant pas de l'infrastructure indispensable, on ne se soucie guère d'assurer le transfert technique des connaissances et des ressources en vue d'élever le niveau académique. Globalement, le problème de l'assurance qualité présente plusieurs niveaux de complexité. La conception de l'assurance qualité diffère d'un pays à l'autre, et de plus les modalités et le contexte dans lesquels elle s'inscrit suggèrent de prendre en compte les

caractéristiques de la situation nationale et les besoins du pays. Comme en avertit Altbach,

« Si l'on envisage une réglementation et une standardisation à l'échelle mondiale, il n'est pas exclu que l'on freine l'érudition universitaire au lieu de la favoriser. » (Altbach, 2001)

En dépit des obstacles, plusieurs des organisations énumérées ci-dessous se sont attaquées au problème de l'équivalence des unités de valeur et des diplômes par rapport à l'assurance qualité de l'éducation internationale. En Europe, le Système européen d'unités de valeurs capitalisables et transférables (ECTS – *European Community Course Credit Transfer System*) est conçu pour collationner, traiter et normaliser les échanges dans le domaine de l'éducation, les équivalences et la reconnaissance des diplômes parmi les États membres de l'UE. Par ailleurs, le Réseau européen des centres nationaux d'information (Réseau ENIC – *European Network of National Information Centres*) regroupe les instances publiques nationales qui élaborent les politiques et les pratiques publiques pour ce qui touche à la reconnaissance des qualifications universitaires acquises à l'étranger. Le Réseau ENIC coiffe les Centres nationaux d'information sur la reconnaissance des diplômes (Réseau NARIC – *National Academic Recognition Information Centres*, qui exercent une activité de conseil pour les inscriptions d'étudiants étrangers et les conditions à remplir pour suivre tel ou tel cours à l'étranger. Le Réseau NARIC dépasse largement le cadre de l'Union européenne et couvre également le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Aux États-Unis, le Réseau d'information sur l'éducation (USNEI – *United States Network for Education Information*), créé en 1996, propose des informations essentielles sur l'enseignement aux États-Unis, sur les systèmes éducatifs étrangers et sur les programmes internationaux de mobilité agréés dans le cadre de traités multinationaux ratifiés. Toutefois, contrairement à leurs homologues européens, la plupart des établissements des États-Unis s'en remettent encore à l'expertise de leurs administrateurs universitaires, qui utilisent pour la plupart des ouvrages de référence tels que la *World Education Series*, guide détaillé des systèmes éducatifs par pays, et qui, le cas échéant recommandent une insertion dans le système éducatif des États-Unis. Il existe d'autres prestataires de services et d'autres ressources, mais il s'agit en règle générale de prestations payantes, si bien que de nombreux établissements hésitent à s'abonner en raison des coûts, de la complexité du système et du nombre d'échelons administratifs impliqués. Certains établissements se voient sollicités pour participer à des programmes d'échange tels que SOCRATES/ERASMUS et autres programmes bénéficiant d'un parrainage public. Mais l'assurance qualité, vue sous l'angle des équivalences en matière d'unités de valeur et de diplômes, reste pour l'essentiel négligée, non contrôlée ou considérée comme trop technique ou trop spécifique. Un dispositif sûr et fiable fait toujours défaut.

En ce qui concerne l'assurance qualité en matière de pratiques d'internationalisation dans l'enseignement supérieur, trois organisations retiennent l'attention. Le Processus d'examen de la qualité de l'internationalisation (IQRP – *International Quality Review Process*) propose un examen par les pairs visant à évaluer les actions d'internationalisation des établissements qui en font la demande. Contrairement aux organismes d'habilitation, IQRP (*International Quality Review Process*) ne décerne pas d'estampille de qualité. Il s'agit exclusivement d'une auto-évaluation, qui à ce titre peut rester confidentielle. L'Alliance globale pour l'éducation transnationale (GATE – *Global Alliance for Transnational Education*) joue, elle, un rôle d'habilitation et propose depuis peu un Certificat d'éducation transnationale qui donne aux prestataires de formations internationales une liste d'établissements ayant été soumis à un examen et qui respectent le code des pratiques recommandées. Le Réseau international des agences d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur (INQAAHE – *International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education*) se considère comme l'organisme coiffant les organisations comme l'IQRP et le GATE, les universités qui accréditent d'autres établissements, ainsi que les établissements soucieux d'améliorer ou d'entretenir les pratiques d'assurance qualité. Mention doit être faite également du Forum mondial de l'UNESCO sur l'assurance de la qualité, l'habilitation et la reconnaissance des qualifications au plan international. La création de ces instances ou d'autres instances met en évidence la nécessité d'une normalisation de l'assurance qualité compte tenu de la prolifération au niveau international des programmes d'enseignement international. L'action des organismes régionaux ou nationaux d'habilitation est tout simplement insuffisante, ou du moins, n'aborde pas les problèmes spécifiques liés aux échanges et aux pratiques internationaux. On ne peut pas non plus s'en remettre à la seule initiative des établissements, ni aux conditions posées par les organisations sur le plan des normes, du code de conduite et de la « bonne pratique » pour admettre les nouveaux membres. L'assurance qualité se doit de toute évidence de préserver, sinon d'améliorer, les normes de la programmation en matière d'éducation internationale, surtout si l'on considère que les organisations universitaires internationales sont parties prenantes de la tendance à la massification de l'enseignement supérieur. La question de la « méthode » fait toujours l'objet d'un débat.

Le problème majeur avec les organismes d'assurance qualité qui s'intéressent de près aux pratiques actuelles en matière d'internationalisation réside dans le fait qu'ils n'interviennent généralement auprès des établissements qu'après y avoir été invités. Parmi les établissements sollicitant une évaluation, nombreux sont ceux qui se servent des organismes d'assurance qualité pour justifier ou mettre en valeur leurs programmes et leurs initiatives, dans l'espoir de se voir décerner un label international de

qualité. L'examen par les pairs est lui aussi sujet à caution en raison des risques de collusion. S'il devait se mettre en place un dispositif d'assurance qualité à l'échelon international, le processus d'évaluation mobiliserait des ressources importantes. Il faudrait que les responsables universitaires se préparent à l'examen ou à l'évaluation par les pairs – qui donne lieu généralement à un audit international – et en outre qu'ils assurent l'accueil de leurs hôtes et qu'ils répondent à leurs besoins, ce qui serait fort coûteux. Les frais de déplacement des examinateurs seraient également prohibitifs. Beaucoup d'établissements font déjà l'objet d'un examen d'habilitation de la part des instances nationales ou régionales ; étant donné que les évaluateurs interviennent chacun dans leur domaine d'étude propre, les établissements croulent déjà sous le poids des évaluations. Par ailleurs, les nombreux systèmes éducatifs s'inscrivent chacun dans une culture et dans un ensemble de circonstances spécifiques, si bien qu'il serait difficile de réunir un groupe d'experts internationaux qui feraient preuve à la fois d'une sensibilité à la culture locale et d'une certaine souplesse par rapport à la variété des modalités pédagogiques, des pratiques de recherche, de la liberté ou au contraire de l'encadrement de l'activité universitaire et des nécessités liées à la transition des études au travail.

Même si l'assurance qualité ne saurait servir de prétexte à une standardisation des politiques de l'éducation, il importe de parvenir à un certain consensus sur les normes puisque l'on se rapproche de la massification de l'enseignement supérieur à l'échelle mondiale. C'est l'objectif que s'assignent aujourd'hui les organisations qui s'occupent d'assurance qualité, mais la question des modalités du processus n'a pas encore été abordée par les instances d'habilitation ou les établissements. Dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est en train d'examiner un certain nombre de propositions visant à imposer des normes réglementaires dans l'enseignement supérieur, et donc dans l'éducation transnationale, l'accent étant mis sur le code éthique et sur le code de pratique normalisée pour la commercialisation des prestations d'enseignement supérieur dans le monde. Il y aurait là une parodie car l'on peut considérer que cette formule remettrait en cause le processus d'habilitation à l'échelle mondiale et, du point de vue des établissements, entraînerait des contrôles répétés absorbant jusqu'à épuisement des ressources, du temps et de l'énergie qui seraient mieux employés ailleurs. En outre, on ne saurait plaquer sur un autre système les hypothèses de base qui ont servi pour un système donné. La situation et les circonstances particulières sont très variables d'un système éducatif à l'autre et les hiatus sont très fréquents. La perspective d'une perte de tel ou tel aspect de l'autonomie universitaire au profit d'une commission réglementaire mondiale susciterait des réactions négatives et ferait surgir de nouveaux

obstacles, pour ne pas parler de la perspective d'une stratification sociale des catégories d'établissements fondée sur la reconnaissance et la réputation internationales.

Audit des programmes d'études

Les responsables d'établissements ont en règle générale à veiller à ce que les normes et les règles d'éthique pénètrent progressivement l'ensemble de l'organisation, depuis l'élaboration du projet d'établissement jusqu'à la mise en œuvre de la « bonne pratique ». L'éducation internationale est malheureusement considérée de manière générale comme d'importance secondaire dans les programmes et dans les initiatives de l'établissement, si bien qu'à cet échelon on a rarement l'occasion ou l'envie d'élaborer un plan stratégique, et encore moins d'assurer une évaluation du dispositif international. La rotation du personnel, l'instabilité des effectifs étudiants, les incompatibilités systémiques qui se manifestent au sein de l'établissement ou dans les rapports entre l'université d'origine et celle d'accueil (hébergement, relevés de notes et autres points intéressant le dossier individuel des étudiants), les coûts financiers et la viabilité des programmes constituent les premiers sujets de préoccupation. Par ailleurs, le personnel administratif consacre beaucoup de temps à répondre aux besoins individuels des étudiants (conseil sur les études, préparation psychologique, sociale et culturelle, orientation, définition et mise en œuvre d'un code de conduite individuel) et il ne lui reste guère de temps pour s'intéresser à l'audit des programmes. Convenablement réalisé, un audit du programme d'internationalisation est susceptible de renforcer le moral et d'améliorer l'efficacité. Il peut également contribuer à associer, sinon à sensibiliser, le personnel administratif périphérique (responsables des bourses ou de l'aide financière, secrétaires généraux, personnel universitaire) à l'internationalisation du campus et des programmes correspondants. Mais s'il est réalisé avec pour objectif de mettre en lumière les carences, il risque d'avoir un effet démoralisant sur le personnel, et pis encore, de retarder la prise en compte des besoins des étudiants. Chaque fois que l'on conduit un audit de l'internationalisation, il est à souhaiter que l'ensemble des parties intervienne dans le processus d'examen et surtout puissent faire entendre leur voix et apporter leur contribution au moment de la planification et de la mise en place du projet international correspondant.

Étant donné son caractère pluridisciplinaire, l'éducation internationale (comme l'éducation en général) souffre d'un manque de reconnaissance en tant que discipline. Si on ajoute la brièveté des études à l'étranger ou des échanges (université d'été, semestre et année universitaire) et les autres problèmes recensés précédemment, les actions envisageables en matière d'assurance qualité restent limitées. Pour ce type comme pour les autres types

de programme international, il est recommandé, au lieu de créer une instance réglementaire mondiale, de continuer à recourir aux instances d'habilitation existantes et aux commissions réglementaires nationales. L'élaboration de principes directeurs et la création de groupes chargés de l'examen externe apparaissent comme essentielles, mais la force de l'IQRP, du GATE et de l'INQAAHE réside davantage dans l'action menée pour améliorer les outils et l'expertise que dans la mise en place d'une nouvelle instance ou agence de réglementation. Ces organismes bénéficieraient d'une action visant à convaincre et à faire pression pour que l'on accorde davantage d'intérêt au processus d'examen de l'internationalisation et pour que l'on définisse des orientations en matière de transparence inter-établissements. En ce qui concerne les programmes internationaux axés sur telle ou telle discipline, il est recommandé pour évaluer la qualité des programmes de faire appel à des agences d'habilitation fonctionnant par disciplines.

La Gestalt revisitée

Il existe certes un certain nombre de grands courants de pensée qui offrent des points de vue remarquables sur les modalités et les raisons de l'existence, voire du succès, des organisations universitaires internationales, mais ces courants ont tendance à passer vite sur des points ou des problèmes marginaux ou périphériques. Il va de soi que la macro-perspective est tout aussi importante que la micro-perspective si l'on veut comprendre les micro-réalités sociales d'une organisation donnée, car l'identification des acteurs, la définition de la politique et l'exercice de la pratique sont cruciales, voire vitales, pour la santé et le bien-être d'une organisation. La définition théorique de la macro-perspective exige un type de réflexion différent ; même si tel ou tel courant – y compris l'approche historique ou phénoménologique – est susceptible de proposer plusieurs perspectives, l'étude « généralisée » de l'ensemble exige un mode de pensée latéral si l'on veut cerner le fonctionnement d'une organisation universitaire internationale. Comme dans la théorie de la Gestalt, il est possible de percevoir la réalité sociale qui lui donne son sens et son potentiel.

C'est Max Wertheimer qui en 1923 a donné sa forme théorique à la Gestalt, approche non empirique de la réflexion et de la résolution de problèmes, en reprenant une formule bien connue : « le tout est supérieur à la somme des parties. » L'une des nombreuses erreurs d'interprétations auxquelles elle a donné lieu consiste à la réduire à ses applications psychologiques, ce qui est erroné. Wertheimer lui-même s'en sert pour aborder la vérité, l'éthique ou la démocratie ; et l'on peut tout aussi bien l'appliquer à la coopération universitaire internationale. La Gestalt ne traduit pas une pensée manipulatrice ou bien alignée, directement ou indirectement, sur un ensemble de principes. Elle prend en compte au contraire l'ensemble

des perspectives, n'en privilégie aucune et révèle certains aspects qui sinon passeraient inaperçus. Lorsqu'on applique la Gestalt à la coopération universitaire internationale, il ne s'agit pas de mettre l'accent sur la fonction ou sur la structure en tant que telles. On privilégie au contraire les partenariats entre établissements en partant de l'idée que c'est la confiance réciproque, le travail d'équipe et le développement des établissements qui leur assurent une durée. La Gestalt permet d'accorder une reconnaissance aux universités et autres établissements d'enseignement supérieur non pas en fonction de leur mission, mais en fonction de la vigueur de leur partenariat, forgée dans la durée. La Gestalt ainsi conçue part des hypothèses suivantes :

1. la coopération universitaire internationale ne peut et ne saurait être mesurée de manière quantitative, car elle est par nature dépendante du contexte et spécifique d'une culture ;
2. la coopération universitaire internationale doit être abordée non sous l'angle des principes régissant les normes ou l'assurance qualité, mais sous l'angle du réseau interconnecté de partenariats entre établissements qui lui donnent son sens et son potentiel ;
3. la coopération universitaire internationale ne saurait être étudiée de manière appropriée à l'échelon national. Du fait qu'elle est présente un peu partout dans le monde, elle doit faire l'objet d'une étude et de comparaisons pluriculturelles.

La discipline sociale qui est en train d'apparaître et qui se centre sur l'étude théorique de la coopération universitaire internationale part d'un ensemble d'hypothèses. Y figurent l'instauration de l'éducation internationale en tant que domaine d'étude universitaire. Certains spécialistes font valoir que cette nouvelle discipline en formation devrait choisir comme axe plus général la globalisation de l'éducation. La manière dont il convient d'aborder la globalisation est un thème controversé, surtout en raison de son caractère mal défini et dépendant du contexte, mais certains entrevoient le potentiel de développement des études mondiales. Il importe de ne pas confondre études globales et études internationales, car les études globales ont pour axe principal l'identification et le traitement éventuel de certaines carences mondiales. Que la globalisation ou les études globales deviennent ou non à terme une discipline universitaire, il est sans doute envisageable d'élaborer une approche globale de l'assurance qualité en matière d'éducation internationale, approche dont la crédibilité serait fonction de son statut en tant que discipline.

L'autre ensemble d'hypothèses intéresse la mise en œuvre pratique de la coopération internationale, notamment de la coopération universitaire, dans le domaine de l'enseignement supérieur. Il s'agit là d'un domaine tributaire d'une intervention humaine, si bien que l'institutionnalisation de la ligne

politique et de la pratique est généralement soumise à une révision permanente et se révèle donc dépendante du changement. Les associations professionnelles sont certes en mesure de proposer une orientation et un code de bonne pratique, mais en fin de compte c'est aux individus qu'il incombe de forger et d'entretenir les partenariats entre établissements et c'est à eux qu'incombe la responsabilité de maintenir, de contrôler et d'évaluer les normes de qualité. Si, à partir de ce dernier ensemble d'hypothèses, il devait s'instaurer une commission mondiale de réglementation, il est probable que l'on verrait les structures administratives se gonfler, les coûts non productifs augmenter et des turbulences se manifester alors que les organisations universitaires internationales sont déjà confrontées à un changement massif. Dans certains cas, le développement futur de la coopération s'en trouverait pénalisé, voire bloqué.

Quelles que soient les hypothèses retenues, une approche telle que celle de la théorie de la Gestalt permet aux chercheurs et aux hommes de terrain de bien saisir l'aspect macro de la coopération universitaire internationale en tant que phénomène ou processus. Il ne s'agit en aucun cas d'en faire une approche qualitative exclusive ; mais c'est une approche qui permet de discerner les variables externes, voire totalement étrangères au processus, qui affectent l'institutionnalisation de la ligne politique et de la pratique. Quelle que soit sa forme, l'étude de la coopération universitaire internationale montre que dans la durée ce sont les contacts personnels et la sollicitude accordée aux partenariats qui sont le plus appréciés.

Conditions de la réussite

La coopération universitaire internationale est cimentée, non pas forcément par sa mission ou son objectif, mais bien par l'attention que l'on témoigne aux partenariats dans la durée. Les missions et les objectifs de l'organisation évoluent. Les rapports demeurent une fois instaurés. L'étude, actuellement en cours, évoquée plus haut dans cet article, constate qu'il se crée des organisations universitaires internationales à un rythme rapide dans le monde. On peut certes y voir un effet de massification de l'enseignement supérieur, mais le fait que ces organisations suppléent aux carences des institutions traditionnelles suggère une évolution vers un enseignement supérieur de masse. La classification de ces organisations en trois catégories (consortiums internationaux, alliances internationales, agences internationales) permet de les distinguer en fonction de leur objectif organisationnel. L'analyse de ces trois catégories montre que des « retombées » se produisent du fait de l'action de forces extérieures, parfois totalement étrangères au processus, qui influent sur les orientations politiques (généralement à l'échelon régional ou national). Au niveau des établissements, la direction exerce également une influence en suivant son

propre programme d'internationalisation, ou du moins en permettant à telle ou telle faculté d'instaurer une collaboration entre établissements. Les partenariats entre établissements ne sont pas obligatoirement quantifiables en termes économiques, même si les questions de transparence et de durabilité revêtent une importance extrême pour l'établissement. D'un point de vue pratique, il serait virtuellement impossible de mesurer la qualité ou d'instaurer des points de référence à l'échelon international. Il est toutefois suggéré que des organisations telles que l'IQRP, le GATE et l'INQAAHE ont un rôle à jouer en proposant une orientation et une expertise en matière d'internationalisation de l'enseignement supérieur. Au lieu de créer une commission mondiale de réglementation, il est recommandé d'accorder davantage d'attention à l'auto-évaluation des établissements – qui doit être encouragée-, aux orientations à donner et à l'identification des modèles qui fonctionnent bien.

La théorie de la Gestalt peut être considérée comme un paradigme offrant une très grande liberté de manœuvre dans l'étude de la coopération universitaire internationale. Même si les autres approches sont indispensables pour en questionner les résultats, la collecte systématique de données prédispose à une vision étriquée des comportements organisationnels, depuis les fonctions de direction jusqu'à la gestion financière. Comme dans le cas de la mesure de l'assurance qualité dans l'enseignement supérieur international, les mesures d'audit sont susceptibles de pénaliser les partenariats entre établissements, car les coûts, la mobilisation de ressources et de personnel déjà très sollicités ou les fluctuations imprévues des forces du marché ne permettent plus d'assurer la durabilité du projet. Dans cette étude, la théorie de la Gestalt est identifiée comme outil précieux pour l'étude de la coopération universitaire internationale, ne remettant en cause ni les normes de niveau ni les relations personnelles forgées à l'occasion des partenariats. On peut espérer que s'amorce le processus d'identification des méthodes de recherche susceptibles de contribuer le mieux au développement de nouveaux domaines tels que la globalisation, voire les études globales.

L' auteur :

Brian D. Denman

School of Professional Development and Leadership

University of New England

Armidale, NSW 2350

Australie

E-mail : bdenman@pobox.une.edu.au

Références

- ALTBACH, P. G. (2001), « Higher Education and the WTO: Globalization Run Amok ». *International Higher Education*, n° 23. Boston College Center for International Higher Education, Boston, pp. 2-4.
- BENDER, L. W. (1983), « Accreditation: Misuses and Misconceptions »? in *Understanding Accreditation: Contemporary Perspectives on Issues and Practices in Evaluating Educational Quality*. K. E. Young, C. M. Chambers et H.R. Kells (dirs. pub), Jossey-Bass Inc., San Francisco, pp. 71-85.
- BERDAHL, R. O. et T.R. MCCONNELL (1999), « Autonomy and Accountability: Who Controls Academe? » in *American Higher Education in the Twenty-First Century*, P. G. Altbach, R. O. Berdahl et P. J. Gumpert (dirs. pub), The Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 70-88.
- BESS, J. L. (1984), « Maps and Gaps in the Study of College and University Organization », in *College and University Organization: Insights from the Behavioral Sciences*, J. L. Bess (dir. pub), New York University Press, New York et Londres.
- COX, R. et T. SINCLAIR. (1996), *Approaches to world order*, University Press, Cambridge.
- DENMAN, B. D. (2002), « Globalisation and Its Impact on International University Cooperation », in *Globalism and Its Challengers* vol. 2, n° 1 (hiver 2002). T. McGettigan, (dir. pub), The International Consortium for Alternative Academic Publication, [iuiicode: www.icaap.org/iuiicode?193.2.1.4].
- DENMAN, B. D. (2001), « The Emergence of Trans-Regional Educational Exchange Schemes (TREES) in Europe, North America, and the Asia-Pacific », in: *Higher Education in Europe*, vol. 26, n° 1. Leland Conley Barrows (dir. pub), UNESCO-CEPES, Carfax Publishing, Royaume-Uni, pp. 97-108.
- EL-KHAWAS, E., R. DEPIETRO-JURAND et L. HOLM-NIELSEN (1998), « Quality Assurance in Higher Education: Recent Progress; Challenges Ahead », document présenté à la Conférence mondiale sur l'enseignement supérieur, UNESCO, Paris (5-9 octobre).
- FARNHAM, D. (1999), « Towards the Flexi-University? » in *Managing Academic Staff in Changing University Systems*, D. Farnham (dir. pub), SRHE and Open University Press, Buckingham, pp. 343-359.
- GILLESPIE, J. (2002), « Colleges Need Better Ways to Assess Study-Abroad Programs », in: *The Chronicle Review, The Chronicle of Higher Education*, Section 2, B20 (5 juillet).
- NEAVE, G. (1991), « The University of the Peoples of Europe: A Feasibility Study », *The Open Door: Pan-European Academic Cooperation*. Centre européen pour l'enseignement supérieur, UNESCO, Bucarest, pp. 83-150.
- POTTS, J. D. (1998), « Advocacy and International Student Impacts: A Third Dimension Analysis », document présenté à NAFSA's 50th Annual Conference, Washington, D.C.
- SIZER, J. et S. CANNON (1999), « Autonomy, Governance and Accountability », in: *What Kind of University? International Perspectives on Knowledge, Participation and Governance*. J. Brennan, J. Fedrowitz, M. Taylor Huber et T. Shah, (dirs. pub), The Society for Research into Higher Education and Open University Press, Buckingham, pp. 193-202.
- VIDOVICH, L. et J. CURRIE. (1998), « Changing Accountability and Autonomy at the "Coalface" of Academic Work in Australia », in: *Universities and Globalization: Critical Perspectives*, J. Currie et J. Newson, (dirs. pub), Sage Publications, Thousand Oaks, pp. 193-211.

La corruption dans l'enseignement supérieur : enseignements tirés de la situation dans des États de l'ex-Union soviétique

par

Paul Temple et Georgy Petrov

Institute of Education, University of London, Royaume-Uni

De nombreux observateurs ont noté l'existence d'une large corruption dans l'enseignement supérieur des États de l'ex-Union soviétique. Les preuves empiriques de cette situation sont cependant rares. Nous examinons dans cet article quelques approches théoriques pouvant présider à l'étude de la corruption, et présentons à la lumière de ces postulats théoriques les données empiriques sur la corruption dans l'enseignement supérieur de la Russie et de l'Azerbaïdjan que nous avons recueillies. Si les deux États examinés ici ont un héritage politique commun, la corruption dans leur enseignement supérieur semble diverger. Nous suggérons que le capital social constitue une théorie utile pour comprendre les différents niveaux de corruption que l'on y rencontre. Cette théorie du capital social permet peut-être aussi de conclure qu'on ne parviendra pas à une diminution palpable de l'ampleur de la corruption par des moyens purement techniques (tels que des changements organisationnels) : le renforcement de la société civile nécessitera une approche plus générale.

Introduction

La corruption est à tous points de vue une question à l'échelle mondiale : en particulier, elle est l'un des grands problèmes qui affectent les perspectives des pays en développement et en transition. Dans ce groupe d'États, ceux de l'ex-Union soviétique sont considérés par un ancien économiste en chef de la Banque mondiale comme codétenteurs de la palme mondiale de la corruption (Stiglitz, 2002 : 148). Pour l'organisation Transparency International qui classe 102 pays dans l'ordre croissant de la prévalence de la corruption, l'Azerbaïdjan porte le numéro 95 et la Russie le numéro 71 (*The Economist*, 2003). Dans ces pays, l'enseignement supérieur souffre du climat général de corruption, mais les processus de la corruption et l'impact de celle-ci sur ce secteur sont, nous semble-t-il, originaux et peu étudiés.

Cet article présente quelques conclusions sur la corruption dans l'enseignement supérieur en Russie et en Azerbaïdjan sur la base des travaux menés par les auteurs sur le terrain en 2001 et 2002. Il est clairement entendu dans ces pays que la corruption est endémique dans toute la société : l'habitude du troc qui prévalait à l'ère du communisme s'est transformé en une corruption généralisée et souvent institutionnalisée. Dans les universités russes, il se dit que la majorité des étudiants obtient désormais son diplôme, peu ou prou, par la corruption (Smolentseva, 2002). Mais si l'existence de la corruption dans l'enseignement supérieur est largement reconnue, on a peu de détails sur les processus mis en jeu. Nous examinerons le mode opératoire concret de la corruption dans l'enseignement supérieur des pays que nous avons choisis, les modalités de son apparition et enfin certaines de ses répercussions.

Si nous nous intéressons particulièrement dans la présente contribution à l'ex-Union soviétique, le problème de la corruption est, avons-nous pu noter, mondial. Le coût direct et indirect de la corruption a récemment été estimé par l'Union africaine à quelque 25 % de son PIB (*The Economist*, 2002). En Europe, l'étendue de la corruption dans les pays d'Europe centrale et orientale faisant partie de la première vague des adhérents à l'UE de 2004 est considérée comme sérieusement problématique pour la réussite de leur intégration communautaire (*Financial Times*, 2002). En réponse à ce problème apparemment grandissant, l'OCDE a établi une convention anticorruption en vertu de laquelle les pays membres sont priés de traduire dans la législation nationale le caractère illicite de la corruption étrangère (*Financial Times*, 2003).

Quelques approches théoriques de la corruption

La base théorique de l'étude de la corruption est réduite, bien que l'ampleur de ce problème dans l'ex-Union soviétique ait éveillé l'intérêt de quelques universitaires de cette région. Sa définition même, pour commencer, pose des problèmes. Palmier (1983) en a proposé une simple : « usage d'une fonction publique au profit d'intérêts privés » (p. 207). La corruption s'entend aussi comme « un terme générique qui désigne une palette de pratiques telles que la corruption active, le clientélisme, le népotisme, le détournement de fonds... alors que ces termes sont employés pour dénoter des types particuliers de transactions contribuant collectivement à la diffusion de la corruption dans un système social, le mot "corruption" connote un attribut du système lui-même » (Ledeneva et al., 2000).

Du point de vue russe, ces auteurs proposent que pour être considérées comme corrompues, les transactions entre agents et clients doivent impliquer la collusion d'un agent de l'État. Dans cette optique, la corruption engage trois acteurs plutôt que deux, le troisième étant l'État. Les transactions sont corrompues lorsqu'un agent s'écarte des règles applicables à sa conduite dans sa capacité de représentant de l'État (Ledeneva et al., 2000). Hallak et Poisson (2002) présentent une approche globalement similaire. A l'aune de ces définitions, la corruption active (par exemple) pratiquée entièrement dans le secteur privé serait classée, *a priori*, comme une pratique simplement non souhaitable, ou passible du pénal, plutôt que comme une technique de corruption.

Ces définitions strictes ne recueilleraient probablement pas l'assentiment de l'auteur d'un récent article sur la corruption dans l'enseignement, qui propose de l'identifier en référence à des critères tels que l'« égalité des chances d'accès à l'éducation » et l'« équité de la diffusion des programmes et des supports » (Heyneman, 2002). Cette approche fixe un seuil si élevé qu'on pourrait s'attendre à ce que tout système éducatif ou presque soit considéré, à un degré ou un autre, comme corrompu. Heyneman, nous semble-t-il, confond les questions d'équité et de justice avec la question de la corruption : pour nous, un système éducatif peut être inéquitable et non corrompu. De notre point de vue, l'analyse ne peut que souffrir d'un tel élargissement de la définition de la corruption aux décisions de structures ou de ressources formulées en application de processus formels, même si ces décisions mènent à des résultats que certains observateurs peuvent juger fâcheux.

De manière similaire, nous sommes dubitatifs face à l'existence supposée d'un continuum comportemental allant de l'« honnêteté » à la « corruption ». Un tel continuum suppose une « zone floue », dont une récente conférence sur la corruption dans l'enseignement a donné un exemple en citant les pratiques

de certaines universités américaines, qui admettent de préférence des enfants d'anciens élèves (Hallak et Poisson, 2002). Cet exemple ne fait qu'alimenter nos doutes vis-à-vis de la notion de « continuum » : si elle peut sembler constituer un moyen regrettable de gestion des admissions universitaires, une politique institutionnelle établie, *a priori* adoptée pour que l'institution dans son ensemble en tire d'une certaine manière parti, ne peut, nous semble-t-il, être classifiée comme de la corruption.

Foster établit une distinction utile entre la « petite » corruption (*sleaze*) qui ne met pas l'État en danger et peut être prise en charge par le processus politique, et la corruption systémique ou institutionnelle sérieuse qui sape « la santé d'une société, en la rendant si évidemment atteinte que la politique ordinaire n'y peut rien » (Foster, 2001). Il suit en cela l'argument de Ledeneva *et al.* qui font le distinguo entre les actes d'individus corrompus et un système qui est lui-même corrompu.

Dans quelle catégorie – petite corruption ou corruption systémique – devrions-nous placer la corruption dans l'enseignement supérieur ? Plutôt la première, considérant que des enseignants du supérieur qui empochent de petites sommes en échange de l'octroi de notes plus élevées aux examens auront bien du mal à mettre un pays à genoux ? Nous sommes d'avis d'opter pour cette classification lorsqu'on découvre un cas isolé de corruption dans un climat général de probité et que des mesures disciplinaires concrètes ont été prises une fois l'affaire révélée. Dans les cas que nous étudions dans ces pages, néanmoins, la corruption universitaire est une facette particulière d'une corruption systémique qui s'intègre dans une culture plus large de la corruption.

Les questions qui se posent à la recherche sur la corruption dans l'enseignement supérieur

La conduite de recherches sur la corruption dans l'enseignement supérieur n'est en principe pas différente de nombreuses autres sortes de recherches qualitatives. Comme le chercheur est habituellement dans l'incapacité d'observer le processus en train de se produire, il dépend largement des déclarations que lui font des informateurs, et la documentation ou autres données dont il dispose à l'appui de ces dires sont réduites ou inexistantes. Il doit donc les soumettre à un examen critique et chercher à les recouper, autant que possible, avec d'autres sources. Du point de vue de la méthodologie de recherche, le débat reste encore ouvert de savoir si l'étroitesse relative des données de notre étude rend nos conclusions moins certaines que celles de recherches dont les données semblent plus assises ou complètes (Atkinson et Hammersley, 1998).

Parmi les problèmes auxquels se heurte la collecte de données dans ce type de recherche figurent les tentatives des informateurs, pour différents motifs, de fourvoyer délibérément le chercheur ; les tentatives des informateurs de le fourvoyer par mégarde en raison d'une mauvaise compréhension de la question ou de la nature de la situation étudiée ; ou le caractère non représentatif de la population en question. Nous avons tenté de nous prémunir contre ces écueils dans nos travaux, et pensons avoir réussi. Nos informateurs faisaient clairement la distinction entre les pratiques de corruption et les autres pratiques, et estimaient que ceux qui pratiquent la corruption la faisaient tout aussi clairement.

Nous avons corroboré nos conclusions par des rapports de corruption fournis par des individus des pays concernés qui ne sont pas eux-mêmes impliqués dans la corruption, mais sont bien placés pour savoir ce qui se passe.

A la différence de certaines autres études qualitatives, notre étude pourrait être reproduite par d'autres chercheurs sans difficultés particulières. Nous pensons que tout échantillon largement représentatif établi dans nos domaines d'enquête fournirait des résultats similaires. Nous considérons par conséquent que nos conclusions sont à la fois valides et fiables.

Il convient de faire remarquer un autre problème qui touche les travaux menés dans ce domaine. D'après notre expérience, dans notre région d'étude, les enquêtes les plus soigneusement formulées visant à interroger des enseignants ou du personnel des universités sur l'existence de la corruption dans leur institution peuvent être prises comme une insulte personnelle. Ceci limite naturellement le champ du recueil des données. Néanmoins, les étudiants et les ex-employés d'universités ne présentent en général pas de difficultés pour parler de cette question.

Quelques considérations générales sur la corruption dans l'enseignement supérieur

La corruption dans l'enseignement supérieur présente quelques caractéristiques inhabituelles. Dans de nombreux autres domaines où elle existe, il est de l'intérêt des deux parties d'empêcher la publicité du dispositif malhonnête. Si par exemple le caractère malhonnête de l'octroi d'un contrat était rendu public, les adjudicataires déboutés pourraient remettre en question le résultat. Aussi fréquent que puisse être le soupçon de corruption, on ne peut souvent pas faire grand chose en l'absence de preuves. De même, les deux parties des transactions malhonnêtes visant à procurer des coupes-filles (pour obtenir par exemple un accès privilégié à un logement social) s'efforcent en temps normal de rester discrètes pour éviter toute plainte de la part des demandeurs floués. En outre, les corrupteurs ont intérêt au secret

pour éviter une inflation concurrentielle qui accroîtrait le niveau du pot-de-vin à donner pour parvenir à ses fins.

Dans nos études de cas, la normalisation de la corruption dans l'enseignement supérieur ôte toute possibilité de secret. Les pots-de-vin sont versés essentiellement sous la forme de frais – parfois dénommés localement « frais informels » – car la majorité de la population concernée, pensons-nous, doit les payer, et que leur montant est assez largement prédéfini. Cela donne à la corruption que nous avons étudiée dans l'enseignement supérieur un caractère spécifique semi-public. Nous n'en estimons pas moins que ce processus reste de la corruption, car il demeure un moyen d'obtenir le diplôme universitaire en question sans faire la preuve de l'atteinte du niveau correspondant. Si les payeurs des « frais informels » courent effectivement le risque d'un échec du point de vue strictement universitaire, la dénomination de corruption est correcte.

Les diplômes de l'enseignement supérieur sont souvent considérés comme des biens positionnels, c'est-à-dire que leur valeur se mesure au niveau de réalisation universitaire d'un individu qu'ils démontrent *par rapport à autrui* et que valide l'institution qui le décerne. (A l'évidence, ils démontrent aussi un niveau absolu de réalisation.) Dans la plupart des pays, l'État lui-même est directement ou indirectement impliqué dans ce processus de validation et ajoute ainsi son autorité à celle de l'établissement d'enseignement. Sans cette validation et sans l'acceptation générale du processus, les diplômes perdraient leur valeur positionnelle. La corruption en particulier sape cette valeur positionnelle car un corrupteur riche peut instantanément améliorer sa position relative. On pourrait donc raisonnablement formuler l'hypothèse qu'une fois rendu public le fait qu'un établissement donné a laissé des trafics d'influence fausser les remises de diplômes, ces derniers perdraient une grande part de leur valeur (ou à tout le moins seraient rabaissés au rang des diplômes par correspondance décernés par des « usines à diplômes »), les acheteurs potentiels ne s'y intéresseraient plus et le processus cesserait de lui-même.

Mais ce phénomène ne se produit pas dans nos pays d'étude, ni dans d'autres pays où sévit la corruption universitaire. L'existence de la corruption dans l'enseignement supérieur est bien connue, à l'intérieur et à l'extérieur du pays, des étudiants locaux individuels et des grandes organisations internationales. Cela n'empêche pas la corruption de prospérer, même si ce qui fait l'objet des achats est largement considéré, tant dans le pays qu'à l'étranger, comme plutôt dépourvu de valeur.

Nous pensons que deux facteurs, liés tous deux au rôle de l'État, expliquent cette contradiction apparente. Premièrement, si, en dépit des indications contraires, l'État continue de se faire le héraut de l'intégrité universitaire des établissements corrompus, comme c'est le cas en Russie

(Filippov, 2001) et en Azerbaïdjan (Mustafayev, 2002), la population tend, dans une société où les organes étatiques sont dominants et où la société civile et les valeurs démocratiques sont faibles, à se ranger à la position de l'État (Schopflin, 2000, p. 173). En ex-Union soviétique, peu de personnes ayant une expérience de l'enseignement supérieur et la férule étatique autoritaire ayant des siècles d'existence, on constate une tendance à l'acceptation des positions officielles concernant, par exemple, les normes universitaires (ce qui ne veut pas dire que la majorité fasse confiance à l'État comme protecteur de ses intérêts).

En second lieu, l'État – dans des pays tels que l'Azerbaïdjan, mais un peu moins désormais en Russie – est sous ses différents avatars (de nombreuses entreprises apparemment privées étant en fait contrôlées par l'État) le principal employeur des diplômés (Bulgakova, 2003). Pour la plupart des étudiants d'États tels que l'Azerbaïdjan, il en résulte que l'instance décernant les diplômes et l'employeur futur sont essentiellement identiques. Mais par ailleurs il se dit que les employeurs privés ne considèrent pas les diplômes universitaires comme des indicateurs sérieux de niveau, et qu'ils mettent en place leurs propres tests. Il sera intéressant de voir si l'influence grandissante du secteur privé en tant qu'employeur principal des diplômés de Russie a un impact sur la corruption universitaire.

Notes introductives sur l'enseignement supérieur en Russie et en Azerbaïdjan

Quelques mots sur le contexte général de l'Azerbaïdjan pourront être utiles. A l'opposé de la Russie, dont la population atteint 150 millions d'individus, l'Azerbaïdjan est une petite nation de huit millions d'habitants située dans la région du Caucase au bord de la mer Caspienne. Elle s'est déclarée indépendante de l'Union soviétique en 1991, et est depuis lors présidée par Heydar Aliev*. En dépit de l'existence d'un corps législatif et d'un exécutif dirigé par un Conseil des ministres, toutes les grandes décisions sont prises par le Président et son *Apparat*. Le Président est entouré d'un évident culte de la personnalité.

Le système azéri d'enseignement supérieur est hautement inefficace. Sa structure n'a pratiquement pas changé depuis l'ère soviétique. De nombreux établissements se spécialisent par secteur d'activité ou par métier, et certains d'entre eux sont placés sous l'autorité du ministère du secteur concerné. Les établissements eux-mêmes sont éclatés en petites *kafedri* (chaires) regroupées en facultés. Traditionnellement, l'administration centrale des établissements est faible.

* NdT : depuis la rédaction de cet article, M. Heydar Aliev a été remplacé à la tête de l'Azerbaïdjan par son fils Ilham, et est décédé le 12 décembre 2003.

Depuis la dissolution de l'Union soviétique fin 1991, le système russe d'enseignement supérieur a connu une expansion considérable : le nombre d'établissements a plus que doublé et atteignait 884 unités en 2001 (Vuzovskie Vesti, 2002). Le nombre d'étudiants a aussi doublé. Aujourd'hui, 52 % environ des étudiants inscrits dans les établissements publics d'enseignement supérieur paient des frais de scolarité. Parallèlement à l'expansion du dispositif public d'enseignement supérieur, de nombreuses universités privées ont aussi été créées. Néanmoins, comme en Azerbaïdjan, les structures universitaires internes traditionnelles, en chaires et facultés, ont été préservées.

La base de la corruption dans l'enseignement supérieur en Russie et en Azerbaïdjan

Cet article détaille quelques études de cas sur la corruption universitaire en Russie et en Azerbaïdjan. Notre étude porte sur la forme de corruption la plus répandue, à savoir les pots-de-vin. Une question plus vaste, qui dépasse le cadre de notre analyse, consiste à se demander s'il existe des causes culturelles sous-jacentes expliquant pourquoi les facteurs spécifiques que nous isolons dans ces lignes ont si promptement provoqué une corruption généralisée.

Selon différentes sources, les citoyens russes versent jusqu'à 520 millions d'USD de pots-de-vin pour obtenir des places dans des établissements d'enseignement supérieur (Kostikov, 2002). Ces sommes font partie de l'« économie parallèle » de l'enseignement supérieur, qui a été estimée à 5 milliards d'USD annuels (une estimation qui semble élevée), en majorité sous la forme de frais parfaitement légaux de scolarité privée ou de préparation à l'entrée dans le supérieur (Milkus, 2002). Nous abordons plus loin les possibles motivations de telles dépenses. Pour mettre ces chiffres en perspective, il faut les comparer au budget 2002 total de l'éducation en Russie, qui était d'environ 2.5 milliards d'USD (Sergeev, 2002). Pourtant, à part de brèves mentions dans la presse et dans des publications sur l'enseignement, le processus effectif de corruption de l'enseignement supérieur bénéficie en Russie d'une faible attention.

Nous commencerons par l'analyse de différentes causes de la corruption et nous demanderons pourquoi elle semble avoir empiré durant les années 90. A notre avis, ces facteurs s'appliquent aux autres états de l'ex-Union soviétique.

De faibles salaires. Il ne fait pas de doute que la faiblesse des salaires et les retards constants de paiement de ces derniers ont sinistré le moral du corps enseignant et semé les germes de la corruption active. Depuis le début des années 90, les salaires des enseignants du supérieur en Russie ont fortement

chuté, et atteignent 70 % de ceux qui ont des postes comparables dans l'industrie (Chapman, 2001, p. 50). En Azerbaïdjan, les ressources à consacrer à l'enseignement supérieur ont, de la même manière, beaucoup baissé : les salaires ont subi une forte érosion du fait de l'inflation et les bâtiments et installations sont délabrés. Le moral est à l'avenant (Banque mondiale, 1999).

En Russie, on entend en effet les gens dire qu'il est impossible de vivre honnêtement d'un tel salaire – ce qui pousse les enseignants à demander et accepter des pots-de-vin. Les pratiques de corruption se justifient par cet argument, avancé non seulement par les enseignants, mais aussi par les étudiants. Dans l'enseignement supérieur, nombreux sont ceux qui la considèrent comme de la « corruption forcée » dès lors que ceux qui versent des pots-de-vin et ceux qui les acceptent sont contraints de s'adonner à la corruption active parce que la vie, affirment-ils, serait impossible si l'on respectait les règles. Ainsi, si l'on accepte une logique quelque peu chancelante, la corruption active dans l'enseignement supérieur russe en vient à être considérée comme « parallèle » mais moralement justifiée. A l'opposé, en Azerbaïdjan, la corruption ne semble pas avoir de base morale : les étudiants se considèrent comme des victimes directes de manœuvres d'extorsion.

De piètres perspectives de retraite. Les perspectives financières de la retraite des enseignants sont incertaines, ce qui préoccupe ceux qui s'en approchent. Une enquête récente indique que moins de 1 % des Russes estiment que leur niveau actuel de retraite suffit pour survivre (Statfakt, 2002). Ces piètres perspectives de retraite sont par conséquent considérées par certains comme une justification des économies que peuvent permettre de constituer les pots-de-vin. En outre, ces professeurs plus âgés sont les mieux placés pour extirper le maximum des étudiants.

Le poids du système d'enseignement supérieur de type soviétique. Le système d'enseignement supérieur en vigueur en Russie et en Azerbaïdjan crée de multiples occasions de corruption, notamment en raison de l'usage d'examens d'entrée oraux et de la fréquence des examens oraux tout au long du cursus étudiant. La forte concurrence qui marque les places « gratuites » à l'université, accordées en fonction des résultats universitaires, encourage les demandeurs et leurs parents à s'assurer les services de répétiteurs privés : 30 % environ des bacheliers russes y ont recours (Bondarev, 2002). Cette habitude peut glisser vers la corruption active car les répétiteurs les plus recherchés sont ceux qui travaillent dans les établissements d'enseignement supérieur où les bacheliers aspirent à entrer, ou (mieux encore) ceux qui siègent dans les jurys d'admission. Depuis 2001, cependant, le ministère fédéral russe de l'Éducation a réformé les procédures d'admission à l'Université dans le but de supprimer les examens d'entrée individuels. Une démarche similaire est prévue en Azerbaïdjan. Il sera intéressant de suivre

l'efficacité de ces évolutions : Smolentseva (2002), par exemple, émet des doutes.

Un substitut aux fonds publics. Entre 1992 et 1998, le PIB réel de la Russie a régressé annuellement de 5.8 %, et les dépenses consacrées à l'enseignement supérieur se sont effondrées de 19.6 % chaque année (Kniazev, 2002, p. 111). En Azerbaïdjan, les dépenses publiques d'éducation de l'année 1997 ont représenté 34 % de celles de 1992 (Banque mondiale, 1999). Dans des situations financières aussi difficiles, le gouvernement fédéral russe a exigé que les fonds de l'État servent à couvrir les seuls postes financiers « protégés », c'est-à-dire les salaires des enseignants et les bourses des étudiants. Par voie de conséquence, il n'a rien attribué aux établissements au titre des frais d'entretien, des dépenses d'eau, de gaz et d'électricité, et des supports éducatifs. Ce manque de financement pour les besoins les plus élémentaires a conduit certains universitaires à demander de l'argent aux étudiants pour pourvoir aux besoins de base de l'établissement. Il s'agit peut-être là d'un exemple de véritables « frais informels », plutôt que de corruption, mais son côté non réglementé a pour corollaire l'impossibilité de certifier l'absence de corruption.

Un état d'esprit. La corruption n'a pas pour seules causes des facteurs financiers et structurels des systèmes d'enseignement supérieur des anciennes républiques soviétiques : elle est aussi liée à la *mentalitet* de la période soviétique. Le *blat* (piston) de la période soviétique a appris aux citoyens soviétiques à protéger leur réseau de proches et d'amis, à ne pas prendre de responsabilités personnelles, et à se reposer sur le gouvernement ou à incriminer ce dernier. A l'époque soviétique, l'enseignement supérieur était l'apanage du gouvernement central, octroyé par une autorité supérieure. Le personnel universitaire et les étudiants avaient très peu de droits, et aucun sentiment de « propriété ». Partant de là, la « débrouille » est devenue une fin en soi. Elle prévaut encore largement en Russie et en Azerbaïdjan (on rencontre naturellement des exceptions), où les ministères et leurs agences prescrivent encore de façon fort détaillée ce que les universités doivent enseigner. Cet état de fait limite la liberté de pensée et d'action, et dissuade la responsabilité et l'initiative personnelles. Nous expliciterons plus loin l'aide que la notion de capital social apporte à l'analyse de cette situation.

Attitudes à l'égard de la corruption en Russie et en Azerbaïdjan

Certains de nos informateurs d'Azerbaïdjan pensent, ou peut-être espèrent, vivre une période de transition, et voir le pays progresser sur la voie d'une normalisation et d'un recul de la corruption. L'un d'entre eux estime que le problème de la corruption résultait du « déficit de valeurs » du post-communisme lié au fait que rien de substantiel n'avait remplacé l'idéologie

dominante. Nos informateurs se sont montrés amers et malheureux d'être, selon eux, contraints de recourir à la corruption active.

Il semblerait qu'au moins certains membres plus jeunes du personnel enseignant universitaire ne demandent pas de pots-de-vin ; ce seraient des enseignants plus âgés, ayant perdu leurs privilèges et le niveau de vie de l'ère soviétique, qui chercheraient à presser le plus le fruit du trafic d'influence. Leur statut d'anciens leur octroie par ailleurs la meilleure position pour se comporter ainsi : il s'agit là de l'argument « retraite » dont nous avons parlé plus haut. Il reste à voir si les enseignants plus jeunes garderont leur intégrité au fil du temps.

La corruption dans les universités azéries est presque omniprésente : l'un de nos informateurs a fait la remarque ironique qu'il serait anormal qu'un étudiant ne s'y livre pas à un moment ou un autre de ses études. Le processus qui prévaut est le suivant : les étudiants de l'année précédente transmettent à la classe suivante des renseignements sur les tarifs en vigueur des pots-de-vin à verser pour réussir aux examens, ventilés par matière, note et enseignant. Les tarifs des facultés les plus prestigieuses (de droit par exemple) sont plus élevés. On nous a cité des tarifs allant de 10 à 100 USD par examen, ce qui fait grimper l'obtention d'un premier diplôme à plusieurs milliers de dollars. A titre de comparaison, en 2001, le salaire mensuel d'un professeur confirmé était apparemment d'une centaine de dollars, et celui des autres personnels universitaires de peut-être 60 USD. La plupart d'entre eux complètent leur revenu, outre les pots-de-vin, par un deuxième ou un troisième emploi à l'intérieur ou à l'extérieur du monde de l'enseignement.

En Russie, nos interviewés ont aussi parlé de la corruption avec dédain, mais ont en même temps exprimé l'opinion que, dans la situation présente, les pratiques de corruption dans l'enseignement supérieur étaient inévitables. Ceci corrobore les résultats d'une enquête plus détaillée sur les attitudes des citoyens russes (dont des étudiants d'universités moscovites) à l'égard de la corruption menée par Spiridonov (2000). L'enquête conclut que la corruption active n'est pas considérée « d'emblée » comme « un mal social », mais comme « la résultante d'une activité couronnée de réussite mais légèrement douteuse ». Le destinataire du pot-de-vin est vu comme un personnage quelque peu négatif mais, néanmoins, comme « un élément absolument normal du quotidien » (pp. 244/245).

Lorsqu'on leur demande quels sont les plus grands problèmes qu'ils rencontrent, les enseignants et étudiants russes citent normalement la faiblesse des salaires, la faiblesse des bourses ou la prévalence de la criminalité, mais mentionnent rarement la corruption active et passive. Ce n'est peut-être pas surprenant dans la mesure où l'enquête indique que la moitié des Russes voient la corruption active comme une nécessité de la vie

qu'il faut bien tolérer. Les citoyens russes expriment ouvertement leurs craintes vis-à-vis de la corruption « à haut niveau », tout en faisant fi du *blat* routinier et des pratiques de « troc ».

En Russie, nous décrivons trois cas de corruption dans trois universités russes différentes. L'université « A » est une grande université « classique » (c'est-à-dire un établissement d'enseignement des lettres et des sciences comportant plusieurs facultés) de l'une des régions centrales du pays. L'université « B » est une grande université de création relativement récente, implantée dans une grande ville et pourvoyant à l'enseignement des sciences humaines et des lettres. L'université « C » est un institut de taille moyenne d'une grande ville où sont enseignées les sciences humaines, dont la gestion et le droit. En Azerbaïdjan, les discussions ont eu lieu avec un groupe d'étudiants issus des trois plus grandes universités de la capitale Bakou.

Les exemples de corruption sont très divers ; nous présentons ici ceux qui nous semblent les plus courants. Les citoyens (dans notre cas des étudiants de niveau universitaire) sont-ils, selon les catégories de Miller, des « victimes », « la source de la corruption » ou des « complices » ? (Miller et al., 2000). Les étudiants sont-ils mis sous pression par des enseignants qui abusent de leur position, ou proposent-ils spontanément des pots-de-vin ? Les étudiants sont-ils heureux de payer et les enseignants d'accepter ? Ces questions nécessitent de poursuivre études et enquêtes ; néanmoins, les exemples que nous présentons indiquent que les étudiants se répartissent dans les trois catégories.

Cas 1 : les étudiants sont des victimes. L'un des enseignants chevronnés et le directeur d'une chaire (*kafedra*) de l'université russe « A » ont exercé sur plusieurs étudiants des pressions les incitant à verser des pots-de-vin en échange de l'autorisation de représenter un examen. Un étudiant a consulté le doyen de la faculté et le syndicat étudiant, qui lui ont indiqué qu'il n'était pas nécessaire de payer une réinscription à l'examen. Dans un entretien avec l'un de nous, l'étudiant a dit craindre son professeur ; le doyen lui-même le craindrait aussi. En conséquence, l'étudiant a versé 150 USD en deux fois directement au professeur. L'étudiant nous a dit qu'une partie de l'argent avait servi à acheter du matériel pour le bureau du professeur. Pourtant, lorsque l'étudiant découvrit que plusieurs autres étudiants avaient été soudoyés par le même enseignant, il eut le courage de rapporter les faits à la police.

Au bout du compte, le professeur a été arrêté par la police au moment où un autre étudiant lui remettait de l'argent, mais cela ne l'a pas empêché de continuer à travailler à l'université. Il a fallu qu'une lettre sur l'affaire soit publiée dans un journal pour que le professeur soit renvoyé et poursuivi. Au cours de l'enquête, on a appris que le professeur avait ainsi perçu plus de 2000 USD auprès d'étudiants, mais l'accusation d'enrichissement personnel n'a pu être prouvée, et le professeur n'a pas été condamné.

La réticence apparente des membres de la faculté et des administrateurs de l'université à poursuivre le professeur, même si l'affaire était suffisamment sérieuse pour justifier un procès officiel, dénote-t-elle leur propre vulnérabilité et celle d'autres membres du personnel au cas où leurs propres pratiques de concussion seraient révélées ? Devant le tribunal, le professeur a soutenu que ses actes étaient monnaie courante dans son université, et qu'il serait injuste de condamner un homme pour un système dont il n'est pas responsable.

Néanmoins, le fait qu'une action ait finalement été entreprise par les autorités universitaires et policières est révélateur. Il semble mettre en exergue le compromis difficile et instable qui prévaut en Russie entre probité et corruption. Ce compromis semble très différent de la situation de l'Azerbaïdjan, où nous n'avons découvert aucun cas de personnel universitaire ayant encouru des peines disciplinaires pour des faits de corruption.

Cas 2 : les étudiants sont la source de la corruption. L'un des auteurs a entendu par hasard une conversation dans laquelle un enseignant russe notait : « est la période de récolte ». Il était clair qu'il faisait référence aux examens d'entrée à l'université qui se déroulent l'été et aux larges revenus officieux qu'il escomptait en raison de la hausse de la demande de cours particuliers et des offres de pots-de-vin. Toutefois, pour verser un pot-de-vin, il faut connaître son montant et son destinataire – des renseignements qu'il semble facile de recueillir par des contacts informels. Les destinataires peuvent aussi signifier leurs attentes par des allusions ou des commentaires concernant les efforts particuliers qu'ils fournissent. Les étudiants peuvent de leur côté laisser transparaître leur désir de verser des pots-de-vin de manière allusive, ou même directe.

En Azerbaïdjan, qui est une société de beaucoup plus petite taille aux réseaux cliques très forts, c'est normalement un étudiant disposant de ce que l'on décrit comme des « relations » (en tant par exemple que membre de la famille étendue de l'un des enseignants concernés) qui fait l'entremetteur, de sorte que l'argent ne passe pas directement des étudiants à leur enseignant et que les dénégations restent possibles des deux côtés.

Comme nous l'avons noté plus haut, il est courant dans les deux pays d'engager un répétiteur pour se préparer à entrer à l'université. Le coût des cours particuliers varie entre 10 et 40 USD l'heure, en fonction de critères tels que la matière, l'expérience du professeur et le professionnalisme et l'établissement de ce dernier (Smolentseva, 2000). On peut supputer que la majorité des enseignants russes et azéris proposent des cours particuliers aux candidats à l'admission dans le supérieur.

Les parents d'un candidat à l'un des plus prestigieux programmes de l'université russe « B » souhaitaient engager comme professeur particulier un

enseignant de cette université. Ils apprirent que l'enseignant auquel ils pensaient serait membre du jury d'admission. Le prix des cours particuliers était d'environ 30 USD de l'heure, à raison de trois cours par semaine. Pour le répétiteur, ces cours étaient une bonne façon d'augmenter substantiellement les revenus officiels, sans pour autant promettre la moindre aide spéciale, une fois les cours donnés, lors des examens d'entrée. Pourtant, les parents du candidat étaient décidés à lui proposer un pot-de-vin avant la tenue de l'examen d'entrée – une offre qu'il déclina.

Cette affaire démontre que les corrupteurs sont parfois eux-mêmes à l'origine (ou tentent d'être à l'origine) d'actes de corruption, en se basant en l'occurrence sur des hypothèses erronées quant aux motivations d'autrui.

Cas 3 : les étudiants et les enseignants sont complices. La plupart des interviewés rencontrés en Russie et en Azerbaïdjan se sont référés aux « listes de prix » qui sont en circulation et contiennent les tarifs applicables aux différentes matières et notes souhaitées aux examens : plus le prix est élevé, plus la note le sera. Dans ce troisième cas, les enseignants ne demandent pas ouvertement aux étudiants de leur verser des pots-de-vin, mais les étudiants savent qu'ils peuvent obtenir de bonnes notes, sans fournir de grands efforts, simplement en versant un pot-de-vin. Sans surprise, ceux qui avaient peu travaillé et souhaitaient être bien notés y recouraient.

En Russie, à l'université « C », le mécanisme est simple. Le tarif d'une « excellente » note à un examen donné est de 60 USD, et celui d'une « bonne » note de 50 USD. Lors de l'examen, ceux qui souhaitent avoir l'une ou l'autre de ces notes placent des billets de banque dans leurs livrets d'examen et sont notés en conséquence. Dans ce cas de figure, enseignants et étudiants peuvent être considérés comme des complices, car les premiers n'ont pas explicitement demandé de pots-de-vin ni délibérément saqué le travail des étudiants, mais simplement accepté avec plaisir des pots-de-vin que les seconds sont heureux de leur proposer pour éviter de devoir bûcher.

Comme nous l'avons vu, en Azerbaïdjan, c'est un système d'entremetteurs qui prévaut. Les étudiants fainéants l'utilisent aussi pour obtenir de bonnes notes. Mais les étudiants travailleurs et de bon niveau, nous a-t-on dit, doivent aussi pratiquer la corruption s'ils veulent éviter d'être, au mieux, moyennement notés. Ici, la notion de complicité entre les enseignants et les étudiants est moins évidente.

Nous en concluons pour l'instant que la corruption dans l'enseignement supérieur russe et azéri a les mêmes racines et présente des caractéristiques très proches. En Russie, cependant, le système de la corruption n'est pas aussi ancré et systématique qu'en Azerbaïdjan. Le fait qu'il soit, en Russie, plus exposé à la contestation est une conclusion qui recoupe la note de corruption

octroyée par Transparency International aux deux pays. Abordons maintenant les raisons susceptibles d'expliquer ce point.

Essais de conclusions sur la corruption dans l'enseignement supérieur

Ralf Dahrendorf, dans ses écrits sur l'Europe centrale et orientale, voit les « capital-risqueurs sociaux » comme les créateurs essentiels de l'évolution des universités post-communistes : ce sont des individus qui ont à la fois l'audace et l'assurance personnelle nécessaires à la remise en question des modes opératoires existants. De telles personnes, déjà rares en Europe centrale et orientale (Dahrendorf, 2000, p. 73), le sont peut-être encore plus dans les ex-républiques soviétiques. Mais l'idée de capital social et la façon dont il se crée peuvent contribuer à expliquer l'ampleur de la corruption et l'absence relative de transformations dans de nombreux États de l'ex-Union soviétique. Le capital social est défini ici comme les réseaux sociaux, les réciprocités qu'ils engendrent (et notamment le développement de la confiance), et l'utilisation de ces actifs au service d'objectifs mutuels (Schuller, Baron et al., 2000).

Comme l'a observé Robert D. Putnam, l'un des principaux théoriciens du capital social, à la lumière de son étude du gouvernement régional italien :

« Pour la stabilité politique, pour l'efficacité des pouvoirs publics et même pour le progrès économique, il se peut que le capital social soit encore plus important que le capital physique ou humain. Les traditions civiques d'un grand nombre de sociétés communistes étaient limitées avant l'avènement du communisme, et le totalitarisme a violenté jusqu'à ce stock limité de capital social. Sans normes de réciprocité et réseaux d'engagement civique, la résultante hobbesienne du Mezzogiorno – népotisme amoral, clientélisme, arbitraire judiciaire, inefficacité de la puissance publique et stagnation économique – semble plus probable que la réussite de la démocratisation et le développement économique. » (Putnam, 1993, p. 183)

Cette perspective illumine de manière criante la situation actuelle des États post-soviétiques. Comme dans le Mezzogiorno italien, le recours aux réseaux claniques et amicaux à la fiabilité éprouvée était courant dans tous les États communistes, et a toujours cours dans la Russie et l'Azerbaïdjan actuels. Il nous semble que ce manque de confiance dans tout groupe plus large que ces réseaux ou dans les structures officielles (pensons à la réticence de notre étudiant russe à dénoncer à la police la tentative d'extorsion dont il a été victime) est particulièrement dommageable dans l'enseignement supérieur où l'ouverture intellectuelle, l'honnêteté et la prise de risque sont des éléments essentiels du travail universitaire tel qu'on le conçoit généralement.

Dans les universités russes, le faible stock de capital social se retrouve dans le cynisme des enseignants et leur individualisme vis-à-vis d'objectifs communs (Sandgren, 2002). Selon toute probabilité, ces dysfonctionnements sont liés à un manque plus général de confiance dans les institutions publiques et dans leurs responsables. En Azerbaïdjan, où le sens démocratique est plus faible qu'en Russie – où s'expriment, au moins, des groupes d'opposition –, le cynisme est encore plus profondément ancré. La théorie du capital social stipule que ce manque de confiance restreint le champ dont dispose l'individu pour s'impliquer concrètement dans l'évolution institutionnelle. Pour permettre une telle évolution, il faut créer du capital social, c'est-à-dire des réseaux et des échanges d'informations. Nous observons que nos résultats sur les attitudes relatives à l'égard de la corruption semblent cohérents avec une hypothèse de niveau de capital social plus élevé en Russie qu'en Azerbaïdjan.

Le recours à la corruption peut être considéré, proposons-nous, comme une réponse à une situation dans laquelle le capital social est largement absent et la probabilité d'une évolution positive, à laquelle l'individu concerné prendrait une part active, corrélativement faible. Lorsque le combat individuel semble être la norme et que l'État est vu comme arbitraire et vénal, la corruption peut être envisagée par l'individu comme une réponse rationnelle. Les observations de Richard Sennett sur la perte de confiance dans le « nouveau capitalisme » américain, marquée par le soupçon à l'égard d'autrui et l'incrédulité face à la possibilité de toute assistance externe (Sennett, 1998, p. 141), pourraient s'appliquer à plusieurs titres aux dysfonctionnements de l'ex-Union soviétique. Pour les personnages des entreprises américaines étudiées par Richard Sennett, la corruption n'était pas une réaction réaliste et socialement acceptable. Mais pour les nombreux enseignants du supérieur des États de l'ex-Union soviétique, elle l'est.

Quel sera l'impact à long terme de la corruption sur les universités d'États tels que la Russie et l'Azerbaïdjan ? Une université peut-elle développer un enseignement et une recherche de haut niveau tout en autorisant son personnel à accepter des pots-de-vin des étudiants ? Si l'on ne peut faire confiance à ses procédures d'évaluation, l'extérieur, au mieux, ne saura rien du niveau de ses enseignants et de ses étudiants. Il nous semble que les tensions internes créées par une corruption active systématique ne peuvent manquer de rendre problématiques de nombreux aspects du développement d'un établissement universitaire. On voit particulièrement mal comment pourrait alors se développer des administrations centrales efficaces appliquant de manière systématique les politiques convenues.

Que faudrait-il faire ? Nous pensons que la voie à suivre ne peut consister à apporter des correctifs techniques à la situation de corruption, sous la forme par exemple de nouvelles procédures, de contrôles ou même de « révision complète de l'administration » (Hallak et Poisson, 2002, p. 26). Il est certain

que la solution n'est pas non plus de greffer des méthodes occidentales – quelle que puisse être leur efficacité dans le maintien de la probité là où elles sont appliquées – sur des structures politiques et éducatives par ailleurs non réformées (par exemple en adoptant des conseils de tutelle du genre des *Boards of Trustees* américains, ce que recommande Heyneman (2002)). On n'aboutirait en effet qu'à la création de nouveaux lieux de corruption. Ce qu'il faut, c'est se concentrer sur le contexte politique et social, sur le renforcement de la société civile à travers la création de capital social, à l'intérieur mais aussi à l'extérieur du supérieur. Faute de se consacrer à cette tâche, les tentatives de prise en charge ou de « déracinement » du problème seront à notre avis vouées à l'échec. La solution au problème de la corruption dans l'université se trouve au-delà du campus.

Les auteurs :

Mr. Paul Temple
 School of Lifelong Education
 & International Development
 Institute of Education – University of London
 20 Bedford Way
 London WC1H 0AL
 United Kingdom
 E-mail : p.temple@ioe.ac.uk

Mr. Georgy G. Petrov
 Centre for Higher Education Studies & International Development
 School of Lifelong Education
 Institute of Education – University of London
 20 Bedford Way
 London WC1H 0AL
 United Kingdom
 E-mail : GPetrov@ioe.ac.uk

Références

- ATKINSON, P. et HAMMERSLEY, M. (1998), « Ethnography and Participant Observation », in N. K. Denzin et Y. S. Lincoln (dir.), *Strategies of Qualitative Inquiry*, SAGE Publications, Thousand Oaks, Californie, États-Unis.
- BANQUE MONDIALE (1999), *Project Appraisal Document, Education Reform Project, Azerbaijan Republic*, Banque mondiale, Washington DC.
- BONDAREV, M. (2002), « Надобноотъсясподделкойивеитьезульта [Il faut lutter contre la fraude et croire en ses résultats], *Outchitielskaia gazieta*, 24 septembre, n° 39, p. 11.

- BULGAKOVA, N. (2003), « епотажсовещанияпоектовоупоучебнойработе » [Reportage sur une réunion des vice-recteurs de l'Université], Poisk online, 7 février, www.poisknews.ru, consulté le 9 février 2003.
- CHAPMAN, D. (2001), « Higher Education in Post-Soviet Russia », in Muckle, J. et Morgan, J. (dirs. pub.), *Post-School Education and the Transition from State Socialism*, Continuing Education Press, University of Nottingham, Nottingham.
- DAHRENDORF, R. (2000), *Universities After Communism*, Edition Korber-Stiftung, Hamburg.
- FILIPPOV, V. (2001), « Высшаяшколаосиипеедвызовами 21 века » [L'enseignement supérieur russe face aux enjeux du XXI^e siècle], *Vyscheie Obrazovanie v Rossii*, n° 1, p. 5-15.
- FINANCIAL TIMES (2002), « Concern as Czechs face too many hurdles », Londres, 4 septembre.
- FINANCIAL TIMES (2003), « Bribery has long been used to land international contracts », Londres, 8 mai.
- FOSTER, C. (2001), *The Corruption of Politics and the Politics of Corruption*, Public Management and Policy Association, Londres.
- HALLAK, J. et POISSON, M. (2002), *Ethics and corruption in education*, résultats de l'atelier d'experts réuni à l'IIPE, Paris, 28-29 novembre 2001, UNESCO/Institut international de planification de l'éducation, Paris.
- HEYNEMAN, S. P. (2002), *Education and Corruption*, réunion annuelle de l'ASHE (Association for the Study of Higher Education, ou Association pour l'étude de l'enseignement supérieur), 20 novembre, Sacramento, Californie, États-Unis.
- KNIAZEV, E. (2002), « Les problèmes nouveaux posés par la gestion d'une université russe », *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 14, n° 1, p. 119-138.
- KOSTIKOV, V. (2002), « Анатомиякоупции II » [Anatomie de la corruption II], *Argumenty I Fakty*, 29 mai, n° 22, p. 9.
- LEDENEVA, A., LOVELL, S. et ROGACHEVSKII, A. (2000), « Introduction » in Lovell, S., Ledeneva, A. et Rogachevskii, A. (dirs. pub.), *Bribery and Blat in Russia*, Macmillan, Londres.
- MILKUS, A. (2002), « Студентовждутзашистки ? » [Des purges menacent-elles les étudiants ?], *Komsomolskaia Pravda*, 10 décembre, www.kp.ru, consulté le 11 décembre 2002.
- MILLER, W. L., GRODELAND, A. B. et KOSHECHKINA, T. Y. (2000), « Victims or Accomplices? Extortion and bribery in Eastern Europe », in Ledeneva, A. et Kurkchiyan, M. (dirs. pub.), *Economic Crime in Russia*, Kluwer Law International, Londres.
- MUSTAFAYEV, I. (2002), *On the State of Higher Education in the Azerbaijan Republic*, ministère de l'Éducation, Bakou.
- PALMIER, L. (1983), « Bureaucratic Corruption and Its Remedies », in Clark, M. (dir. pub.), *Corruption: Causes, Consequences and Control*, Pinter, Londres.
- PUTNAM, R. D. (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- RUDENKO, S. (2002), « Липынебудет. Настаже – “полициякачества” » [Il n'y aura pas de fraude – la « police de la qualité » est sur ses gardes], *Outchitielskaia gazieta*, décembre, n° 52, www.ug.ru, consulté le 28 décembre 2002.

- SANDGREN, A. (2002), « Entrepreneurialism in Russian Universities », *SRHE International News*, n° 50, p. 10-12.
- SCHOPFLIN, G. (2000), *Nations Identity Power: The New Politics of Europe*, C. Hurst & Co, Londres.
- SCHULLER, T., BARON, S. et FIELD, J. (2000), « Social Capital: A Review and Critique », in S. Baron, J. Field et T. Schuller (dirs. pub.), *Social Capital: Critical Perspectives*, Oxford University Press, Oxford.
- SENNETT, R. (1998), *The Corrosion of Character: The Personal Consequences of Work in the New Capitalism*, Norton, New York.
- SERGEEV, I. (2002), « Микседлякухакиныхдетей » [Mixeur pour les enfants pauvres], *Moskovskii Komsomoliet*, 10 janvier, n° 5, p. 4.
- SMOLENTSEVA, A. (2000), « Bridging the Gap Between Higher and Secondary Education in Russia », *International Higher Education*, n° 19, p. 20-21.
- SMOLENTSEVA, A. (2002), « Reforming Admissions in Russian Higher Education », *International Higher Education*, n° 29, p. 17-18.
- SPIRIDONOV, V. (2000), « Attitudes to Bribery and Blat in Contemporary Russian Society: The Psychologist's View », in Lovell, S., Ledeneva, A. et Rogachevskii, A. (dirs. pub.), *Bribery and Blat in Russia*, Macmillan, Londres.
- STATFAKT (2002), *Outchitielskaia gazieta*, septembre, n° 38, p. 6.
- STIGLITZ, J. E. (2002), *Globalization and its Discontents*, Allen Lane, The Penguin Press, Londres.
- THE ECONOMIST (2002), « Small place, big wave », Londres, 21 septembre.
- THE ECONOMIST (2003), « Enough! Corruption in Poland », Londres, 19 avril.
- VUZOVSKIE VIESTI (2002), « ВУЗыцифах » [Les établissements d'enseignement supérieur en chiffres], *Vuzovskie Vesti*, août, n° 15-16, p. 3.

Élargir l'accès à l'enseignement supérieur au Royaume-Uni : la méthode géographique en question

par

Bob Osborne et Ian Shuttleworth,
University of Ulster, Queen's University, Belfast
Royaume-Uni

On examine dans cet article l'évolution des politiques visant à élargir l'accès à l'enseignement supérieur au Royaume-Uni. Cette évolution s'est produite dans le contexte de la décentralisation de l'autorité au Parlement écossais et aux Assemblées du pays de Galles et d'Irlande du Nord, qui a entraîné certaines variations des grandes orientations. On étudie ici la « prime au code postal » versée aux universités par les bailleurs de fonds en fonction du nombre d'étudiants issus de régions plus pauvres. En utilisant les données relatives à l'Irlande du Nord, on met en lumière les grands problèmes auxquels se heurte cette approche du fait de « l'erreur écologique ». En conclusion, on s'étonne dans cet article que des décisions aient été prises sans que l'on ait apparemment pris conscience de ces problèmes.

Introduction

Cet article a pour objet d'étudier l'efficacité de l'un des principaux éléments des moyens d'action utilisés au Royaume-Uni pour « élargir l'accès » à l'enseignement supérieur. D'une façon générale, l'élargissement de l'accès et la composition sociale des entrants dans l'enseignement supérieur font partie des questions qui intéressent les pouvoirs publics, notamment au Royaume-Uni, en Irlande, en Australie, en Allemagne et aux États-Unis. La volonté de diversifier l'assise sociale de l'enseignement supérieur pour y inclure certaines catégories actuellement sous-représentées relève de l'intérêt porté à l'insertion sociale, à l'équité et à la mobilité sociale (Bowen & Bok, 1998). Ces préoccupations viennent à l'appui du souci d'accroître la fréquentation de l'enseignement supérieur en général, qui se justifie par la montée de « l'économie du savoir », la mondialisation et la nécessité d'une concurrence efficace pour soutenir le futur développement économique.

Il s'agit plus particulièrement dans cet article de l'aspect de la politique britannique d'élargissement de l'accès, caractérisé par le fait que les établissements financés par les trois conseils de financement de l'enseignement supérieur (Angleterre, Écosse et pays de Galles) reçoivent une prime fondée sur une mesure géographique de l'origine des étudiants – « régions à faible taux de scolarisation ». L'utilisation de cette méthode « par code postal » remonte à la mise en place de ce mécanisme de financement, mais quelques universités se sont servies d'une méthode géographique analogue pour recruter des étudiants en vue de l'élargissement de l'accès. Nous examinons ici quelques-unes des incidences de cette méthode. Étant donné la valeur élevée de la « prime », la méthodologie de sa distribution doit être assez robuste pour que les résultats obtenus soient à la hauteur des attentes et des moyens mis en œuvre.

Cet article se divise en plusieurs sections. Nous commençons par décrire brièvement l'évolution de la politique d'élargissement de l'accès au Royaume-Uni dans le contexte de la décentralisation – l'attribution progressive aux différentes parties du Royaume-Uni d'un pouvoir politique croissant. La question du financement des études, qui comprend aussi bien les droits d'études que l'entretien des étudiants, fait partie intégrante du problème général de l'élargissement de l'accès et nous traçons les grandes lignes de l'évolution dans ce domaine clé de l'action publique. Nous cherchons ensuite à savoir si la méthode géographique actuellement utilisée comme levier de l'action

publique pour promouvoir un accès élargi est celle qui convient le mieux à la réalisation des objectifs et, pour ce faire, nous examinons les résultats empiriques. Nous verrons aussi les autres méthodes qui pourraient être employées pour attribuer la prime. Enfin, nous plaçons cette politique dans le contexte d'ensemble des méthodes géographiques d'organisation de la politique sociale.

La politique d'élargissement de l'accès à l'enseignement supérieur – Contexte général

Pendant une grande partie des années 80 et jusqu'en 1997, l'élargissement de l'accès à l'enseignement supérieur au Royaume-Uni consistait, pour les pouvoirs publics, à accroître la possibilité de suivre des études à temps partiel et à augmenter les prestations destinées aux étudiants adultes (c'est à dire, au Royaume-Uni, ceux qui avaient 21 ans révolus). Le *Rapport Dearing* (1997) portait, entre autres, sur l'origine sociale des étudiants et montrait que si la fréquentation des classes sociales les plus défavorisées avait augmenté depuis le milieu des années 60, le taux d'augmentation avait été plus rapide dans les catégories plus aisées, de sorte que la représentation des classes sociales inférieures chez les primo-entrants du premier cycle n'avait guère changé par rapport aux configurations observées au milieu des années 60. Le *Rapport Dearing* recommandait aussi la suppression de la gratuité de l'enseignement supérieur et son remplacement par le versement de droits d'études soumis au contrôle des ressources. Toutefois, comme il n'était pas question de faire payer le coût total des études, l'enseignement continuerait de faire l'objet de subventions. Les étudiants contribueraient au coût de leur éducation en tenant compte de l'avantage manifeste dont bénéficient en moyenne les diplômés par rapport aux non diplômés (c'est la « prime au diplôme »). Le rapport Dearing recommandait cependant que la bourse d'entretien soumise au contrôle des ressources soit maintenue afin d'encourager les étudiants venus de catégories sociales moins favorisées à entrer dans l'enseignement supérieur. Le gouvernement travailliste, dans les mois qui ont suivi son entrée en fonction, a décidé d'appliquer la recommandation en instaurant des droits d'études soumis au contrôle des ressources d'un taux annuel unique de 1 000 livres (£1 000) (indexé sur l'inflation) pour tous les cursus. Il a aussi été décidé de supprimer la bourse d'entretien et de la remplacer par un prêt. Ce prêt est remboursable après obtention du diplôme, quand les revenus atteignent £10 000 par an. L'administration travailliste a indiqué clairement que les conclusions du *Rapport Dearing* sur la faible représentation des étudiants issus de milieux moins favorisés étaient inacceptables et que l'élargissement de l'accès devait désormais se fonder sur la représentation de plus en plus nombreuse des catégories sociales sous-représentées.

Conformément à cette nouvelle orientation, le *Committee of Vice Chancellors and Principals* (CVCP) qui existait à l'époque, a commandité une grande étude sur les activités en vigueur pour élargir l'accès des étudiants issus des catégories socioéconomiques inférieures au secteur universitaire dans l'ensemble du Royaume-Uni. Le compte rendu de cette étude (CVCP, 1998) montre que s'il existait certes de bonnes pratiques, la portée des activités était cependant limitée. Qui plus est, les dispositifs en vigueur n'étaient pas tous clairement ciblés sur les catégories socioéconomiques défavorisées, et rares étaient ceux qui s'assortissaient d'un suivi suffisant pour en mesurer l'efficacité. Ce rapport a été mis à jour en 2002 au moyen d'un retour sur les premières études de cas et de la rédaction de 14 études nouvelles (Universities UK, 2002). Il en ressort que l'activité d'élargissement de l'accès a considérablement augmenté et qu'elle est le fait d'une gamme plus diverse d'établissements.

Décentralisation, accès et financement des étudiants

La décentralisation a eu lieu au Royaume-Uni à la suite de référendums organisés au pays de Galles et en Écosse en 1998. En Irlande du Nord, la démarche a été quelque peu différente. La signature de l'accord multipartite de Belfast en 1998 a été suivie la même année par son approbation par référendum, mais des difficultés politiques ont retardé l'entrée en fonction de l'exécutif et leur poursuite a entraîné la suspension des institutions. En Écosse et au pays de Galles, les pouvoirs issus de la décentralisation sont assez différents. Le Parlement écossais dispose des pleins pouvoirs législatifs, ce qui n'est pas le cas de l'Assemblée galloise. Les deux premiers gouvernements d'Édimbourg et de Cardiff résultaient de coalitions entre les travaillistes et les démocrates libéraux.

La formation de la coalition écossaise est particulièrement intéressante dans l'optique de cet article car une partie des négociations entre les deux partis s'est traduite par un examen indépendant du financement des étudiants. Le *Rapport Cubie* (1999) a débouché sur une série de recommandations qui a été en grande partie mise en application par l'administration écossaise. Il est important de noter que le nouveau régime financier pour les étudiants écossais suivant des études de premier cycle en Écosse ne comporte pas le versement immédiat de droits d'études, mais plutôt une dotation des diplômés (*Graduate Endowment*) à taux unique, d'un montant de £2 000, payable quand les revenus du diplômé atteignent £10 000. (Le *Rapport Cubie* demandait un seuil nettement plus élevé.) La dotation sert à financer des bourses soumises au contrôle des ressources pour les étudiants plus démunis. Certains programmes, notamment ceux qui préparent à un premier diplôme, sont exemptés de cette dotation parce que l'on estime qu'il n'y a pas de « prime au diplôme pour ceux qui ont étudié à ce niveau ». Il est intéressant de constater que si les étudiants anglais, gallois et venus d'Irlande du Nord n'ont pas accès à ce dispositif de financement, ce n'est pas le cas de étudiants venus de l'Union européenne.

En 2002/03 le nombre d'étudiants venus de la République d'Irlande pour fréquenter les universités écossaises a augmenté de 40 % (UCAS, 2002).

En Irlande du Nord, le *Statutory Committee for Employment and Learning* de l'Assemblée nationale a recommandé l'adoption du système écossais assorti d'une augmentation du nombre des places pour permettre à la plupart des étudiants obligés de quitter l'Irlande du Nord faute de places de faire leurs études au pays. L'administration locale, le *Department for Employment and Learning*, a refusé ces propositions et a préféré suivre Londres sur la question des droits d'études, mais a instauré un ensemble nouveau de dispositions en faveur des étudiants qui comprend des bourses (Osborne, 2002). En 2002 aussi, le pays de Galles a instauré un système de bourses conformément au *Rapport Rees* (2002).

En janvier 2003, le gouvernement du Royaume-Uni a publié un Livre blanc sur l'enseignement supérieur qui, bien que la décentralisation ne s'applique qu'à l'Angleterre, fixe en fait le programme pour les régions décentralisées. On y trouve en bonne place la proposition pour les universités de faire payer des droits complémentaires pouvant aller jusqu'à £3 000. Les droits complémentaires, qui dépassent le niveau existant de £1 075, ne sont pas soumis au contrôle des ressources. Les droits et les prêts seront remboursés après l'obtention du diplôme, quand le revenu annuel atteint £15 000. En compensation, les universités ne seront autorisées à faire payer ces droits que s'ils élargissent sensiblement l'accès des étudiants issus de milieux défavorisés. Il est envisagé de nommer un « régulateur » pour suivre et homologuer l'évolution. Sachant que les droits complémentaires représentent le moyen pour les universités de se voir attribuer des fonds supplémentaires, les régions décentralisées sont désormais confrontées à la nécessité de réagir aux propositions du Livre blanc, et de se demander s'il faut acheminer les fonds supplémentaires aux universités et par quels moyens, et s'il est possible que les droits complémentaires aient un effet négatif sur l'élargissement de l'accès, comme l'affirment de nombreuses critiques (Editorial, *THES*, 14/3/03). Ceux qui, en Angleterre, s'intéressent à l'enseignement supérieur sous-estiment le désir des régions décentralisées de s'écarter de la politique appliquée en Angleterre, notamment en ce qui concerne le versement des droits d'études et l'entretien des étudiants (Watson, 1993). Après tout, s'il n'y a aucune divergence entre les orientations, à quoi sert la décentralisation ?

La politique d'élargissement de l'accès à l'enseignement supérieur – Mesures spécifiques

En l'occurrence, il n'est pas inutile de voir comment les principaux organismes de financement du Royaume-Uni ont favorisé l'élargissement de l'accès. Bien que les différentes parties du Royaume-Uni présentent des

dissemblances de détail dans ce domaine, il y a, pour l'essentiel, plusieurs initiatives distinctes sur le plan du financement.

La première concerne le financement de certains projets organisés par des établissements ou groupes d'établissements qui travaillent avec des écoles ou des individus issus du milieu concerné. Ces projets spéciaux n'ont pas tous la même portée ni les mêmes finalités. Il en est qui sont directement consacrés à assurer l'entrée dans l'établissement, alors que d'autres sont davantage orientés vers une élévation générale du niveau des attentes. L'un des principaux problèmes posés par la mise en œuvre de ces dispositifs tient à la façon de recruter des élèves qui répondent aux critères recherchés. Dans certains cas, les individus sont retenus en fonction des caractéristiques et des résultats des écoles (proportion des élèves ayant droit à la gratuité des repas scolaires, résultats aux examens, etc.), alors que d'autres choix reposent sur les caractéristiques personnelles des élèves. D'autres dispositifs se fondent cependant sur l'identification des individus en fonction des lieux où ils habitent. En définissant les régions où il y a une forte concentration de personnes présentant des handicaps sociaux et en recrutant ensuite des élèves dans ces régions, on part du principe que les individus auront les caractéristiques correspondant à leur lieu de résidence. Dans une université où l'on a procédé de la sorte, on reconnaît que de nombreux participants au programme n'étaient pas eux-mêmes issus de milieux défavorisés. Il n'en reste pas moins que ce dispositif qui a débouché sur un fort taux de réussite et d'entrée d'étudiants à l'université, est considéré comme un succès (Universities UK, 2002). Les problèmes posés par cette méthode géographique, qui constituent le sujet principal de cet article, sont examinés de plus près ci-dessous.

La « prime au code postal »

Le deuxième levier novateur utilisé dans le contexte de l'enseignement supérieur par les Conseils de financement consiste à attribuer une prime aux établissements qui réussissent à attirer des étudiants issus de milieux défavorisés. On insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une incitation au recrutement mais de la reconnaissance du fait que les étudiants qui viennent de milieux plus démunis et dont les familles n'ont pas, ou guère, d'expérience de l'enseignement supérieur, sont ceux qui auront besoin d'aide et de conseils au cours de leurs études si l'on veut éviter les difficultés et les abandons. A l'origine, la prime représentait 5 % du montant alloué aux établissements pour chaque étudiant à temps complet. L'identification des étudiants susceptibles de justifier le versement de la prime se fonde sur la définition des « quartiers à faible taux de scolarisation ». Ceux-ci sont obtenus en regroupant des quartiers sur une base géodémographique – c'est à dire, des quartiers qui sont assez similaires sur un plan socioéconomique (habitat, caractéristiques au regard du marché du travail, etc.). Cette démarche a permis de dégager 160 « groupes »

pour la Grande-Bretagne et 31 pour l'Irlande du Nord. On classe ensuite ces groupes selon que leur région d'origine présente un taux de fréquentation de l'enseignement supérieur plus élevé ou moins élevé que le taux moyen pour le Royaume-Uni. Les codes postaux du lieu d'habitation des étudiants sont ensuite rapprochés de ces groupes. Ces régions sont alors examinées selon leur taux de fréquentation de l'enseignement supérieur comparé à la moyenne nationale du Royaume-Uni. Quand ces taux de fréquentation locaux représentent moins des deux tiers de la moyenne, les localités sont classées parmi les « quartiers à faible taux de scolarisation ». C'est sur cette méthodologie que repose la construction des indicateurs de résultats nationaux, régionaux et institutionnels par le Higher Education Funding Council for England (HEFCE, 1998, 1999, 2001 et 2002). C'est donc en fonction de ces localités que l'on verse aux établissements la prime à l'élargissement de l'accès. En somme, un établissement bénéficie de la prime en fonction du nombre d'étudiants qu'il recrute dans ces localités. Cependant, comme la prime n'est pas une incitation au recrutement et que les « groupes » géodémographiques sont un produit commercial, les établissements ne connaissent pas réellement la géographie exacte de ces « quartiers à faible taux de scolarisation ». Les établissements qui ont une aire de recrutement fortement localisée savent sans doute où se trouvent les « quartiers à faible taux de scolarisation » dans leur voisinage, mais en Angleterre par exemple, la plupart des établissements recrutent leurs étudiants dans tout le pays. Les modalités de recrutement se sont un peu régionalisées depuis quelques années tandis que le coût réel de l'enseignement supérieur passait de l'État aux étudiants et à leurs familles, mais la constatation générale reste vraie.

Les Conseils de financement pour l'Écosse et le pays de Galles ont suivi la même politique, avec des aménagements qui leur sont propres. Par exemple en Écosse, la prime est versée aux établissements sur la même base si ce n'est que la définition d'un « quartier à faible taux de scolarisation » fait état de 50 % de la moyenne nationale, au lieu des 30 % utilisés en Angleterre. Au pays de Galles, la prime est allouée en fonction des « groupes » socioéconomiques, sans référence aux taux de fréquentation. Ce n'est qu'en Irlande du Nord que cette méthode géographique d'attribution de la prime a été rejetée. Les universités d'Irlande du Nord perçoivent la prime en fonction du nombre d'étudiants qui n'acquittent pas de droits d'études soumis au contrôle des ressources.

Enfin, en exposant le contexte de notre étude empirique de la base géographique de cet aspect de la politique d'élargissement de l'accès, nous mettons en évidence l'importance des fonds publics qui sont distribués aux universités par le « mécanisme du code postal ». Au tableau 1, nous présentons les sommes allouées par les trois Conseils de financement du Royaume-Uni. Ces montants démontrent l'importance du système d'enseignement supérieur en Angleterre, par rapport aux autres régions, mais les données

Tableau 1. **Total des allocations de crédits par les Funding Councils (Conseils de financement) du Royaume-Uni au moyen de la « prime au code postal »**

Funding Council	2000/01 £m	2001/2002 £m	2002/03 £m
HEFCE	25.0	28.0	38.0
SHEFC	0.0	3.0	4.0
WFC	1.63	1.59	2.3
Total	26.63	32.59	44.3

Source : Communications des Conseils de financement aux auteurs.

montrent aussi l'augmentation du volume de fonds affectés par cette méthode de financement.

Individus ou lieux d'origine ?

L'élaboration de la méthode géographique reflète les réflexions des organismes de financement qui ont tendance à privilégier les localités plutôt que les individus, ainsi que les approches utilisées pour mesurer, définir et décrire le faible taux de scolarisation. Les travaux récemment commandités par le SHEFC (*Scottish Higher Education Funding Council*) pour délimiter la fréquentation de l'enseignement supérieur (Raab & Storkey, 2001) donnent un bon exemple du type de recherche entrepris. Cette étude examine la répartition géographique de la fréquentation de l'enseignement supérieur en utilisant les secteurs postaux écossais et suit les changements survenus au fil du temps jusqu'à la fin des années 90, pour permettre aux établissements de définir les régions à faible taux de scolarisation.

Plusieurs raisons expliquent l'attirance exercée sur les décideurs par les indicateurs spatiaux, tels que le nombre d'étudiants issus de quartiers pauvres, pour mesurer les effectifs venus de milieux socialement défavorisés. Premièrement, le fait que les données individuelles sur l'origine sociale des étudiants soient incomplètes signifie que leur quartier d'origine est quelquefois le meilleur indicateur général de leur situation sociale. Les données individuelles peuvent coûter cher et être difficiles à rassembler et, dans ces conditions, une information géographique de substitution sur le type de quartier où vit la personne peut être nécessaire. Deuxièmement, les mesures spatiales de la pauvreté semblent robustes. De nombreux indices (Robson *et al.*, 1994 ; Noble *et al.*, 2000 ; Noble *et al.*, 2001) montrent qu'il existe au Royaume-Uni des concentrations géographiques précises de pauvreté et de bien-être social, de sorte qu'en moyenne, il semble relever du simple bon sens de penser que les individus qui vivent dans une région pauvre sont sans doute eux-mêmes défavorisés. En outre, la fréquentation de l'enseignement supérieur suit en général de très près la géographie du dénuement social, ce

qui veut dire que les taux de scolarisation sont plus faibles dans les quartiers démunis. En augmentant le taux de fréquentation de ceux qui vivent dans les quartiers pauvres, on peut s'attendre à voir plus d'individus présentant un handicap social fréquenter l'enseignement supérieur.

Même si les méthodes spatiales ont quelque mérite et sont intéressantes à plus d'un titre, leur application n'en présente pas moins quelques inconvénients. La difficulté principale vient de l'erreur écologique. Celle-ci fait partie de d'une série de problèmes plus généraux posés par l'utilisation de données spatiales et par les incidences qu'on leur attribue (Martin, 1996). On entend par erreur (ou sophisme) écologique le postulat erroné selon lequel les individus partagent les caractéristiques des lieux où ils vivent et que les relations de cause à effet qui existent au niveau d'un ensemble de lieux (par exemple les quartiers ou les codes postaux) s'appliquent aux individus qui y habitent. Ce problème est connu depuis fort longtemps et a été mentionné dans les ouvrages qui traitent aussi bien de géographie que de politique sociale (Bulmer, 1986). Martin (1996) cite, pour illustrer la signification de l'erreur écologique, un exemple simple qui montre qu'une relation positive entre les taux de chômage et la proportion d'immigrés dans les quartiers ne signifie pas nécessairement que chaque immigré est en chômage. S'agissant de la fréquentation de l'enseignement supérieur, l'analogie serait si les étudiants issus de quartier pauvres n'étaient pas eux-mêmes socialement défavorisés, et si les mesures prises pour encourager les candidatures venues de ces quartiers ne servaient qu'à permettre à des étudiants relativement aisés qui se trouvent vivre dans ces quartiers d'entreprendre des études supérieures. Nul ne sait dans quelle mesure ces aspects constituent d'importants inconvénients de la politique d'accès à l'enseignement supérieur.

La présente analyse a donc pour objet d'examiner les point forts et les faiblesses des mesures géographiques de l'accès en prenant pour exemple le cas de l'Irlande du Nord. Dans la section suivante, on décrit les données utilisées et la méthode adoptée. Ensuite, les configurations géographiques de la fréquentation de l'enseignement supérieur sont délimitées et leur signification est évaluée à la lumière des données individuelles disponibles. Enfin, on présente quelques réflexions au sujet de la robustesse et de l'applicabilité des indicateurs spatiaux dans l'enseignement supérieur.

Données et méthode

Les données anonymes servant à l'analyse ont été fournies par l'UCAS. Elles contenaient le code postal et la catégorie sociale des jeunes domiciliés en Irlande du Nord qui sont entrés en 2001 et 2002 dans les programmes menant à un diplôme, dispensés par les établissements d'enseignement supérieur du Royaume-Uni. (Les mesures utilisées sont le métier du père ou, si les deux parents travaillent, le métier du parent le mieux payé, ou s'il s'agit d'un étudiant adulte, son propre métier.)

L'analyse ne traite donc pas de la scolarisation *stricto sensu*, mais de l'origine des candidats à leur entrée dans l'enseignement supérieur. On prévoit toutefois qu'il y aura de nombreuses similitudes entre les incidences spatiales et sociales de la candidature à l'enseignement supérieur et de sa fréquentation.

La base de données pour 2001 contenait 10 576 candidats et celle de 2002 10 946. Au cours de la première étape de l'analyse, on a converti les codes postaux en coordonnées correspondant à la grille géographique d'Irlande du Nord au moyen d'un tableau de référence. Dans leur majorité, les codes postaux fournis par l'UCAS étaient exacts et l'on a pu obtenir les références de la grille d'Irlande du Nord pour 10 395 des candidats de 2001 (soit un taux correspondant de 98.3 %) et pour 10 813 des candidats de 2002 (soit un taux correspondant de 98.8 %). Les codes postaux exacts de ces individus ont été intégrés à un système d'information géographique (GIS) pour localiser les candidats des quartiers qui avaient servi à obtenir les résultats du recensement de 1991 en l'Irlande du Nord. Cette mesure géographique a été retenue parce que l'information disponible concernant le handicap social depuis le dernier indicateur de dénuement social utilisé en Irlande du Nord (l'Indice Noble de 1999) se servait des quartiers et des districts de comptage du recensement de 1991. Le choix de l'unité géographique pour l'analyse posait des problèmes méthodologiques, mais le choix du quartier comme unité réduisait ces problèmes et paraissait aussi intéressant du fait de l'information qu'il donnait au sujet du contexte.

Le choix des quartiers comme unités d'analyse a nécessité certains compromis. Des unités de plus grande taille, comme par exemple, les conseils de districts, auraient fourni un plus grand nombre de cas attendus et observés et auraient donc été plus statistiquement fiables. Cependant, les unités plus importantes risquent fort d'être plus hétérogènes au plan social et donc plus exposées à l'erreur écologique. Par ailleurs, les unités plus petites sont plus étroitement délimitées et plus uniformes, ce qui réduit le risque d'erreur écologique, mais le plus petit nombre de candidats observés et attendus dans les districts de comptage, par exemple, pourrait poser les problèmes statistiques que l'on encourt lorsque l'on travaille avec des comptages individuels faibles. Du fait du problème de l'erreur écologique, les plus grandes unités, notamment les conseils de districts, n'ont pas été utilisées. On a estimé que les unités de plus petite taille, telles que les districts de comptage étaient problématiques, étant donné les difficultés soulevées par les petits nombres. C'est pourquoi l'analyse a été entreprise au niveau des quartiers, ce qui représente un compromis, et aussi par suite de la disponibilité de renseignements sur le contexte.

Le taux de fréquentation de l'enseignement supérieur est décrit au moyen d'une variante du Ratio réduit de fréquentation normalisé (Shrunken Participation Ratio ou SPR), tel qu'il est décrit par Raab (1998). On compare, sous forme de ratio, le nombre de candidats observé au nombre attendu. Si les valeurs du SPR sont supérieures à 100, cela veut dire que les candidats

observés sont plus nombreux que leur nombre prévu. Si les valeurs du SPR sont inférieures à 100, les candidats sont moins nombreux qu'on attendait si le quartier était conforme à la moyenne pour l'Irlande du Nord. On connaît le nombre réel des candidats *observés*. On obtient le nombre *attendu* de candidats par quartier en appliquant le taux moyen de scolarisation de l'Irlande du Nord à la population de chaque quartier.

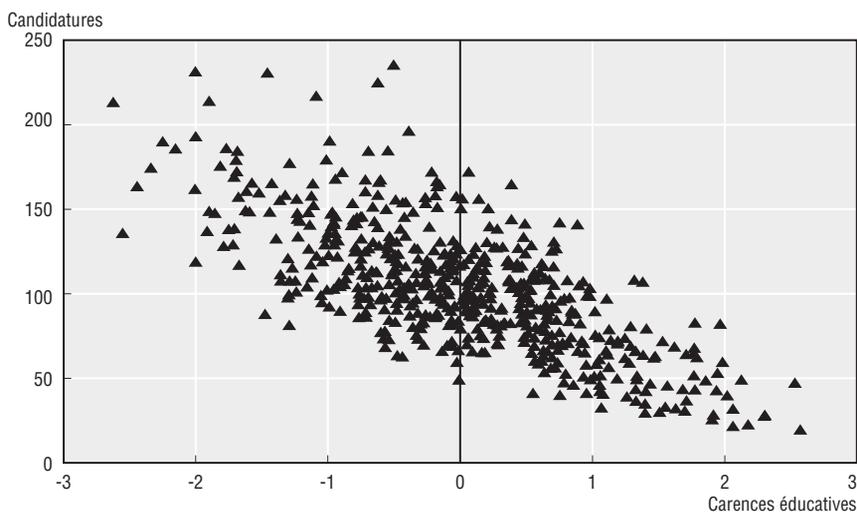
Bien que l'on ait utilisé les quartiers comme unités d'analyse, il reste possible que des changements minimes du nombre des candidats se traduisent par des différences entre années et que certains SPR manquent de fiabilité. Pour minimiser ces risques, on s'est servi d'une procédure de contraction, ce qui signifie que les SPR calculés sur un petit nombre de cas ont été rapprochés de la moyenne démographique (Raab, 1998). Plusieurs méthodes de contraction ont été mises à l'épreuve. Premièrement, des constantes ont été ajoutées aux comptages observés et attendus par quartier. Deuxièmement, on s'est servi d'une approche bayésienne (Langford, 1994) qui se fonde sur un programme publié. C'est l'approche bayésienne qui a été appliquée aux fins de l'analyse. Il y a toutefois peu de différences entre les configurations révélées par les différentes méthodes.

L'information relative au contexte social est tirée de l'Indice Noble. Il s'agit d'un indice de carences multiples qui a été calculé pour l'Irlande du Nord et publié au début de 2001, en utilisant en grande partie les données administratives pour 1999. Le compte multiple pour chaque quartier repose sur l'association de plusieurs aspects du dénuement, notamment le revenu, l'emploi et le niveau d'instruction. L'aspect du niveau d'instruction est particulièrement intéressant pour cette analyse et sera utilisé, en même temps que le compte des carences multiples, pour situer dans leur contexte les taux de candidature à l'entrée dans l'enseignement supérieur.

Résultats

Les résultats de l'analyse sont divisés en deux parties principales. Premièrement, les lieux de fréquentation forte et faible de l'enseignement supérieur, exprimés en fonction des taux de candidatures, seront identifiés pour l'Irlande du Nord, comme ils l'ont été pour d'autres parties du Royaume-Uni. Il s'agit d'une avancée nouvelle, car il y a peu de tentatives de répartition géographique de l'enseignement supérieur en Irlande du Nord. Deuxièmement, cette analyse servira de base à une comparaison des antécédents sociaux des candidats venus de quartiers défavorisés et favorisés. Il s'agit de savoir si les candidats pauvres viennent des quartiers défavorisés et dans quelle mesure on tombe dans l'erreur écologique en supposant que les individus issus de quartiers défavorisés ou caractérisés par le faible taux de scolarisation sont eux-mêmes défavorisés.

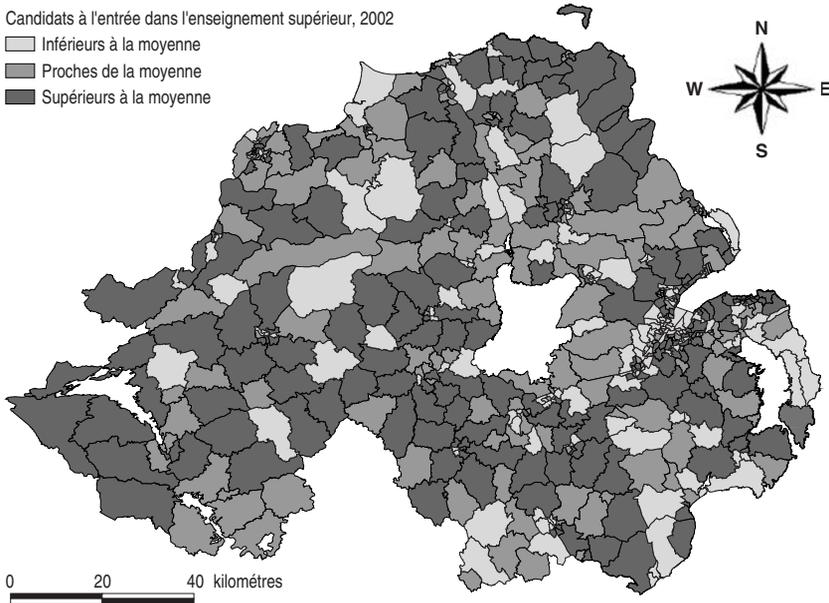
Graphique 1. **2002 Taux des candidatures par quartiers (Moyenne pour l'Irlande du Nord = 100) par domaine d'éducation de l'indice Noble**



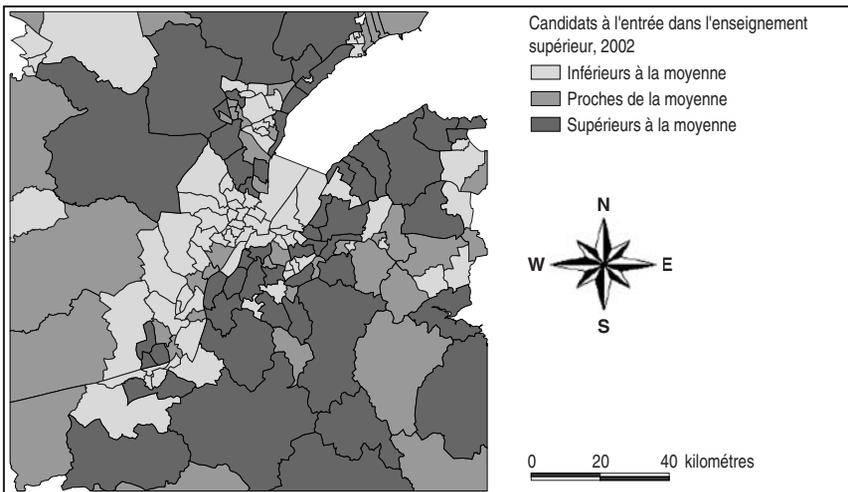
La première partie de l'analyse commence au graphique 1. Elle montre le rapport entre les candidatures à l'enseignement supérieur mesurées par le SPR réduit et la note de carences multiples (*Multiple Deprivation Score*) de l'Indice Noble pour les candidatures de 2002. Les quartiers dont les valeurs de SPR supérieures à 100 dépassent la moyenne de l'Irlande du Nord et les quartiers qui présentent des valeurs positives en matière de carences multiples sont les plus défavorisés sur le plan social. La configuration obtenue montre un gradient qui correspond nettement aux orientations attendues. Les quartiers les plus défavorisés ont en général des taux de candidatures inférieurs à la moyenne de l'Irlande du Nord, alors que ceux qui sont moins défavorisés dépassent cette moyenne. Le rapport n'est pas parfait – les taux de candidatures vont d'un point inférieur à un point supérieur à la moyenne d'Irlande du Nord pour des quartiers ayant approximativement les mêmes niveaux de carences mais, d'une façon générale, la tendance est claire et conforme aux attentes. On retrouve les mêmes tendances dans les données de 2001.

La configuration sociale présentée au graphique 1 se retrouve dans la distribution géographique des quartiers à scolarisation faible et forte des graphiques 2 et 3 qui s'appliquent respectivement à l'Irlande du Nord et à la région de Belfast. Seules trois catégories sont utilisées dans ces cartes – « inférieure à la moyenne » (SPR de 90 ou moins), « proche de la moyenne » (SPR de 90 à 110) et « supérieure à la moyenne » (SPR supérieur à 110). Cette classification répond aux impératifs de la présentation – il est plus facile de

Graphique 2. Taux des candidatures en Irlande du Nord, 2002



Graphique 3. Taux des candidatures à Belfast, 2002



représenter trois catégories en noir et blanc qu'un grand nombre – mais aussi parce qu'une gradation plus fine pourrait aboutir à une exactitude trompeuse du fait des petits nombres parfois utilisés pour produire les SPR (malgré la

procédure de contraction). Pour l'Irlande du Nord, les structures de la fréquentation ne sont pas tout à fait claires. Dans les zones rurales, les taux de fréquentation sont égaux ou inférieurs à la moyenne alors qu'il y a de nombreux quartiers où ils sont inférieurs à la moyenne dans la région de Belfast, mais aussi dans certaines zones rurales. Cependant, la configuration du graphique 3 pour Belfast est un peu plus claire et plus facile à interpréter. De grandes parties du centre ville ont des taux de candidature à l'enseignement supérieur inférieurs à la moyenne, de même que certains ensembles périphériques de logements sociaux qui sont soulignés sur la carte. Inversement, les localités plus aisées ont des taux de fréquentation supérieurs à la moyenne. Ces configurations sont à peu près les mêmes pour 2001 et pour les années précédentes. Il est rassurant de constater qu'elles sont semblables aux répartitions géographiques notées en Écosse et ailleurs, et sont conformes aux attentes issues de ce que l'on sait de la structure sociale en Irlande du Nord.

L'analyse géographique permet donc de définir les zones de faible scolarisation en Irlande du Nord. L'existence de ces zones peut s'expliquer par l'incidence des carences sociales et par la géographie sociale de la région. Ces observations pourraient être exploitées pour favoriser le recrutement d'étudiants venus de quartiers à faible scolarisation, afin d'accroître la diversité sociale des entrants dans l'enseignement supérieur et favoriser l'accès des catégories moins favorisées. On peut toutefois se demander, et l'interrogation est importante, dans quelle mesure les habitants de quartiers défavorisés dont le taux de fréquentation de l'enseignement supérieur est faible et qui ont déjà posé leur candidature présentent personnellement des handicaps sociaux, et comment on peut attirer des individus défavorisés. Dans la deuxième partie de l'analyse, on cherche à voir comment les antécédents des candidats sont mesurés en fonction de leur catégorie sociale.

Les tableaux 2 et 3 font état de cette analyse. Le tableau 2 montre l'origine sociale des candidats à l'enseignement supérieur selon qu'ils appartiennent au groupe de 10 % présentant le plus de carences sociales multiples, au quartier comptant 10 % des moins défavorisés (colonnes 2 et 3), des 10 % les plus démunis en matière d'éducation ou des 10 % les moins démunis en la matière (colonnes 4 et 5), et aux 10 % supérieurs et inférieurs des quartiers selon le taux des candidatures. Les quartiers sont classés suivant leur note sur l'Index Noble et selon leur décompte de SPR. On aurait pu retenir des groupes différents pour les tableaux afin de mettre en lumière, par exemple, les 20 % de quartiers les plus et les moins défavorisés. On a toutefois estimé que les classes sélectionnées offriraient un bon test de l'erreur écologique car les groupes de quartiers auraient des assises très différentes de ce qu'elles auraient été s'ils avaient été plus vastes et avaient donc inclus plus d'éléments « moyens ». Le tableau 3 utilise un format similaire si ce n'est qu'une

Tableau 2. Candidatures UCAS pour 2001 ventilées par origine sociale des parents, situation sociale du quartier et niveau de scolarisation

Pourcentages

Origine sociale des parents	10 % des quartiers présentant le moins de carences multiples	10 % des quartiers présentant le plus de carences multiples	10 % des quartiers présentant le moins de carences éducatives	10 % des quartiers présentant le plus de carences éducatives	10 % des quartiers ayant les taux de scolarisation les plus élevés	10 % des quartiers ayant les taux de scolarisation les moins élevés
RGS I	16.8	3.3	18.3	3.3	17.3	2.9
RGS II	37.4	22.4	37.8	19.2	38.1	18.9
RGS IIIN	21.3	10.5	18.7	13.5	15.3	14.1
RGS IIIM	12.7	23.2	12.5	21.5	15.1	20.2
RGS IV	3.6	12.3	3.7	13.5	4.7	13.1
RGS V	0.8	3.9	0.9	4.7	1.6	4.8
Non disponibles	7.4	24.4	8.1	24.3	7.9	26.0
Total	1 560	693	1 750	452	1 611	312

Source : UCAS.

Tableau 3. Candidatures UCAS pour 2002 ventilées par origine sociale des parents, situation sociale du quartier et niveau de scolarisation

Pourcentages

Origine sociale des parents	10 % des quartiers présentant le moins de carences multiples	10 % des quartiers présentant le plus de carences multiples	10 % des quartiers présentant le moins de carences éducatives	10 % des quartiers présentant le plus de carences éducatives	10 % des quartiers ayant les taux de scolarisation les plus élevés	10 % des quartiers ayant les taux de scolarisation les moins élevés
Cadres supérieurs et professions libérales	21.9	3.8	23.4	5.4	17.9	5.8
Catégories professionnelles intermédiaires	19.6	13.1	17.8	14.1	14.1	13.3
Cadres et professionnels débutants	27.8	13.2	29.2	12.5	28.2	11.0
Agents de maîtrise et techniciens	3.3	5.1	3.4	4.2	4.0	4.6
Ouvriers qualifiés (tâches répétitives)	2.8	11.5	1.9	12.9	3.0	13.5
Ouvriers semi qualifiés (tâches partiellement répétitives)	7.4	15.4	6.6	16.9	7.6	18.2
Petite entreprise	5.0	11.2	4.9	7.2	12.8	8.6
Non disponible	12.2	26.7	12.8	26.7	112.5	25.1
Total	1 588	771	1 779	502	1 483	1 011

Source : UCAS.

classification sociale différente est utilisée pour les données de 2002 pour tenir compte d'un changement de méthode statistique de l'UCAS.

Un exemple d'erreur écologique serait qu'il n'y ait pas de différence statistiquement significative de la composition sociale entre les quartiers correspondant aux 10 % les plus défavorisés et les moins défavorisés. Pour examiner cette question, on a procédé à une série de calculs du khi² et de tests statistiques. Il en ressort qu'il existe des différences statistiquement significatives (d'un niveau de 5 %) entre l'origine sociale des candidats venus des quartiers les plus défavorisés et des moins défavorisés, et entre les groupes où la scolarisation est la plus et la moins importante. Au vu des tableaux 2 et 3, on constate d'importantes différences aux extrémités supérieure et inférieure de l'échelle sociale avec une plus forte proportion de candidats appartenant à la catégorie sociale n° 1, celle des cadres et professions libérales, venus du groupe de 10 % des quartiers les moins défavorisés. Mais d'autre part, il y a une plus forte proportion de candidats de milieux plus défavorisés issus des quartiers les plus pauvres. Il est aussi intéressant de noter que la part de ceux dont les antécédents sociaux sont « non disponibles » est nettement plus élevée dans les groupes fortement défavorisés et à faible scolarisation que dans les groupes peu défavorisés et fortement scolarisés. On peut en déduire qu'il y a de nettes différences d'origine sociale entre les candidats à l'enseignement supérieur selon la catégorie ou le quartier dont ils sont issus; on peut donc penser que l'encouragement à la candidature des étudiants venus des quartiers défavorisés ou peu scolarisés – dans ce cas, les quartiers correspondant aux 10 % plus défavorisés ou aux 10 % les moins scolarisés – pourrait efficacement s'adresser aux porteurs de carences sociales personnelles.

Il convient cependant de nuancer ce jugement car on risque encore de tomber dans l'erreur écologique. Ces considérations découlent de l'examen plus attentif des tableaux. On y voit qu'il y a certes de grandes différences aux extrêmes de la distribution sociale, mais qu'il existe aussi quelques similitudes au centre. Le tableau 2 montre par exemple que des proportions relativement importantes de candidatures viennent de la catégorie sociale II, à la fois dans les quartiers les plus et les moins défavorisés, et qu'il existe aussi un chevauchement sensible dans les catégories sociales III. De même, dans le tableau 3, les proportions de ceux qui ont des antécédents « intermédiaires » sont les mêmes pour les quartiers à forte et à faible scolarisation. On peut en induire qu'une politique géographique qui cherche, sans différenciation, à encourager ceux qui vivent dans les quartiers désavantagés pourrait, dans certaines conditions, favoriser les mêmes catégories d'individus que ceux qui habitent les quartiers plus aisés.

Discussion

L'analyse montre que le rapport entre les taux de candidature à l'enseignement supérieur et les carences multiples, notamment éducatives, est conforme aux attentes dans la mesure où les candidatures diminuent en moyenne quand le dénuement s'intensifie. D'un point de vue spatial, on obtient un tableau des candidatures à l'enseignement supérieur qui présente des taux plus forts dans les quartiers riches et des taux plus faibles dans les zones pauvres, telles que les quartiers du centre des villes et les ensembles de logements sociaux à la périphérie des villes. Ces résultats montrent que l'on peut définir les zones à faible scolarisation en Irlande du Nord en se servant de données facilement disponibles. Par ailleurs, les faibles taux de candidature dans les quartiers pauvres amènent à penser que l'on peut encourager les candidatures issues de ces lieux.

Si l'on suit cette approche, il est important que les personnes défavorisées sur le plan éducatif et vivant dans des régions ou des quartiers pauvres ou faiblement scolarisés posent leur candidature à l'enseignement supérieur. Il semble bien qu'il y ait des différences d'origine sociale entre les candidats actuels en fonction de leur contexte résidentiel et social. Ceux qui viennent des zones à taux de candidatures élevé sont sans doute issus de familles ou de milieux plus aisés alors que ceux qui habitent les localités à taux faible appartiennent plus souvent aux catégories sociales inférieures. On pourrait donc dire qu'en encourageant les candidats venus des quartiers pauvres, on aide les plus défavorisés socialement. Toutes autres choses étant égales, c'est ce qui devrait se passer, sachant que le nombre des personnes défavorisées est plus élevé dans les zones en difficulté. Toutefois, les chances de poser sa candidature à l'enseignement supérieur et d'y entrer varient selon la catégorie sociale et cette sélectivité sociale risque de tomber dans l'erreur écologique suivant laquelle les candidats venus des quartiers défavorisés sont plus nombreux sans être eux-mêmes victimes de carences sociales. C'est de cette possibilité que témoigne le chevauchement des origines sociales des candidats à l'enseignement supérieur venus de quartiers plus et moins défavorisés – nombre de candidats venus de quartiers pauvres ne semblent pas eux-mêmes présenter de carences sociales.

L'examen des données de l'UCAS d'Irlande du Nord amène aussi à penser que certains problèmes méthodologiques sérieux restent à résoudre avant que l'on puisse comprendre les modalités de la fréquentation de l'enseignement supérieur. Les approches spatiales, la délimitation des zones fortement et faiblement scolarisées, les efforts tentés pour encourager la fréquentation des jeunes venus des zones peu scolarisées ont certes des avantages mais également des inconvénients à cause du risque d'erreur écologique. Il se peut donc que les primes destinées à récompenser les établissements qui recrutent dans ces quartiers n'atteignent pas leur cible. Il n'en reste pas moins que l'utilisation des

données individuelles reste problématique. Les faiblesses des données de l'HESA sur les antécédents sociaux individuels ont été notées par Raab et Storkey (2001) et cette analyse met aussi en lumière la proportion relativement importante de cas « non disponibles » dans les données de l'UCAS sur les antécédents sociaux des parents. Cette proportion va de 10 % à 12 % dans les zones moins défavorisées à plus de 20 % dans les quartiers où vivent les groupes les plus défavorisés et les moins scolarisés. On peut en déduire que la répartition spatiale des valeurs manquantes – voire leur répartition sociale – est non aléatoire. Cela pourrait être le cas si les données étaient simplement manquantes parce que la question était sans objet – par exemple si les parents sont tous deux chômeurs de longue durée et n'ont pas de profession. Si les valeurs sont manquantes parce que certains candidats ont des parents qui n'ont réellement pas de métier pour cause de chômage, on pourrait avancer que la proportion de candidats dont les antécédents sociaux des parents « manquent » constitue un bon indicateur d'accès. Il est proposé que les procédures de collecte de données de l'UCAS soient améliorées pour supprimer ce problème.

Conclusion

Dans cet article, nous avons cherché à voir comment l'élargissement de l'accès est devenu un aspect important de l'action publique dans l'enseignement supérieur britannique depuis 1997. Nous avons notamment analysé l'un des principaux moyens d'action conçus pour mettre en œuvre cette politique et nous avons constaté que la méthode géographique présente des failles importantes quand il s'agit de repérer correctement les étudiants donnant droit au versement d'une prime à l'élargissement ou de faire entrer des étudiants dans des projets universitaires visant à promouvoir cet accès élargi.

Rien d'étonnant à tout cela, car les difficultés inhérentes à l'utilisation des approches géographiques pour mener à bien les initiatives de l'action publique sont connues depuis des années. Au Royaume-Uni par exemple, les programmes mis en œuvre au début des années 70 pour lutter contre la pauvreté reposaient sur des bases territoriales. Les recherches ultérieures ont pu démontrer que la plupart de ceux qui étaient défavorisés au plan socioéconomique ne vivaient pas dans les régions utilisées et que même les zones caractérisées par les plus grandes concentrations de dénuement comprenaient un nombre non négligeable d'habitants qui n'étaient pas défavorisés (Holterman, 1975). De plus, Edwards (1987) a démontré les injustices liées à l'attribution d'avantages sociaux en tenant compte du lieu de résidence des individus et non de leurs caractéristiques personnelles. Tout simplement, certaines personnes bénéficient d'avantages auxquels elles n'ont pas droit. Bulmer (1986) fait une critique perspicace de la recherche en sciences sociales et des interventions des pouvoirs publics au Royaume-Uni au cours des années 70 et au début des années 80 qui sont tombées dans le piège du sophisme écologique.

L'approche géographique utilisée par les autorités chargées du financement de l'enseignement supérieur trouve donc moyen d'être à la fois inefficace et injuste. Pourquoi donc a-t-elle été adoptée ? Ses défenseurs diront que l'exactitude n'est pas le but de cette politique qui constitue plutôt un moyen général permettant de pousser le système d'enseignement supérieur dans un sens donné. Si tel est le cas, il incombe à ses partisans de démontrer que le but recherché a été atteint et que les progrès sont suffisants pour compenser les principaux inconvénients dont nous avons fait état. Comme nous l'avons vu, le cycle quadriennal des indicateurs de résultats publiés par l'HEFCE n'indique aucun mouvement important dans le sens de l'élargissement de la fréquentation, que ce soit au niveau du Royaume-Uni ou des différentes régions.

Enfin, il se peut que les jours de l'utilisation du code postal soient comptés. Dans le Livre blanc qu'il consacre à l'enseignement supérieur (2003), le gouvernement du Royaume-Uni exprime le vœu de voir le HEFCE étudier les solutions de remplacement tandis que les dernières affectations de crédits liés à l'élargissement de l'accès aux établissements qui ont été financés pour l'année 2003/04 comportent d'importantes ressources qui ne passent pas par la prime au code postal (HEFCE, 2003). Il est bien compréhensible qu'une méthode géographique ait paru intéressante compte tenu de la disponibilité de l'information, mais il est étonnant qu'elle ait été appliquée sans compréhension apparente des problèmes connus qu'elle soulève et qui sont recensés dans la documentation tant géographique que politique.

Les auteurs :

Professor Bob Osborne
School of Policy Studies
University of Ulster at Jordanstown
Newtownabbey, Co Antrim
Northern Ireland BT37 0QB
United Kingdom
E-mail : rd.osborne@ulster.ac.uk

Dr. Ian Shuttleworth
School of Geography
Queen's University of Belfast
Belfast
Northern Ireland BT7 1NN
United Kingdom
E-mail : i.shuttleworth@qub.ac.uk

Références

- BOWEN, W. et D. BOK (1998), *The Shape of the River: Long-Term Consequences of Considering Race in College and University Admissions*, Princeton, Princeton University Press.
- BULMER, M. (1986), "The Ecological Fallacy and its implications for social policy analysis", in M Bulmer (ed.) *Social Science and Social Policy*, Allen and Unwin, Londres.
- CALLENDER, C. (2003), "Student Financial Support in Higher Education: Access and Inclusion", in M Tight (ed.) *International Perspectives on Higher Education Research*, Volume 2, Access and Exclusion, JAI Press, Oxford.
- COMMITTEE OF VICE CHANCELLORS AND PRINCIPLES (CVCP) (1998), *From Elitism to Social Inclusion: Good Practice in widening access to higher education*, CVCP, Londres.
- CUBIE REPORT (1999), *Independent Committee of Inquiry into Student Finance, Student Finances, Fairness for the Future*, Scottish Executive, Edimbourg.
- DEARING REPORT (1997), *Higher Education in the Learning Society*, Report of the National Inquiry into the UK Higher Education, Stationery Office, Londres.
- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS (2003a), *The Future of Higher Education*, DfES, Londres.
- DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS (2003b), *Widening Participation in Higher Education*, DfES, Londres.
- EDWARDS, J. (1987), *Positive Discrimination, social justice and social policy*, Tavistock, Londres.
- HOLTERMAN, S. (1975), *Areas of urban deprivation in Great Britain: an analysis of the 1971 population census data*, *Social Trends* 6, HMSO, Londres.
- LANGFORD, I. (1994), "Using empirical Bayes estimates in the geographical analysis of disease risk", *Area*, 26, 2, 142-149.
- MARTIN, D. (1996), *Geographic Information Systems: Socio-Economic Applications*, Routledge, Londres.
- NOBLE, M., G. SMITH, B. PENHALE, G. WRIGHT, C. DIBBEN, T. OWEN et M. LLOYD (2000), *Measuring multiple deprivation at the small area level: the Indices of Deprivation 2000*, DETR décembre 2000.
- NOBLE, M., G. SMITH, G. WRIGHT, C. DIBBEN, T. OWEN et M. LLOYD (2001), *The Northern Ireland Multiple Deprivation Measures, 2001*, NISRA 2001.
- OSBORNE, R. (2002), "The Role of Statutory Committees in the Northern Ireland Assembly", *Public Administration*, 80,2, pp. 283-299.
- RAAB, G. (1998), *Participation in Higher Education in Scotland*, Napier University.
- RAAB, G. et H. STORKEY (2001), *Widening Access to Higher Education in Scotland: Evidence for Change from 1996-97 to 1998-99*, SHEFC, Edinburgh.
- REES REPORT (2001), *Independent Investigation Group on Student Hardship and Funding in Wales, Investing in Learners: Coherence, Clarity and Equity for Student Support in Wales*, National Assembly for Wales, Cardiff.
- ROBSON, B., M. BRADFORD et I. DEAS (1994), *Relative Deprivation in Northern Ireland*, PPRU Occasional Paper 28, Belfast.
- UNIVERSITIES UK (2002), *Social Class and Participation: good practice in widening access to higher education*, Universities UK, Londres.
- WATSON, D (2003), "UK HE: facing the future", *Perspectives*, 7,1, 2-8.

Développer une activité de recherche : les défis qui attendent les retardataires et les nouveaux venus¹

par

Ellen Hazelkorn

Dublin Institute of Technology, Irlande

Dans les pays de l'OCDE, pouvoirs publics, décideurs et gestionnaires universitaires s'intéressent à l'avenir de l'enseignement supérieur et s'interrogent sur le rôle de la recherche dans le cadre de l'enseignement. Le débat s'inscrit dans un contexte marqué par le fait que la production de savoir et la contribution de l'enseignement supérieur à l'économie, au prestige et au statut d'un pays sont en train de transformer rapidement le système d'enseignement supérieur : le laisser-faire cède la place à la concurrence du marché. De nombreux gouvernements sont par ailleurs convaincus que le système actuel de financement et d'organisation ne pourra pas perdurer. Le financement de la recherche doit-il se répartir équitablement entre les différents établissements ou bien faut-il au contraire que seuls certains établissements se concentrent sur la recherche, les autres se consacrant à l'enseignement et à la formation ? Si au cours de la seconde moitié du XX^e siècle la massification a imposé sa logique à l'enseignement supérieur dans les pays de l'OCDE, c'est désormais la concurrence, liée en partie à la capacité de recherche, qui joue un rôle analogue au début de ce XXI^e siècle. Cette logique pèse de manière assez marquée sur le mode d'organisation et de gestion des établissements. L'article examine les défis spécifiques que doivent relever les établissements d'enseignement supérieur récents ou en cours de création pour développer leur activité de recherche à partir d'une base « fragile ». En cours de processus, leur expérience soulève des questions plus vastes pour les établissements comme pour les pouvoirs publics.

Introduction

« On voit se mettre en place pour la première fois en matière de formation un univers véritablement international et fortement concurrentiel. L'accès se fait au mérite. Il est inutile de compter sur la politique ou sur un quelconque autre moyen... » (Clark Kerr, citation de Clark, 1998, p. 136)

« La recherche est un volet essentiel de la mission de l'enseignement supérieur. L'engagement dans une activité de recherche et développement détermine le statut et le niveau des établissements et leur contribution au développement économique et social. » (Gouvernement de l'Irlande, 2000)

De nos jours, deux grandes forces concomitantes influent sur le programme d'action de l'enseignement supérieur.

- Le positionnement géopolitique des nations et le rôle central de la production de recherche/savoir représentent désormais un élément clé de la stratégie nationale ou supranationale de développement et de croissance. Le savoir et la création de connaissances sont perçus à la fois comme essentiels dans la production d'avantages matériels et dans le positionnement géopolitique. Les gouvernements nationaux attachent sciemment une grande importance aux décisions et aux investissements touchant à la formation de capacités. Il est désormais demandé aux établissements d'enseignement supérieur (EES) d'apporter leur contribution de manière efficace et efficiente à la croissance économique, à l'innovation et au capital humain ; à l'échelon du pays comme à l'échelon de l'établissement, les dépenses de recherche et la formation de capacités de recherche ne peuvent plus relever de décisions arbitraires.
- La recherche assure de plus en plus une fonction d'indicateur du niveau de développement de l'enseignement supérieur et l'on peut dire qu'elle joue le rôle de « ligne de fracture » pour les établissements comme pour l'ensemble du marché de l'éducation. La concurrence étant aujourd'hui l'un des facteurs dont l'incidence est la plus sensible, la recherche et la capacité de recherche représentent désormais un élément essentiel de l'environnement. La contribution et le prestige des EES se déterminent aujourd'hui de plus en plus par rapport au niveau et au volume de la recherche.

Les universités bien établies sont mieux à même d'exploiter la demande émanant de cet environnement concurrentiel mondial de la connaissance et de se conformer aux objectifs publics. Inversement, les établissements plus

récents – retardataires ou nouveaux venus – se voient confrontés à des obstacles spécifiques au moment de l'accès. Les établissements récents ou en cours de création signalent même très fréquemment que le processus de formation ou de conversion (voir ci-dessous) n'a pas pris en compte leur statut de retardataires ou de nouveaux venus. Ils insistent sur trois points principaux :

1. Contrairement aux universités établies, les plupart des EES de création récente ne bénéficient pas d'une allocation de ressources pour la recherche si bien que l'infrastructure et le support technique de la recherche sont déficients. Qu'il corresponde à un simple état de fait ou à une situation légale, le traitement différencié en matière de dotation accentue l'opposition entre les deux types d'établissements et l'écart ne fait que se creuser dans la durée.
2. Dans les nouveaux établissements, le personnel universitaire a été recruté à l'origine pour enseigner ; il est donc fréquent que ce personnel ne remplisse pas les conditions nécessaires, donc qu'il n'ait pas de diplôme de 3^e cycle ou d'expérience de recherche. Par ailleurs, ces universitaires ont un emploi du temps plus chargé que leurs collègues ; leur activité de recherche vient donc se surajouter à une charge d'enseignement relativement lourde, ce qui crée le cas échéant des tensions internes et un certain découragement. La situation est encore aggravée par l'écart en matière de rémunération et de promotion, qui nuit au développement de capacités.
3. Les nouveaux EES mettent souvent en place des formations nouvelles de type professionnel, qui pour la plupart n'ont aucune tradition de recherche. Ils éprouvent donc les plus grandes difficultés à se faire reconnaître et financer, ainsi qu'à assurer la liaison entre leurs programmes d'enseignement appliqué et professionnel, qui ont fait leurs preuves, et l'activité de recherche au niveau du 3^e cycle.

Compte tenu d'un côté du profil « de sous-développement caractérisé » de ces établissements et de l'autre de la signification économique et géopolitique de l'enseignement supérieur et de la recherche, la présente contribution examine les défis en matière de gestion de la recherche et les problèmes organisationnels auxquels sont confrontés les EES récents ou émergents, donc les « retardataires » ou les nouveaux venus. Qu'on les baptise établissements d'enseignement tertiaire, d'enseignement alternatif ou d'enseignement post-secondaire, universités de nouvelle génération ou établissements non universitaires, les EES récents ont été mis en place à partir de 1970, soit par transformation ou fusion à l'échelon régional d'établissements ou centres de premier cycle et d'enseignement professionnel, soit dès le départ sous leur forme actuelle. Vingt-six établissements de 17 pays membres ou non membres de l'OCDE ont accepté

de participer à une étude internationale sur leur stratégie de R-D en remplissant un questionnaire très complet, en participant à des tables rondes ou à des entretiens ou en accueillant des visiteurs. En tant qu'EES, leur situation et leur expérience en matière de recherche et de développement de la recherche sont variables.

Le présent article, qui s'inspire fortement de cette étude et qui correspond à un travail en cours², est articulé de la manière suivante : la première partie aborde un certain nombre de points relatifs à la gestion de la recherche et à l'organisation des établissements ; la deuxième partie identifie les exemples de « bonne pratique » ; la troisième partie examine les problèmes spécifiques qui se posent aux établissements « retardataires » ou nouveaux venus. La quatrième partie, de conclusion, s'interroge sur les mesures publiques et autres initiatives susceptibles d'épauler les nouveaux EES et soulève un certain nombre d'interrogations par rapport aux établissements et aux pouvoirs publics.

Gestion de la recherche : questions et options organisationnelles

La solidarité entre l'enseignement et la recherche est désormais remise en question par les chercheurs qui s'interrogent sur l'importance de cette solidarité, et surtout par les gouvernements, les décideurs et certaines universités qui se demandent s'il faut véritablement répartir équitablement les crédits de recherche sur l'ensemble des EES ou bien s'il ne serait pas plus judicieux de laisser certains établissements se concentrer sur la recherche, les autres se consacrant à l'enseignement et à la formation. Il n'y a certes pas lieu de s'étonner que ce débat surgisse en période de ralentissement économique mondial et de concurrence accrue entre établissements, mais voici plusieurs années que la question de la différenciation du système est posée. On a souvent accusé les nouveaux établissements « d'endosser l'habit » des universités traditionnelles, de plagier leur profil de recherche et leurs programmes d'enseignement et de céder à la dérive universitaire ou la dérive de mission. Mais certains considèrent une telle évolution comme élément d'un processus inévitable de croissance des établissements ou comme une nouvelle étape dans la démocratisation de la « philosophie de Humboldt » (Neave, 2000, p. 265). Si la massification et l'expansion des années 60 marquent la deuxième étape de cette évolution, dont le stade original était caractérisé par l'élitisme, c'est à la fin des années 90 que s'amorce la troisième étape. Dès ce moment, on se rend compte qu'il n'est plus possible d'assurer la formation d'une large fraction de la population au sein et sous la responsabilité des seules universités traditionnelles. En s'efforçant d'être fidèles à leur mission, les EES nouveaux ou de création récente se libèrent donc paradoxalement du carcan dans lequel ils étaient enfermés à leur naissance (voir Hazelkorn, 2002).

Pourquoi faire de la recherche ?

Les établissements nouveaux ou émergents insistent sur l'idée que leurs ambitions en matière de recherche et leur stratégie de développement répondent à deux impératifs : la mission et la survie (voir encadré 1).

Encadré 1. Pourquoi faire de la recherche ?

- « Soutenir la notoriété intellectuelle et professionnelle au sein de l'économie du savoir. »
- « Harmoniser l'activité universitaire avec le développement économique de la région. »
- « Proposer des qualifications économiquement utiles susceptibles d'intéresser l'entreprise. »
- « Excellence académique dans un contexte professionnel. »
- « Accès à certaines formules de financement. »
- « Maintenir et améliorer sa position. »

Mission : parmi les nouveaux EES, nombreux sont ceux dont la création répond à une stratégie économique régionale. Il leur a été demandé de privilégier les besoins locaux et régionaux, et plus spécifiquement de former de contribuer à retenir dans la région une main d'œuvre instruite. Au début, on ne leur a permis qu'une activité limitée de recherche, l'accent était mis sinon sur la pertinence des connaissances et sur les applications. Ils avaient pour rôle essentiel l'enseignement. Petit à petit, à mesure que l'économie du savoir faisait sentir ses effets sur le marché du travail, leur activité a fini par devenir solidaire et tributaire de l'amélioration de leur capacité de recherche.

Survie : la contraction des financements publics, l'importance géopolitique du savoir et l'apparition des mesures comparatives et autres critères d'évaluation ont eu une incidence forte sur le comportement des EES. Les établissements récents ne sont pas différents de leurs homologues plus anciens ; ils obéissent, pourrait-on dire, à la rationalité économique en tirant parti de certaines possibilités de financement (voir Porter, 1990). Comme le montrent les données, l'activité de recherche et la priorité donnée à la recherche sont fortement liées à la position concurrentielle. Dans certains cas, la notoriété dans le secteur de la recherche et ses retombées prennent une telle importance que les EES en arrivent à se créer des recettes contre l'avis des pouvoirs publics.

L'encadré 1 indique les raisons qui amènent les nouveaux EES à voir dans la recherche une activité essentielle. Les encadrés 2 et 3 identifient précisément les facteurs externes et internes dont les EES déclarent qu'ils influent sur leur stratégie et leur programme de recherche.

Encadré 2. **Facteurs externes influant sur la stratégie de recherche**

Facteurs politico-économiques

- Globalisation
- Économie du savoir
- Stratégie nationale de recherche

Facteurs financiers

- Formules de financement extérieures et instruments de l'action publique
- Programmes de recherche internationaux/supranationaux
- Évaluation comparative

Position de l'établissement

- Socio-économie de la région
- Demandes de l'économie/des pouvoirs publics
- Présence d'autres établissements
- Activité de conseil et entrepreneuriale

Encadré 3. **Facteurs internes influant sur la stratégie de recherche**

Mission et stratégie

- Conditions posées par l'instance de financement
- Changement de statut
- Image de soi

Ressources humaines et structures de l'établissement

- Présence d'une expertise
- Possibilités de financement
- Recrutement/rétention des étudiants

Profil de recherche

- Envie de développer un profil et un statut
- Solidarité entre recherche et enseignement
- Rapports avec le monde économique

Détermination des priorités

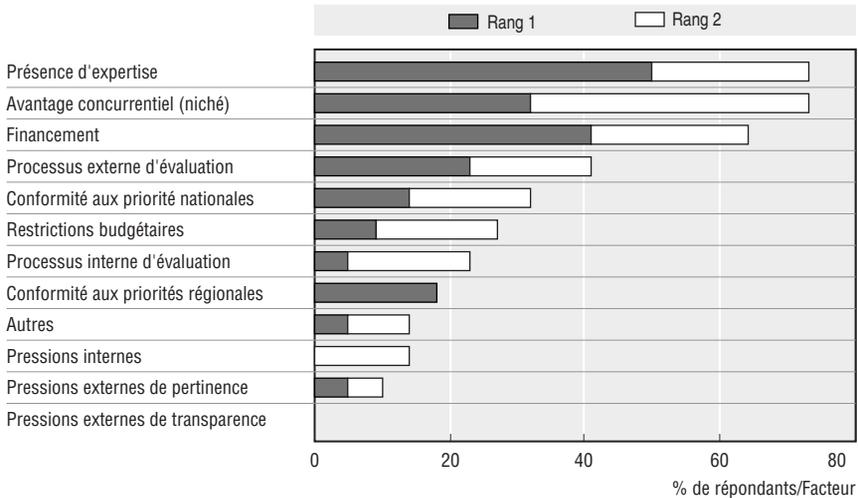
Pour atteindre leur objectif, 90 % des établissements participants déclarent élaborer une stratégie de recherche et fixer des priorités. La détermination de priorités est considérée comme nécessaire et positive. Elle force l'établissement à opérer des choix difficiles entre les priorités externes, les priorités de l'établissement et celle des chercheurs et elle leur facilite ces choix. L'idéal serait de prendre en compte les trois facteurs, mais étant donné la réduction des financements publics, les priorités nationales identifiées et la pratique de la mesure comparative et d'autres critères d'évaluation, il semble plus réaliste de s'en tenir à deux. Par ailleurs, la survie de l'établissement et son statut sont désormais intimement liés, si bien que le positionnement face à la concurrence pèse fortement sur les priorités. Pour de nombreux EES, cela se traduit par l'identification des objectifs de recherche appliquée, interdisciplinaire « fortement solidaires de la région » par le biais de nouveaux partenariats ou de nouvelles formules de commercialisation. L'un des facteurs clés qui influent sur la détermination des priorités (et sur des points connexes comme le modèle des répartition des crédits, le processus de structuration et de planification de la recherche, ou la stratégie d'embauche) est le laps de temps dont on dispose pour développer une capacité de recherche. Comme on l'a signalé précédemment, nombreux sont les établissements qui font allusion à un « sentiment d'urgence », né de la conviction qu'un certain nombre de facteurs mondiaux et de mesures publiques sont en train de redéfinir les systèmes d'enseignement supérieur à partir de cette « ligne de fracture » que constitue la recherche.

Invités à classer les facteurs qui influent sur la détermination de leurs priorités, les établissements participants font de la présence d'une expertise et de l'avantage concurrentiel/localisation d'une niche les deux facteurs primordiaux (graphique 1). La conformité avec les priorités nationales (30 %) l'emporte sur la conformité avec les priorités régionales (18 %) ; deux établissements seulement accordent la préséance aux priorités régionales. Le processus externe d'évaluation est jugé plus important que l'évaluation ou la pression internes, ce qui illustre le fait que les instruments politiques des pouvoirs publics peuvent bel et bien peser sur le comportement des établissements.

Définitions de la recherche

La définition de l'activité de recherche et la mesure de ses résultats sont désormais fréquemment évoqués dans les débats intéressant l'enseignement supérieur. La recherche universitaire est traditionnellement associée à la notion de découverte ou de quête de la nouveauté, autrement dit à la « recherche fondamentale », les résultats en étant soumis à l'examen critique de tierces parties, dans le cadre notamment d'un examen collégial des

Graphique 1. **Facteurs qui influent sur la détermination des priorités**¹



1. Il a été demandé aux participants de classer par ordre d'importance croissante les facteurs influant sur la définition de leurs priorités. Le tableau combine les deux facteurs arrivés en tête. La question « Pression publique en faveur de la transparence » cherche à voir dans quelle mesure les EES se sentent contraints de faire de la recherche dans le cadre de leur responsabilité publique/civique. Elle était peut-être mal formulée, mais elle a été jugée indispensable.

publications. Inversement, le concept plus large de savoir scientifique permet d'inclure la capacité à « glaner de l'information » et « à réagir de manière critique aux travaux déjà réalisés dans le domaine » (Neumann, 1993). Ces définitions demandent sans doute à être nuancées en fonction de la filière : la filière scientifique privilégie habituellement la découverte de faits nouveaux, alors que la filière littéraire propose des commentaires critiques et que la filière des sciences sociales a recours à toute une gamme de méthodes, dont la collecte de données, l'enquête et l'observation.

Plusieurs facteurs conduisent à un élargissement de la définition : 1) Les nouveaux EES, qui dans l'énoncé de leur mission ont pris des engagements vis-à-vis de la région et de la collectivité locale, mettent en place de nouvelles formations professionnelles appliquées pour répondre à la demande de certains groupes et privilégient la pratique professionnelle ou créative (artistique) ; 2) Le Mode 2 de Gibbons (1994) prend acte du fait que la recherche a désormais un caractère interdisciplinaire, qu'elle existe aussi en dehors des universités dans un contexte de recherche appliquée (ce qui veut dire que le savoir devient utilisable dans son contexte de production) ; 3) La théorie de Boyer (1990), qui distingue quatre activités intellectuelles équivalentes (découverte, intégration, application et enseignement) reconnaît/valorise la diversité des fonctions et des activités de l'Université.

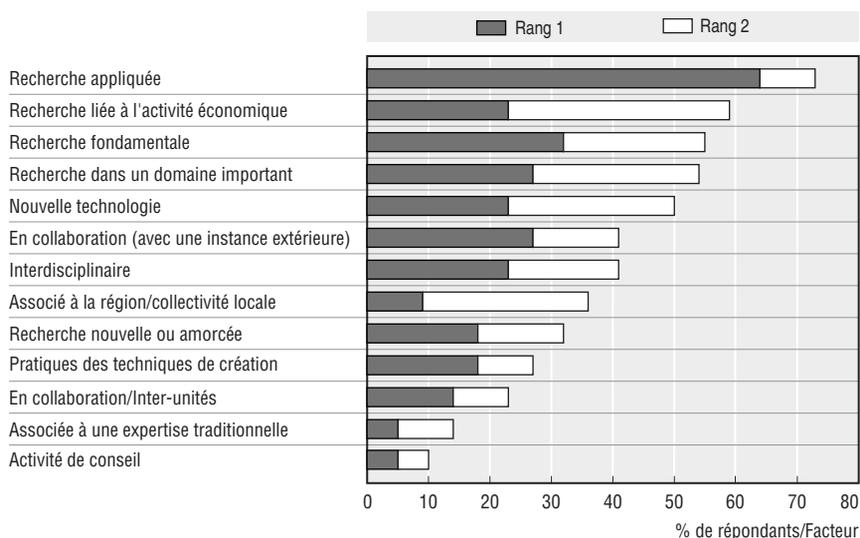
Ces évolutions reflètent et justifient dans une large mesure l'histoire et la mission des nouveaux EES. Au lieu d'établir une dichotomie entre recherche fondamentale et recherche appliquée, les EES innovent en considérant la recherche comme une gamme d'activités connexes non hiérarchisées qui englobe recherche fondamentale, recherche appliquée, rapports avec l'entreprise, création, pratique professionnelle et conseil.

« une recherche qui “nourrit la pratique de l'apprentissage, de l'enseignement et de la spécialité et qui s'en nourrit” et qui est “bien ancrée dans la région” par le biais du partenariat et de la commercialisation³. »

« ... un meilleur ciblage grâce à une collaboration dépassant le cadre des disciplines et les obstacles institutionnels. Notre stratégie de recherche s'articule autour de l'efficacité par rapport à l'ensemble de nos partenaires de R-D, qu'il s'agisse des entreprises, des secteurs industriels, des pouvoirs publics ou des collectivités locales... »

Le graphique 2 montre comment une telle conception se traduit au plan des priorités. Même si l'on tient compte de la marge d'interprétation et des recouvrements éventuels, c'est la recherche appliquée et la recherche en prise sur l'activité économique qui se voient accorder la préférence. La recherche fondamentale arrive certes en troisième position, mais l'accent est mis en tout état de cause sur la collaboration avec l'extérieur et l'interdisciplinarité, donc sur deux éléments très caractéristiques de la nouvelle économie politique de l'enseignement supérieur.

Graphique 2. **Domaines de recherche prioritaires**

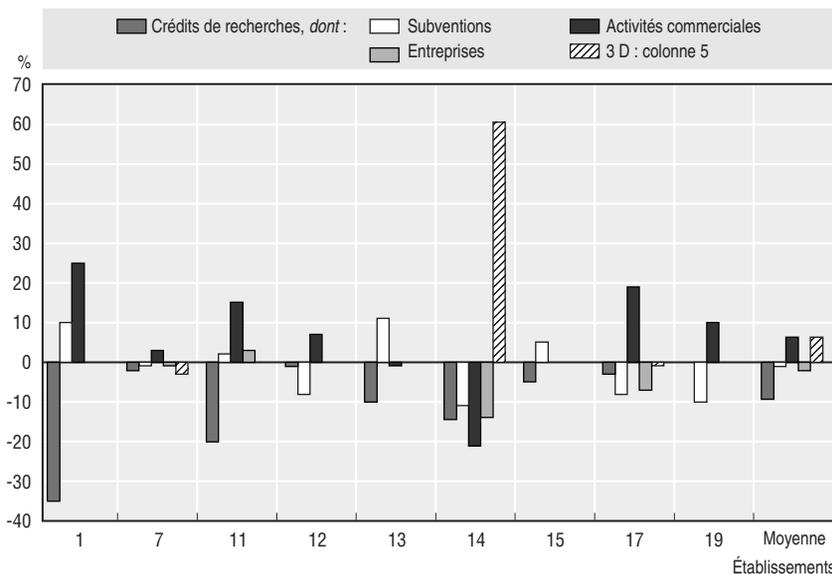


Financement

Le financement représente l'un des principaux moteurs de la recherche et il a donc été demandé aux EES participants d'identifier leur principale source de financement en matière de recherche. A de rares exceptions près, les EES ont été confrontés à une réduction de la dotation publique et des subventions assimilées, ainsi qu'à une progression du financement par voie de concours entre 1995 et 2001. Ils signalent en moyenne une baisse de 9 % de leur dotation et une progression de 6 % des financements obtenus au concours ou par d'autres voies. On notera que les crédits émanant des entreprises enregistrent eux aussi un léger recul, même s'ils progressent dans sept établissements (graphique 3).

Même si la contraction des financements ne laisse rien augurer de bon pour l'ensemble des EES, toute réduction du financement de base pénalise probablement davantage, proportionnellement, les EES de création récente. La question clé est celle de savoir dans quelle mesure la diversification des sources de financement est susceptible de combler le déficit ; le fait de vouloir se procurer des recettes externes en concourant pour l'obtention d'une subvention de recherche présente ses difficultés propres. Les EES participants ont le sentiment que l'attribution de ces crédits extérieurs relève souvent

Graphique 3. **Évolution des crédits de recherche (1995-2001) en pourcentage et par origine, selon les EES**



1. Ce tableau indique l'évolution en pourcentage des sources de financement. Les « établissements » sont identifiés par un simple numéro et restent donc anonymes aux fins de comparaison ; l'évolution « moyenne » est calculée de manière approchée.

« d'une décision politique et historique » et privilégie les universités établies, ainsi que l'activité de recherche et les productions traditionnelles. N'ayant pas d'autre option, ces établissements sont tributaires à l'excès de la puissance publique à l'échelon de la région, du pays ou de l'UE et leurs priorités sont fixées par leurs partenaires privés. Par ailleurs, compte tenu de la fragilité de leur base financière, ils ne sont pas en mesure de mobiliser pour la recherche les ressources et le temps qui seraient nécessaires pour attirer ces financements extérieurs : illustration classique du problème « de la poule et de l'œuf ».

La « bonne pratique »

Le service de la recherche est virtuellement omniprésent dans les établissements qui souhaitent développer cette activité ; il est considéré du point de vue de la structure et de l'organisation comme le facteur clé lorsqu'on veut mettre en place ou étoffer une activité de recherche (voir plus bas). Il est dirigé le plus souvent par un adjoint du Président ou bien par le Vice-président en charge de la recherche ou de la R-D, et il a explicitement pour mission de gérer, organiser et améliorer la performance concurrentielle de la recherche. L'élaboration d'une stratégie en constitue le véritable point de départ ; c'est à partir de là que l'établissement s'efforce de fixer un certain nombre de priorités ou de thèmes interdisciplinaires. Selon l'établissement, c'est l'adjoint du Président ou bien le Vice-président en charge de la recherche qui assurent la liaison ou la coordination entre les unités d'enseignement ou les services administratifs, par l'intermédiaire du doyen ou de commissions de recherche.

Il ressort de l'étude trois modèles de prise de décision en matière de recherche-action.

1. L'approche centralisée ou hiérarchique, dans laquelle les priorités et le financement sont déterminés par le Vice-président en charge de la recherche (ou son équivalent). Ce modèle traduit le sentiment que la mise en place d'une action de recherche s'impose d'urgence (un établissement déclare par exemple qu'il en est venu à « expliquer » à ses chercheurs où se trouvent les priorités) ou reflète une culture d'établissement favorable à l'approche hiérarchique.
2. L'approche décentralisée ou partant de la base, dans laquelle les priorités de recherche sont déterminées individuellement par les chercheurs ou les sections. Les priorités remontent le cas échéant la voie hiérarchique. Ce modèle semble correspondre à la production d'établissements plus anciens ayant une forte tradition de recherche individuelle ou des structures organisationnelles moins robustes.
3. La combinaison de l'approche hiérarchique et de l'approche par la base, qui mobilise plusieurs échelons du personnel, des conseils et des groupes de l'Université : la Présidence, la Vice-présidence, le Sénat, les doyens, les

directeurs de recherche, les commissions de la recherche, l'exécutif (services du décanat et de la vice-présidence), le conseil de gestion, l'équipe responsable de la planification, certaines sous-unités du conseil de gestion, les groupes de recherche et les chercheurs individuels. La coordination est indispensable ; elle est généralement assurée à l'échelon de l'établissement et c'est le Service de la recherche qui y joue un rôle clé.

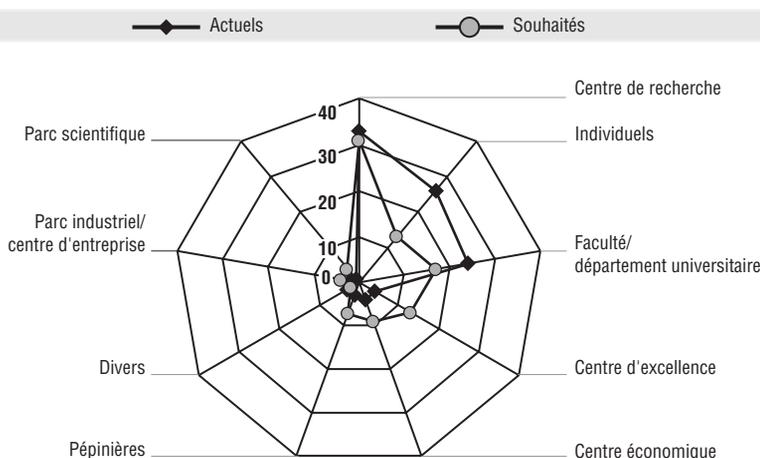
On note par ailleurs l'intervention de certains facteurs informels, comme la pression collégiale ou les perspectives historiques. La discipline est également susceptible d'influer sur le choix des priorités ; dans la filière littéraire par exemple, les priorités sont généralement fixées par des chercheurs « solitaires », alors que les scientifiques sont plus habitués au travail d'équipe qui implique le respect et la recherche de priorités externes.

Le modèle combiné d'organisation de la recherche a les faveurs de plus de 50 % des EES participants ; plus de 60 % des établissements déclarent que leurs chercheurs se mobilisent pour cette action ; les modèles 1 et 2 ont chacun les faveurs de 23 % des établissements.

Localisation de la recherche

La recherche et les travaux théoriques reposent toujours sur une action des individus, mais correspondent de moins en moins à une activité individuelle. La plupart des établissements souhaitent donc délocaliser cette activité et la transférer de l'individu au groupe. Il insistent sur l'importance d'une masse critique de chercheurs constitués en équipes interdisciplinaires dont la notoriété favorise l'obtention de subventions et qui produisent des résultats dans les délais. Du point de vue de l'organisation, on en vient à privilégier une activité de recherche pratiquée au niveau du département ou centre de recherche, du centre d'excellence et, depuis peu, du parc industriel/scientifique. Ces centres assurent un retour un ciblage et une stimulation de l'activité de recherche, ainsi que le développement d'une culture de recherche, notamment pour les nouveaux venus. Le graphique 4, qui est un diagramme, met en évidence le décalage entre la localisation actuelle des activités de recherche et cette même localisation telle qu'elle est souhaitée stratégiquement par les établissements dans l'avenir. On constate ainsi un recul stratégique de l'activité individuelle, qui passe de 27 % à 15 % dans les préférences des établissements en matière de localisation.

On constate fréquemment l'instauration progressive de relations entre ces différentes unités. La recherche se développe normalement autour – et par l'intermédiaire – de regroupements de chercheurs au sein des départements universitaires. Lorsque cette activité atteint un format qui la rend incompatible avec les exigences ou les structures figées de l'Université, on privilégie les centres de recherche (semi)autonomes, les centres d'excellence

Graphique 4. **Les lieux de recherche**

1. Ce diagramme de Radar indique les lieux dans lesquels se pratique la recherche, au niveau individuel, dans les facultés/sections, dans les centres, etc. Les chiffres indiquent le pourcentage d'activité correspondant.

ou les entreprises de campus. Dans certains cas peu fréquents, les EES apportent leur soutien à des instituts de recherche indépendants (voir Hazelkorn, 2002, pour une discussion complète).

Les formules efficaces

Interrogés sur les facteurs ou les actions les plus propices à leur activité de recherche, les EES participants évoquent plusieurs points. L'auteur les a regroupés en cinq rubriques, présentées ici par ordre d'importance.

Collaboration

Parmi les EES 28 % déclarent que les contacts et la collaboration avec les entreprises locales/régionales jouent un rôle très important dans le développement de leurs sources et de leurs programmes en soutenant leurs recherches appliquées. Adoptant la formule de la « triple hélice » (Etkowitz et Leydesdorff, 1997)⁴ les EES passent par un certain nombre de dispositifs formels ou informels pour établir un contact étroit entre l'Université, les décideurs locaux et régionaux et l'industrie. L'un des établissements interrogés mentionne explicitement la mise en place d'un service de liaison avec l'entreprise, tandis que d'autres insistent sur l'importance cruciale de la recherche en collaboration et de réseaux de recherche, notamment dans le contexte de la recherche interdisciplinaire et pour les EES de création récente. A en juger par le graphique 2 et l'encadré 2 (voir également un peu plus loin les graphiques 5 et 6), la participation à une recherche externe/en collaboration

et les activités liées à l'entreprise d'une part, les exercices d'évaluation et de mesure comparative au niveau international de l'autre sont considérés comme des développements extrêmement importants et utiles.

Organisation

Comme on l'a vu précédemment, les services de la recherche et les incitations à la recherche groupée, le plus souvent par l'intermédiaire de centres de recherche, sont des formules désormais universellement acceptées. Le service de la recherche propose toute une gamme de prestations, notamment la préparation de projet, la constitution du dossier de candidature, le conseil financier ou budgétaire, la gestion de projet, les solutions de financement, la négociation de contrat, l'examen externe des centres de recherche, l'inscription la formation des directeurs de recherche, l'audit des publications et des recettes. Dans le même esprit, certains EES passent des accords avec les unités d'enseignement et de recherche pour la planification stratégique et le recensement des objectifs et des activités, ainsi que pour la définition de la production scientifique, le transfert de technologie, la promotion de la R-D industrielle et la croissance quantitative et qualitative des activités de recherche. Le recensement des postes de recherche par la direction et les facultés, ainsi que la définition des formations diplômantes, sont également considérés comme importants du point de vue organisationnel.

Amélioration du financement

La mobilisation de crédits pour la recherche est considérée sans surprise par les établissements comme composante essentielle de la réussite. Vingt-deux pour cent des établissements participants déclarent avoir amélioré leur situation financière en remportant des appels d'offres nationaux ou internationaux, en étant retenus pour des projets de l'UE ou en procédant à des transferts internes. Il ressort des rapports individuels l'idée que le succès appelle le succès ; l'amélioration du financement donne aux établissements la possibilité de mieux ancrer la recherche et d'en obtenir des résultats.

Ressources humaines

La recherche est certes tributaire des chercheurs, mais les EES récents se trouvent confrontés à des difficultés particulières quand ils cherchent à instaurer une culture de recherche du fait qu'une grande partie du personnel a été recrutée à l'origine pour l'enseignement, et non pour la recherche. Skoie (2000, p. 416) fait un certain nombre de remarques sur ce phénomène : le fait de vouloir à toute force obtenir un travail de recherche de la part d'individus ou de sections qui n'ont ni la formation, ni les aptitudes, ni l'envie correspondantes engendre inévitablement des tensions ; l'un des participants

note que l'enseignement supérieur « doit faire face à un changement de génération au sein de son personnel... les nouvelles recrues n'ont plus les mêmes conceptions et voient mal la nécessité de la recherche et d'une coopération avec les professions et les entreprises. » Le changement peut prendre du temps, si bien que de nombreux chercheurs de haut niveau s'en vont par frustration (Berrell, 1998) ; il s'ensuit que dans la littérature comme au sein des établissements l'on n'est pas entièrement convaincu qu'il soit possible de développer une recherche à partir de la base existante et que l'on se demande si l'effort ne doit pas porter plutôt sur la stratégie de recrutement. Les EES en viennent à prendre diverses mesures pour « revoir la composition de l'équipe » (voir encadré 4). Les établissements et les chercheurs signalent

Encadré 4. Développement des ressources humaines

Stratégie	Actions possibles
Recrutement	Axer la stratégie sur les domaines prioritaires en recrutant des chercheurs expérimentés, en créant des chaires de 3 ^e cycle et autres postes de responsabilité, éventuellement à titre contractuel, mais en prévoyant des crédits d'accompagnement et des salaires assez élevés.
Redynamisation	Prévoir des incitations; récompenser et valoriser la performance par l'avancement, le salaire et divers avantages dont les choix de carrière; prévoir des contrats englobant la recherche où créer des postes exclusivement de recherche
Formation	Profiter du plan de perfectionnement ou développement pour aider les nouveaux chercheurs : faciliter l'obtention du doctorat ; mentorat, présentation de dossiers, etc.
Réorientation	Encourager le travail dans des domaines nouveaux ou l'affiliation à une équipe de recherche par un dispositif incitatif
Facilitation	Améliorer les équipements et faciliter la recherche: dispositif de travail flexible, congés sabbatiques, bourses et postes d'enseignement et de recherche.

l'existence de divers mécanismes informels permettant de faciliter la productivité de la recherche, dont la collégialité, le partage de l'information et des expériences avec les collègues et la reconnaissance publique. (Pour une discussion plus approfondie, voir Hazelkorn, 2003).

Amélioration du statut de la recherche appliquée

Plusieurs établissements signalent l'importance d'une reconnaissance par les pouvoirs publics, et donc par leurs instances de financement, du rôle et de l'intérêt de la recherche appliquée. Une telle reconnaissance prend une importance toute particulière dans le cas des nouveaux EES qui se sont vu confier une mission régionale. La mission a bénéficié d'une impulsion supplémentaire grâce aux stratégies économiques infranationales qui reconnaissent le rôle clé que doivent jouer les établissements d'enseignement supérieur dans la création de richesse, dans la production de savoir et de travailleurs intellectuels et dans la consommation de produits et de services.

Actions possibles

L'examen par les gouvernements et les instances supra-gouvernementales des systèmes d'enseignement supérieur et des modèles de financement en place a déclenché sans surprise un examen du rôle individuel des EES et l'on s'intéresse désormais au rôle et à l'importance de l'activité de recherche et de son financement. Ces forces externes exercent très directement une influence sur la manière dont les établissements s'organisent et se gèrent. Le problème se manifeste très nettement au niveau de la recherche dans la mesure où de nombreux EES ont le sentiment « d'être ravalés au rang d'établissements de

Encadré 5. Méthodes de développement des capacités de recherche

Politique	Actions possibles
1 Investissement	Revoir le budget pour soutenir la recherche; privilégier les chercheurs actifs ou la recherche de niveau international
2 Recours aux indicateurs de performance	Comparer évaluations interne et externes pour s'assurer que la recherche répond aux normes internationales; se servir des résultats pour orienter les priorités, le financement, le recrutement, etc. (voir ci-dessous)
3 Resserrement des priorités	Veiller à ce que le programme d'action privilégie exclusivement le domaine dans lequel l'établissement est concurrentiel au plan international
4 Recherche de « grappes » et de centres	Le dispositif de financement et d'aides doit encourager le développement de groupes de recherche susceptibles d'obtenir une reconnaissance et un financement externes substantiel
5 Aligner le financement, le recrutement, etc., sur les priorités de recherche	Veiller à ce que les priorités organisationnelles en matière d'enseignement, de financement et d'aides soient bien celles du domaine prioritaire
6 Alliances stratégiques avec d'autres ESS ou des partenaires économiques	Identifier les organisations économiques et civiles/publiques ayant les mêmes points forts et créer des partenariats
7 « Culture du savoir » ¹	Élargir la définition du savoir en prenant acte du fait que tout le monde n'est pas obligé de faire de la recherche

1. Certains EES, qui adoptent explicitement les conceptions de Boyer (1990), créent un environnement propice à la recherche au sein duquel l'activité de recherche ne représente qu'un des éléments (et pas obligatoirement le plus important) de l'évaluation chiffrée de la performance du personnel.

seconde zone, tributaires pour la transmission du savoir d'une élite exclusive d'universités de recherche bien dotées » (King, 2002). Nombreux sont donc les EES qui perçoivent la nécessité d'infléchir rapidement leurs décisions stratégiques.

Si l'on synthétise les mesures prises par les EES participants, on en arrive à identifier sept actions susceptibles d'étoffer les capacités de recherche. Les actions 1 à 6 correspondent à un positionnement central (ou proche du centre) de l'activité de recherche dans le programme d'action de l'établissement, alors que la septième traduit une conception plus large de la « culture du savoir », telle qu'elle est présentée dans le développement précédemment consacré aux ressources humaines.

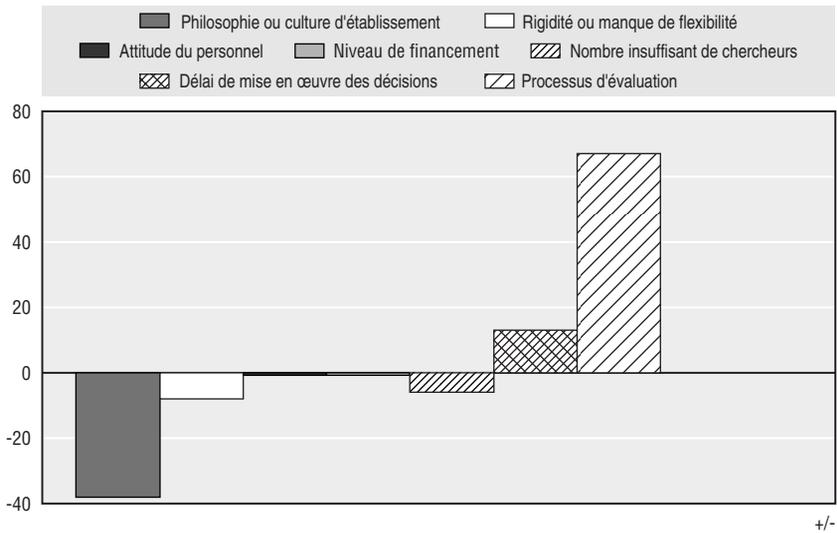
Problèmes auxquels sont confrontés les retardataires et les nouveaux venus

On peut dire que les universités bien établies des pays développées sont particulièrement bien placées pour tirer parti de la demande émanant du nouvel environnement de la connaissance. Elles disposent apparemment de l'expertise et des références nécessaires pour réagir et s'affirmer face à la concurrence. Inversement, les établissements récents ou venus tardivement à la recherche sont contraints de combler leur retard au sein d'un univers de plus en plus concurrentiel. Retardataires ou nouveaux venus sont confrontés aux mêmes obstacles en matière d'accès.

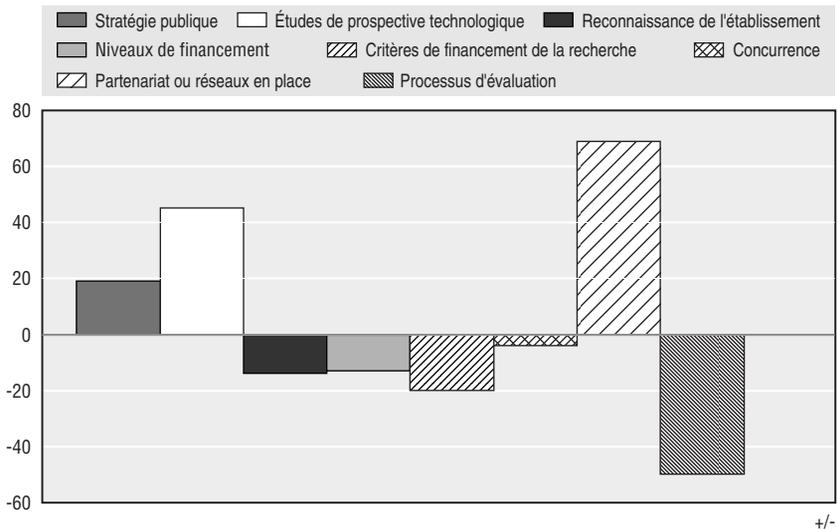
Il a été demandé aux EES participants d'identifier les problèmes majeurs auxquels ils sont confrontés lorsqu'ils cherchent à développer leur activité de recherche. Arrivent en tête, par ordre d'importance décroissante, le financement, les critères d'évaluation, la faiblesse de la culture de recherche et des ressources humaines, suivis de l'infrastructure, du statut, des distorsions de la concurrence et de l'isolement physique. Une image plus nuancée ressort des graphiques 5 et 6, qui cherchent à évaluer l'incidence de ces facteurs sur les processus. C'est ainsi que la dotation publique et le financement par l'établissement apparaissent sans surprise comme les facteurs ayant « la plus forte influence », même si, à en croire l'un des établissements, leur rôle est ambigu, à la fois favorable et pénalisant.

« C'est la stratégie des pouvoirs publiques qui influe le plus, dans un sens comme dans l'autre. Son influence est favorable dans la mesure où le budget des universités est déterminé assez largement par la performance concurrentielle de la recherche. Mais elle est aussi pénalisante dans la mesure où les pouvoirs publics nous considèrent comme une université nouvelle et ne nous encouragent guère à avoir une activité de recherche (ce qui retentit indirectement sur notre financement). »

Graphique 5. Les facteurs internes favorisent-ils ou pénalisent-ils le développement de l'activité de recherche ?



Graphique 6. Les facteurs externes favorisent-ils ou pénalisent-ils le développement d'une activité de recherche?¹



1. Il a été demandé aux participants de dire si à leur avis le facteur correspondant était favorable (+) ou au contraire pénalisant (-) pour le développement de la recherche. Les résultats obtenus pour chacun des facteurs ont été ensuite additionnés ; la valeur résultante, positive ou négative, donne une idée de l'influence relative de chacun des facteurs. Les chiffres indiquent des positions relatives.

« La reconnaissance de l'établissement est à la fois positive et pénalisante. Notre université est reconnue par... l'industrie comme un établissement particulièrement accessible si bien qu'elle nous consacre l'essentiel de ses crédits de recherche. Les pouvoirs publics, qui en ont bien conscience, dotent insuffisamment notre activité de recherche car ils sont convaincus que l'industrie couvre l'essentiel de nos besoins. »

Le rôle du processus d'évaluation permet lui aussi des confrontations intéressantes. Les nouveaux établissements ont le sentiment que les exercices d'évaluation sont importants et utiles pour la définition des priorités et des dispositifs/actions connexes, notamment au sein de l'établissement ; mais ils sont inquiets à l'idée que les panels d'évaluation puissent pencher en faveur des disciplines établies et des universités de recherche plus anciennes. De ce point de vue, les critères et les processus d'évaluation ont une influence négative et font obstacle au développement d'une activité de recherche. Mais les nouveaux EES ont d'autres défis à relever ; comme le montre le graphique 6, on peut soutenir valablement que leur statut de « novices » leur rend la tâche plus difficile.

On utilise la notion « d'industrialisation tardive » pour analyser la croissance enregistrée par ce que l'on appelait jusqu'ici « les économies sous-développées », par exemple les Tigres asiatiques ou, plus récemment, le Tigre celtique (l'Irlande). La littérature évoque une série de handicaps liés à un démarrage tardif par opposition aux avantages que procure le fait de prendre de l'avance sur les autres concurrents/pays. Comme l'explique O'Malley (1989, pp. 1-2),

« On peut dire que l'atout concurrentiel solidement ancré des pays développés exerce une contrainte sur l'industrialisation de la génération moderne des nouveaux venus dans le monde moins développé, du fait que celle-ci éprouve des difficultés à rivaliser avec les capacités concurrentielles établies des économies avancées. »

Cette vue du développement va à l'encontre de la maxime traditionnelle en vertu de laquelle « le libre fonctionnement des marchés débouche sur une utilisation efficiente et rationnelle des ressources productives en termes de capital et de main d'œuvre. » Dans un tel scénario, on part en règle générale du principe que le sous-développement tient aux difficultés internes rencontrées par le pays, dans la mesure où l'environnement extérieur (l'économie de marché internationale) est censé ne présenter aucune carence. Un point de vue différent s'exprime dans la littérature, relativement importante, consacrée aux difficultés particulières liées à une industrialisation tardive. Prenant acte d'un certain nombre de problèmes géopolitiques, celle-ci parle de ces difficultés comme autant d'obstacles à l'accès, car remettant en cause la capacité des pays à développement tardif à participer pleinement et avec

succès. Y figurent des caractéristiques structurelles qui confèrent aux prestataires établis un atout concurrentiel considérable ; au lieu d'être libre, l'accès au marché se trouve en réalité soumis à des contraintes, car il faut beaucoup de temps pour mobiliser des ressources et exercer une influence.

Si l'on transpose ce modèle à l'expérience des nouveaux EES, on voit apparaître semble-t-il de fortes similarités. La plupart des EES participants évoquent des expériences communes, notamment : un départ tardif, à partir d'une base de ressources médiocre ; une difficulté à s'affirmer en dehors des grands réseaux ; une aggravation du déséquilibre par le dispositif régissant l'action publique et le financement ; une tension sur les ressources humaines et technologiques liée au retard pris dans le développement. Les difficultés évoquées ne sont certes pas spécifiques des nouveaux EES, mais parmi eux nombreux sont ceux qui soutiennent que les instruments de l'action publique servent à renforcer la position des établissements plus anciens. Il en ressort la conviction que l'action menée par les pouvoirs publics semble privilégier explicitement ou implicitement les établissements plus anciens, que les critères et les règles du financement de la recherche pénalisent les nouveaux EES, que l'on ne s'intéresse pas suffisamment au sort des établissements plus récents et que la politique publique facilite la différenciation opérationnelle. Qu'il s'agisse d'une politique délibérée – le mot de cartel est prononcé çà et là – ou d'alliances inévitables qui se sont mises en place progressivement, les nouveaux EES ont le sentiment que cela revient à les empêcher de rivaliser avec les universités de recherche bien établies. Ce point de vue concorde avec le malaise mentionné à propos du processus d'évaluation. Meek et O'Neill (1996, p. 74) expliquent que les universités plus anciennes vivent mal le fait d'avoir à partager la « manne » de la recherche avec leurs homologues plus récents. Selon eux, les critères régissant le financement de la recherche sont introduits et modifiés pour répondre aux besoins des établissements plus anciens et pour désavantager « sciemment » les nouveaux établissements. Geiger (1993, p. 281, 295) évoque lui aussi cette barrière lorsqu'il décrit « l'avantage écrasant dont jouissent les établissements traditionnels et le caractère inamovible de la hiérarchie universitaire ».

Cette discussion laisse à penser que dans la zone OCDE les nouveaux établissements se trouvent confrontés à des difficultés fortement liées à leur statut au sein du système national, à leur financement et au rôle attribué à la recherche dans le pays. A mesure que la concurrence s'intensifie, au niveau national et international, entre les systèmes d'enseignement supérieur, les obstacles à l'accès s'aggravent. L'expérience conforte tout à fait l'idée que les difficultés que rencontrent les nouveaux EES lorsqu'ils cherchent à développer leur recherche ne pourront probablement pas être éliminées par les moyens conventionnels. Autrement dit, sans recours actif et sélectif aux moyens d'intervention publics, les nouveaux établissements vont éprouver de plus en

plus de difficulté – voire se heurter à une impossibilité – lorsqu'ils voudront franchir le pas. Les nouveaux établissements auraient théoriquement besoin d'une économie de l'éducation qui soit moins concurrentielle et plus axée sur la coopération ou la région, mais cette perspective est peu crédible. Cette conclusion tient au fait que les établissements plus anciens ont dans la durée accumulé des avantages concurrentiels considérables. Certains établissements sont en meilleure posture que d'autres en raison de la valorisation de la recherche par la collectivité, de leur capacité à identifier et à exploiter leurs atouts particuliers ou leurs « niches », de leur aptitude à faire coïncider leur compétence avec les objectifs stratégiques nationaux/régionaux, de leur accès aux sources de financement et de leur gestion de l'organisation interne et des ressources humaines. Ces difficultés sont illustrées par le décalage entre la mission de nombreux EES (nouveaux) et la ligne des pouvoirs publics.

Conclusion

De cette étude internationale se dégage une idée forte, à savoir que si les gouvernements veulent encourager l'ensemble des EES à apporter leur contribution au développement économique et social, leur intervention et leurs moyens d'intervention joueront un rôle décisif dans le processus. Les mesures envisageables peuvent être regroupées sous plusieurs rubriques : 1) améliorer la production de connaissances dans le cadre d'une stratégie régionale/spatiale ; 2) développer l'infrastructure de l'enseignement supérieur pour combler le retard pris ; 3) revoir la définition de la recherche et ses critères de financement afin de conforter le rôle intellectuel et stratégique du travail interdisciplinaire ou en collaboration de Mode 2 (voir Gibbons, 1994). Le tableau 6 ci-dessous mentionne un certain nombre d'initiatives relevant de ces rubriques.

Mais les établissements ont eux aussi des problèmes à régler. La recherche est-elle une composante essentielle de la mission ? Dans l'affirmative, pour qui ? Dans un marché devenu plus concurrentiel, tout le monde peut-il participer à la recherche ? La recherche est-elle accessible à tous ? Les gouvernements ont-ils les moyens de faire faire de la recherche à tout le monde ? Les pouvoirs publics ont désormais une vue beaucoup plus stratégique de la recherche et de la production de connaissances et les données issues de cette enquête internationale laissent à penser que les souhaits de nombreux EES ne coïncident pas nécessairement avec ceux du gouvernement. De nombreux EES semblent même se passer de « l'approbation » des pouvoirs publics pour poursuivre leur recherche. On note de même des tensions entre le personnel et l'établissement correspondant.

Encadré 6. Mesures et moyens d'intervention des pouvoirs publics pour encourager le développement de la recherche dans les établissements venus tardivement à la recherche

Action/Moyens d'intervention	Actions envisageables
Intégrer le renforcement de la production de connaissances dans la stratégie régionale/spatiale.	Accroître la capacité et la compétence au niveau infra-national. EES et la région/collectivité et les PME.
Étoffer l'infrastructure de l'enseignement supérieur pour combler le retard pris.	Prévoir une dotation initiale au titre des infrastructures, laboratoires et bibliothèques de recherche p.ex. Prévoir un financement pour le perfectionnement du personnel et la stratégie des ressources humaines. Revoir les contraintes juridiques ou autres susceptibles de peser sur le fonctionnement et le développement des universités nouvelles.
Revoir la définitions de la recherche et des critères de financement pour s'aligner sur le Mode 2.	Réexaminer les critères/règles du financement au concours, notamment pour élargir la définition de la recherche. Récompenser <i>les progrès réalisés</i> dans les résultats de la recherche.

La solidarité entre recherche et enseignement est l'une des règles non écrites qui prévaut depuis que Humboldt a fait de « l'unité entre l'enseignement et la recherche l'élément central de sa nouvelle conception de l'Université. » (Schimank et Winnes, 2000). Depuis, il a été élaboré divers modèles de cette relation, les Français privilégiant une dichotomie systémique, pré-humboldtienne, entre enseignement et recherche. Le débat a pris un tour plus vif au cours des dernières décennies, les uns plaçant pour une coexistence fondée sur la dynamique économique régionale ou sur l'intérêt général, les autres mettant en avant l'incompatibilité croissante entre les deux activités du fait des différences en matière de besoins et de conditions de travail et des contraintes qui pèsent sur le financement public et sur les crédits des établissements. Ce débat sort du cadre de la présente contribution, mais il laisse à penser qu'étant donné le poids des facteurs externes les établissements venus tardivement à la recherche et les nouveaux venus se doivent, au même titre que les EES établis, de faire entendre leur voix dans le discours public. La nécessaire solidarité entre enseignement et recherche dans tous les EES, au nom de l'intérêt général, est une thèse qui demande à être démontrée et non simplement affirmée. Si elles veulent reprendre à leur compte cet argument, les universités nouvelles peuvent par exemple commencer par énoncer très clairement l'idée qu'elles se font de leur identité, pour ensuite expliquer où et comment la recherche s'intègre à leur mission. Il leur incombe de dire ce qu'elles mettent sous le mot de recherche, puis d'identifier et d'exploiter leur créneau ou leurs avantages distinctifs à partir

de leur expérience et de leur expertise singulières. Ces compétences peuvent-elles mises en conformité avec les objectifs stratégiques nationaux/régionaux ? Quelles stratégies/structures l'établissement doit-il mettre en place pour atteindre ces objectifs ? L'établissement a-t-il les moyens de faire de la recherche ? Pourrait-il se passer de la recherche ?

En conclusion, la présente contribution a cherché à voir les problèmes stratégiques de gestion et d'organisation que se doivent d'aborder les établissements d'enseignement supérieur s'ils veulent développer leur recherche. S'inspirant de l'étude internationale, elle suggère que cette activité de développement et d'encouragement, loin d'être simple et sans problèmes, fait intervenir plusieurs facteurs liés. Certains de ces facteurs sont susceptibles d'être reproduits ; d'autres sont parfois ancrés dans l'établissement, dans la collectivité ou dans la région, alors que d'autres encore sont parfois singuliers et non reproductibles. Comme il s'agit d'une étude comparative, il est proposé des exemples de bonne pratique susceptibles d'aider les établissements, au niveau de la stratégie et des processus, à développer leur activité de recherche. Même si elle est centrée avant tout sur les problèmes internes de l'établissement, elle énonce par ailleurs les difficultés particulières auxquels sont confrontés les établissements ayant un statut de « retardataires » ou de nouveaux venus. Enfin, compte tenu de l'importance socio-économique et géopolitique de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'étude pose des questions aussi bien aux pouvoirs publics qu'aux établissements eux-mêmes. Elle se veut être un prisme permettant d'examiner les processus et les stratégies mises en place pour développer une recherche sur une base fragile ; elle entend par ailleurs recommander un certain nombre d'outils d'intervention et de dispositifs d'orientation susceptibles de leur rendre la tâche plus facile.

L'auteur :

Dr Ellen Hazelkorn
Faculty of Applied Arts
Dublin Institute of Technology
Rathmines Road
Dublin 6
Irlande
E-mail : Ellen.Hazelkorn@dit.ie

Notes

1. Cet article s'appuie sur une intervention lors de la conférence de la New Generation University (juin 2002) organisée par l'Université de Sydney ouest en association avec l'IMHE et l'ACU.
2. Les données mentionnées dans les encadrés et les figures et les citations non attribuées émanent des participants à l'étude. Conformément aux engagements pris, l'identité des établissements n'est pas révélée.
3. Ces citations sont tirées des déclarations des EES participants.
4. La « triple hélice » désigne métaphoriquement les rapports de plus en plus complexes, mais essentiels, entre l'Université, les entreprises et les pouvoirs publics. Dans un article récent, l'auteur se demande si le public ne pourrait pas être considéré comme le quatrième volet de ce cadre. Voir Leydesdorff et Etkowitz, 2003.

Références

- BERRELL, M. M. (1998), « La place de la recherche, de l'érudition et de l'enseignement dans les universités nouvelles », *Gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 10, n° 2, pp. 81-100.
- BOYER, E. L. (1990), *Scholarship Reconsidered. Priorities of the Professoriate*, Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching, New York.
- CLARK, B. (1998), *The Entrepreneurial University*, IAU/Elsevier Science Ltd, Oxford.
- ETZKOWITZ, H. et L. LEYDESDORFF (dirs. pub.) 1997), *Universities and the Global Knowledge Economy. A Triple Helix of University-Industry-Government Relations*, Pinter, Londres.
- ETZKOWITZ, H. et L. LEYDESDORFF (2003), « Can "the public" be considered as a fourth helix in university-industry-government relations? », *Science and Public Policy*, vol. 30, n° 1.
- GEIGER, R. L. (1993) *Research and Relevant Knowledge. American Research Universities Since World War II. NY and Oxford*, Oxford University Press.
- GIBBONS, M., C. LIMOGES, H. NOWOTNY, S. SCHWARTZMAN, P. SCOTT et M. TROW (1994) *The new production of knowledge*, Sage, Londres.
- GOVERNMENT OF IRELAND (2000), *National Development Plan 2000-2006*, Section 6.39, Government Publications, Dublin.
- HAZELKORN, E. (2002), « Challenges of Growing Research at New and Emerging Higher-education Institutions », in G. Williams (dir. pub.) *The Enterprising University. Reform, Excellence and Equity*, SRHE/Open University, Londres, pp. 69-82.
- HAZELKORN, E. (2003), « Growth Strategies and Intellectual Capital Formation in New and Emerging HEIs' », in S. Kwiatkowski et J. Sadlak (dirs. pub.), *Knowledge Café for Intellectual Entrepreneurship through Higher Education*. UNESCO Centre européen pour l'enseignement supérieur (UNESCO-CEPES)/Leon Kozminski Academy of Entrepreneurship and Management, Varsovie.
- KING, B. (2002), « Two sides of one coin », *Times Higher Educational Supplement*, 13 décembre.
- MEEK, V. L. et A. O'NEILL (1996), « Diversity and Differentiation in the Australian Unified National System of Higher Education », in *The Mockers and Mocked: Comparative Perspective on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*, IAU Press/Elsevier Science Ltd, Oxford, pp. 60-78.

- NEAVE, G. (2000), « Research and the Making of Frames », *Comparative Social Research*, vol. 19, pp. 257-271.
- NEUMANN, R. (1993), « Research and scholarship: perceptions of senior academic administrators », *Higher Education*, 25, vol. 2, pp. 97-110.
- O'MALLEY, E. (1989) *Industry and Economic Development. The Challenge for the Latecomer*, Gill and Macmillan, Dublin.
- PORTER, M. E. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*, MacMillan, Londres.
- SCHIMANK, U. et M. WINNES (2000), « Beyond Humboldt? The relationship between teaching and research in European university systems », *Science and Public Policy*, vol. 27, no. 6, pp. 397-408.
- SKOIE, H. (2000) « Faculty involvement in research in mass higher education: current practice and future perspectives in the Scandinavian countries » *Science and Public Policy*, vol. 27, n° 6, pp. 409-419.

INDEX DU VOLUME 15

La section suivante comporte la liste des contributions publiées dans le volume 15/2003. La liste est organisée par ordre alphabétique d'auteurs. Le titre des articles rédigés par plusieurs auteurs ne paraît qu'une seule fois.

Contributions	Vol. n°	Pages
BELLOC, Bernard		
<i>Incitations et transparence : des instruments de changement dans l'enseignement supérieur</i>	15.1	27-47
CODLING, Andrew et MEEK, Lynn		
<i>Le rôle de l'État dans la différenciation des établissements en Nouvelle-Zélande</i>	15.2	91-108
DOBSON, Ian et CONWAY, Mary		
<i>Frayeur et aversion à l'université : le cas du personnel universitaire et administratif en Australie</i>	15.3	139-151
DUKE, Chris		
<i>Changer d'identité dans un contexte incertain : un rapport d'avancement</i>	15.3	55-74
DUNKIN, Ruth		
<i>Motiver les travailleurs du savoir : des enseignements à échanger avec le monde de l'entreprise</i>	15.3	45-54
FEDERKEIL, Gero		
<i>L'absence d'un régime national de garantie de la qualité en Allemagne – incidences et alternatives</i>	15.2	71-80
GORDON, George		
<i>Rôles de l'université et profils de carrière : tendances, scénarios et problèmes de motivation</i>	15.3	99-116
HANSON, Janet		
<i>Inciter les assistants à utiliser les nouvelles technologies dans les activités d'acquisition et d'enseignement de savoirs dans une université professionnalisée : le rôle de la reconnaissance et de la rétribution</i>	15.3	153-169
HARE, Paul G.		
<i>L'exercice d'évaluation de la recherche au Royaume-Uni, son impact sur les établissements, les départements et les personnes</i>	15.2	47-69
HARMAN, Grant		
<i>Universitaires australiens d'aujourd'hui et de demain : adaptation à un environnement plus commercial</i>	15.3	117-138
HÖLTTÄ, Seppo et REKILÄ, Eila		
<i>Pilotage ministériel et réactions des établissements – L'évolution récente du système d'enseignement supérieur finlandais</i>	15.1	65-80
HUISMAN, Jeroen et VAN HEFFEN, Oscar		
<i>La réduction des programmes de formation : une question de pouvoir</i>	15.2	129-146
KITAGAWA, Fumi		
<i>Vers de nouveaux mécanismes d'incitations et de transparence : créer des liens entre les dimensions régionales, nationales et internationales</i>	15.2	109-128
KLEEMAN, John		
<i>L'orientation de la recherche universitaire par des moyens d'action nationaux</i>	15.2	27-46

Contributions	Vol. n°	Pages
KÜPPER, Hans-Ulrich <i>Les mécanismes de gestion et le financement de l'enseignement supérieur en Allemagne</i>	15.1	81-101
LARÉDO, Philippe <i>Les universités et leurs activités de recherche : transformations en cours et défis nouveaux</i>	15.1	119-140
LESLIE, Larry L. <i>Motiver les individus : incitations, réactions du personnel et incidences sur les établissements</i>	15.3	75-98
MATHIEU, Mireille <i>Une approche intégrée des systèmes de renforcement académiques</i>	15.3	27-44
MEYER, Luanna H. et EVANS, Ian M. <i>Motiver le corps professoral : les universitaires n'ont besoin ni de bâtons ni de carottes</i>	15.3	171-190
MIGNOT-GÉRARD, Stéphanie <i>Le « Leadership » et le « gouvernement » dans l'analyse des organisations universitaires : deux notions à déconstruire</i>	15.2	147-177
MUSSELIN, Christine <i>Marchés du travail internes versus marchés du travail externes</i>	15.3	9-26
NEWBY, Howard <i>La gestion du changement dans l'enseignement supérieur</i>	15.1	9-25
PANIZZI, Wraña Maria <i>L'université publique : une référence pour l'enseignement supérieur brésilien</i>	15.1	49-64
SIMING, Luo <i>Le système de diplômes en Chine continentale : évolution et conséquences</i>	15.3	191-204
TAYLOR, John <i>Carottes et bâtons : l'efficacité de la politique de l'enseignement supérieur appliquée en Angleterre depuis 1979</i>	15.1	103-117
VIDAL, Javier et MORA, José-Ginés <i>L'évaluation des activités d'enseignement et de recherche – trouver le juste équilibre</i>	15.2	81-90
YONEZAWA, Akiyoshi <i>La création d'universités « de niveau mondial » au Japon</i>	15.2	9-25

Renseignements destinés aux personnes désirant soumettre un article

La revue est publiée en français et en anglais et les articles doivent être rédigés dans une de ces deux langues. Les auteurs sont priés de ne soumettre que des articles qui n'ont pas déjà été publiés.

Processus de sélection et critères utilisés

Les articles devant paraître dans la revue sont sélectionnés par le rédacteur en chef et soumis à des arbitres.

La revue est d'abord destinée à ceux qui sont concernés par l'administration et la gestion des établissements d'enseignement supérieur. C'est pourquoi les articles doivent s'intéresser à des questions en rapport avec des travaux appliqués et la politique de direction de l'enseignement supérieur. Les contributions devront cependant aller au-delà d'une simple description de ce qui existe ou d'une prescription de ce qui devrait être ; de tels articles peuvent cependant être acceptés s'ils permettent des généralisations dans des contextes différents de celui dans lequel ils ont été écrits. Bien que les articles consacrés à l'élaboration de théories en soi aient normalement leur place dans des revues plus spécifiquement universitaires, les contributions resituant les pratiques dans une approche théorique seront prises en considération.

Les autres critères se réfèrent à la clarté de l'expression et de la pensée. *Les titres des articles doivent être aussi brefs que possible.*

Présentation matérielle

** Il est préférable de transmettre les articles sous forme électronique. Les auteurs sont priés de soumettre leurs articles en **trois exemplaires**, s'il s'agit d'une présentation sur papier.

Longueur : en règle générale, les articles ne dépasseront pas 15 pages (en simple interligne), figures et références incluses.

La première page : avant le texte principal, la première page devra porter, selon l'ordre suivant, le titre de l'article et le nom, l'établissement et le pays de l'auteur (des auteurs).

Résumé : le texte principal sera précédé d'un résumé de l'ordre de 100 à 200 mots décrivant le contenu de l'article.

Citations : les longues citations seront présentées en simple interligne avec un retrait de sept espacements.

Notes : les auteurs sont priés de *ne pas utiliser* des notes de bas de pages et d'incorporer toute référence explicative dans le texte lui-même. Les notes jugées indispensables seront regroupées en fin de texte.

Tableaux et illustrations : toutes les statistiques sous forme de tableau devront être précédées du terme centré « Tableau ». Chaque illustration non tabulaire s'intitulera « graphique ». Les sources seront toujours citées.

Références dans le texte : Jones et Little (1986) ou Jones *et al.* (1988) pour un ouvrage écrit par plus de trois auteurs. Cependant, il conviendra de citer les noms de tous les auteurs dans la liste des références qui apparaîtra à la fin de l'article.

Références à la fin de l'article : les références sous forme de liste alphabétique par nom d'auteur apparaîtront dans la section « Références ». Exemples de références :

- Pour les périodiques : DUKE, C. (2000), « Au-delà de la "destratification hiérarchique" – processus, structure et frontières », *Gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 12. n° 1, pp. 7-27.
- Pour les livres : DE WIT, H. et J. KNIGHT (dirs. pub.) (1999), *Qualité et internationalisation de l'enseignement supérieur*, OCDE, Paris.

La lettre de transmission

La lettre accompagnant l'article soumis devra fournir une adresse complète et un numéro de téléphone. Si l'article a été rédigé par plusieurs auteurs, l'un d'entre eux sera désigné comme chargé de liaison pour les échanges de correspondance.

Exemplaires de la revue à titre gracieux

Chaque auteur recevra, à titre gracieux et dans la langue originale, deux exemplaires du numéro de la revue où figure son article.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(89 2004 01 2 P) ISSN 1682-346X – n° 53396 2004