



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

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



OCDE

Volume 15, n° 2

© OCDE, 2003.

© 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 15, n° 2



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 2001.

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 2003

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 2003 (3 numéros) :

€ 95 US\$95 £59 ¥ 11 100

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

La création d'universités de niveau mondial au Japon <i>Akiyoshi Yonezawa</i>	9
L'orientation de la recherche universitaire par des moyens d'action nationaux <i>John Kleeman</i>	27
L'exercice d'évaluation de la recherche au Royaume-Uni, son impact sur les établissements, les départements et les personnes <i>Paul G. Hare</i>	47
L'absence d'un régime national de garantie de la qualité en Allemagne – incidences et alternatives <i>Gero Federkeil</i>	71
L'évaluation des activités d'enseignement et de recherche – trouver le juste équilibre <i>Javier Vidal et José-Ginés Mora</i>	81
Le rôle de l'État dans la différenciation des établissements en Nouvelle-Zélande <i>Andrew Codling et Lynn Meek</i>	91
Vers de nouveaux mécanismes d'incitations et de transparence : créer des liens entre les dimensions régionales, nationales et internationales <i>Fumi Kitagawa</i> ,.....	109
La réduction des programmes de formation : une question de pouvoir <i>Jeroen Huisman et Oscar Van Heffen</i>	129
Le « Leadership » et le « gouvernement » dans l'analyse des organisations universitaires : deux notions à déconstruire <i>Stéphanie Mignot-Gérard</i>	147

La création d'universités de niveau mondial au Japon

par

Akiyoshi Yonezawa

National Institution for Academic Degrees (NIAD), Japon

Partout, chercheurs et pouvoirs publics rêvent de voir se mettre en place des universités « de niveau mondial ». Mais la création de tels établissements ou le maintien de leur statut est chose malaisée, même dans les pays industrialisés développés. Les gouvernements nationaux privilégient donc généralement dans les investissements financiers leurs universités de pointe, généralement soutenus en cela par les personnalités dirigeantes de la communauté universitaire.

Il n'est pas certain que le fait de subventionner le développement d'un nombre limité d'universités soit véritablement la méthode la plus efficiente pour élever le niveau de la recherche-développement dans un pays. Comme dans le cas du Plan BK21 et de son incidence en Corée, une controverse majeure a éclaté lorsque le gouvernement japonais a tenté de procéder à la sélection de quelque 30 universités de pointe.

Si elle souhaite instaurer des incitations durables pour les universités, en améliorer la transparence et promouvoir la concurrence entre établissements, la politique nationale se doit à la fois d'enrichir les universités de pointe et de conforter les infrastructures du savoir dans les universités « ordinaires ». Cet article analyse la politique japonaise des « Universités de niveau mondial » sous deux angles, la perspective des chercheurs et celle du gouvernement national. Elle traite le sujet en se référant à une problématique que l'on retrouve dans la plupart des pays de l'OCDE.

Introduction

Partout, chercheurs et pouvoirs publics rêvent de voir se mettre en place des universités « de niveau mondial ». Mais la création de tels établissements ou le maintien de leur statut est chose malaisée, même dans les pays industrialisés développés. Les gouvernements nationaux privilégient donc généralement dans les investissements financiers les universités nationales en vue, soutenus en cela par les chercheurs de pointe. L'action menée en faveur de l'excellence dans la recherche au Royaume-Uni est un bon exemple (ministère de l'Éducation et de la compétence, 2003).

L'idée d'accorder, sur le plan financier, une attention particulière aux universités axées sur la recherche n'est pas en soi une nouveauté. Avant la Seconde guerre mondiale, le Japon avait un système d'« Universités impériales » financièrement mieux loties que les autres établissements d'enseignement supérieur/tertiaire. Dans le système universitaire des États-Unis, il est fréquent au niveau des États que les universités « en vue » bénéficient de dispositions particulières. C'est ainsi que le Plan directeur de la Californie range les établissements d'enseignement supérieur dans trois catégories (Universités de Californie, Universités d'État de Californie et *Community Colleges*). Le fait d'accorder un statut privilégié à un nombre restreint d'établissements d'enseignement supérieur est une stratégie courante en Asie orientale. Le Plan « Brain Korea 21 » (Cerveau Corée 21) est un exemple classique d'initiative visant à développer un nombre restreint d'universités de recherche de niveau mondial (Lee, 2000). Comme le montre bien le cas des pays en développement, le caractère limité des ressources financières amène presque inéluctablement à accorder un traitement financier de faveur aux universités les plus en vue pour améliorer leur compétitivité académique face à la concurrence mondiale dans le domaine de la productivité académique, ou bien pour produire les dirigeants indispensables au développement social.

Mais il arrive que ce traitement différencié ne débouche pas sur la mise en place de catégories spécifiques. C'est ainsi que le Royaume-Uni conserve un système d'enseignement supérieur très hiérarchisé alors qu'il a supprimé en 1992 les différences de traitement entre universités et écoles polytechniques. Le Japon a lui aussi connu une revalorisation du statut de ses écoles polytechniques qui ont été intégrées dans le secteur universitaire en 1949. Or dans ces deux pays, les différences de traitement sur le plan financier ont persisté en dépit du fait que l'égalité de statut juridique était maintenue.

Il n'est pas certain que le fait de subventionner le développement d'un nombre limité d'universités soit véritablement la méthode la plus efficace pour élever le niveau de la recherche-développement dans un pays. Comme dans le cas du Plan BK21 et de son incidence en Corée, une controverse majeure a éclaté lorsque le gouvernement japonais a tenté de procéder à la sélection de quelque 30 universités de pointe.

Si elle souhaite instaurer des incitations durables pour les universités, en améliorer la transparence et promouvoir la concurrence entre établissements, la politique nationale se doit à la fois d'enrichir les universités de pointe et de conforter les infrastructures du savoir dans les universités « ordinaires ». Cet article analyse la politique japonaise des « Universités de niveau mondial » sous deux angles, la perspective des chercheurs et celle du gouvernement national. Elle traite le sujet en se référant à une problématique que l'on retrouve dans la plupart des pays de l'OCDE.

Historique des tentatives de traitement différencié

L'ossature du système d'enseignement supérieur tel qu'il existe actuellement au Japon remonte à 1949, date à laquelle on a reclassé divers types d'établissement d'enseignement supérieur ou post-secondaire en les intégrant au système universitaire. C'est à cette époque que tous ces établissements, y compris les établissements privés, se sont vus accorder l'égalité de statut juridique. Mais dans le traitement financier réservé à ces établissements, le pouvoir national maintenait la différence entre les anciennes universités « impériales » et les autres établissements nationaux, ainsi qu'entre universités nationales ou publiques et universités privées. Il existe à cela trois raisons.

Premièrement, il subsistait une différence en ce qui concerne la structure organisationnelle du corps enseignant entre les anciennes universités impériales et les autres. Jusqu'à une date toute récente, la dotation publique de base aux universités nationales était calculée sur les effectifs enseignants et étudiants. Il subsiste aujourd'hui une différence au niveau de la dotation unitaire par enseignant entre les anciennes universités impériales et les autres. Cette différence tient officiellement aux différences de structure dans l'organisation du système des chaires professorales. Le système des chaires professorales en vigueur dans les anciennes universités impériales conserve une structure de type germanique avec une unité de recherche composée d'un titulaire de chaire, d'un ou plusieurs maîtres de conférences, d'un ou plusieurs attachés de recherche et d'étudiants de troisième cycle (Ogawa 2002). Par ailleurs, les universités nouvelles ont adopté le système moins hiérarchisé du « département-champ disciplinaire », avec ses diverses équipes de recherche couvrant plusieurs disciplines. C'est cette différence organisationnelle qui du

point de vue administratif justifie la distinction entre l'ancien système universitaire axé sur la recherche et le nouveau système universitaire axé sur l'enseignement. Mais dans les universités nouvelles, la « dérive académique » fait que le personnel enseignant s'est progressivement orienté vers la recherche.

Deuxièmement, l'enseignement de troisième cycle constitue un autre facteur de différenciation dans la dotation aux établissements anciens et aux établissements récents. Hamanaka (2002), analysant l'évolution de l'enseignement de 3^e cycle depuis la Seconde guerre mondiale, montre que les universités anciennes ont en général un programme de 3^e cycle plus étoffé, avec des filières plus nombreuses et un effectif étudiant plus important. Le fait pour une université de pouvoir proposer un 3^e cycle constitue également un atout au niveau de l'allocation des crédits. La politique nationale en matière de création de programmes de 3^e cycle tient fortement compte des antécédents historiques de l'établissement, sans que les pouvoirs officiels en donnent explicitement la raison.

Troisièmement, la réforme universitaire amorcée au début des années 1990 a elle aussi conforté la distinction entre anciens et nouveaux établissements. Dans le système des chaires professorales en vigueur dans les universités nationales, les non-titulaires de chaire sont traditionnellement cantonnés dans les premier et second cycles. Lorsque à la Faculté de droit de l'Université de Tokyo les enseignants ont été promus dans le troisième cycle, la dotation annuelle de base a progressé de 25 %. D'autres départements de l'Université de Tokyo ont procédé à une réorganisation identique et d'autres universités de prestige leur ont emboîté le pas. Le fait que cette mesure de « reclassement » reçoive l'aval des autorités indique à l'établissement qu'il est désormais considéré comme un établissement de recherche. Le ministère de l'Éducation (MEXT) s'est montré très prudent face à ces opérations par lesquelles les établissements ne faisant pas partie de l'élite s'efforçaient d'accéder au statut d'université de recherche. Il en résulte que seul un nombre restreint d'établissements sont parvenus à leurs fins. Le mouvement de réorganisation ayant pris de l'ampleur, les pouvoirs publics ont décidé de ne plus accorder dorénavant d'augmentation de subvention fondée uniquement sur cette réorganisation. Il en résulte là encore une différence de traitement financier entre les universités anciennes et les autres.

Crédits attribués au concours

Outre ce dispositif de différenciation systémique en matière de financement, les pouvoirs publics ont prévu des crédits, attribués au concours, pour les projets de recherche. Asonuma (2002) attire l'attention sur le fait que l'augmentation globale des crédits de la recherche s'est poursuivie au cours des années 1990. Les crédits au titre d'un projet de recherche sont officiellement accessibles à tous, établissements ou individus. Mais les

universités anciennes orientées vers la recherche sont généralement en position plus favorable en raison de leur prestige, de leurs dimensions et de la richesse des ressources humaines mobilisables pour la recherche.

La subvention publique au titre de l'aide à la recherche scientifique a enregistré une progression spectaculaire au cours des années 1990. Elle avait pratiquement rejoint à la fin des années 1990 le niveau de la dotation par péréquation prévue pour l'enseignement. Le classement, par ordre d'importance des subventions obtenues au titre de l'aide à la recherche scientifique en 2001 pour 669 universités (99 nationales, 74 publiques locales et 496 privées) montre que les sept anciennes universités impériales monopolisent pratiquement les premières places, suivies d'autres universités nationales prestigieuses de création ancienne. Pour les établissements privés, le classement respecte lui aussi le principe d'ancienneté. C'est ainsi que l'Université de Keio, qui est l'université privée la plus ancienne, arrive en 15^e position et que l'Université de Waseda, qui est la deuxième plus ancienne, se classe 20^e (« Classement Daigaku », 2002).

Asonuma (2002) fait également observer qu'il s'est mis en place au cours des années 1990 de nouvelles formules de crédits et d'aides à la recherche et que cette mesure a accentué la concurrence entre les universités nationales pour l'obtention des crédits. Depuis les années 1970, les établissements privés se voient eux aussi appliquer une formule de péréquation pour leur budget de fonctionnement. Dans les années 1990, la part des crédits attribués au concours pour des projets de recherche a elle aussi notablement progressé pour le secteur privé.

Une allocation de crédits différenciée

Le dispositif d'attribution de crédits aux établissements est actuellement assez fortement différencié. Se fondant sur des données du MEXT, le journal *Asahi* a classé en 2002 les universités nationales en fonction du niveau de leurs dépenses : les sept premières places sont là encore monopolisées par les sept anciennes universités impériales (dont il faut reconnaître par ailleurs qu'elles ont les plus gros effectifs étudiants et enseignants). La structure de la dotation financière varie également d'une filière à l'autre. Les figures 1 à 5 indiquent le niveau actuel de la dotation publique par champ disciplinaire. Dans le domaine de l'ingénierie et des sciences naturelles, la corrélation avec le nombre d'étudiants de 3^e cycle met en relief la structure hiérarchique, alors que ce lien est moins visible dans d'autres domaines*.

* L'université classée en tête doit être considérée comme une exception, dans la mesure où pour des raisons techniques on n'a pas pris en compte les effectifs étudiants de première et de seconde année.

Figure 3. Niveau actuel de la dépense par étudiant et pourcentage d'étudiants diplômés – Ingénierie

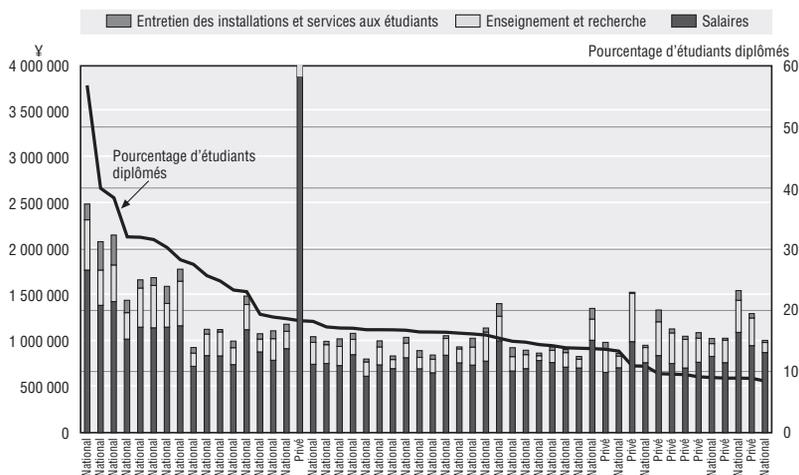


Figure 4. Niveau actuel de la dépense par étudiant et pourcentage d'étudiants diplômés – Médecine

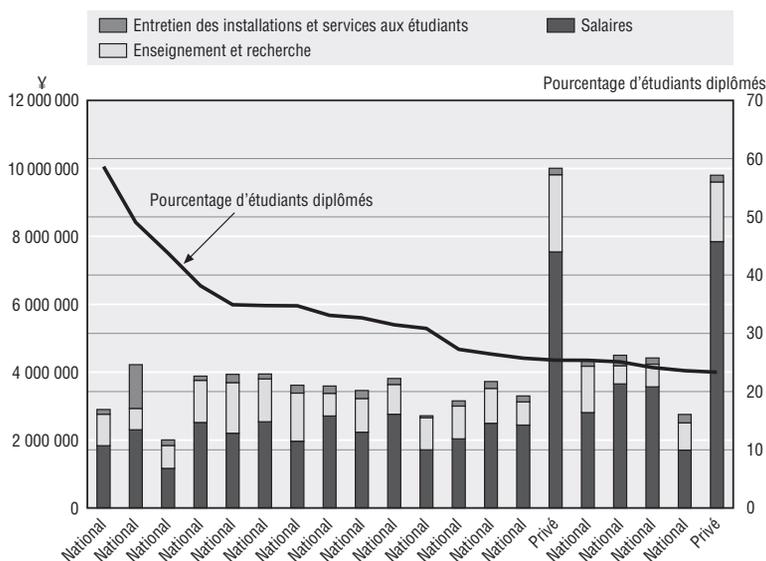
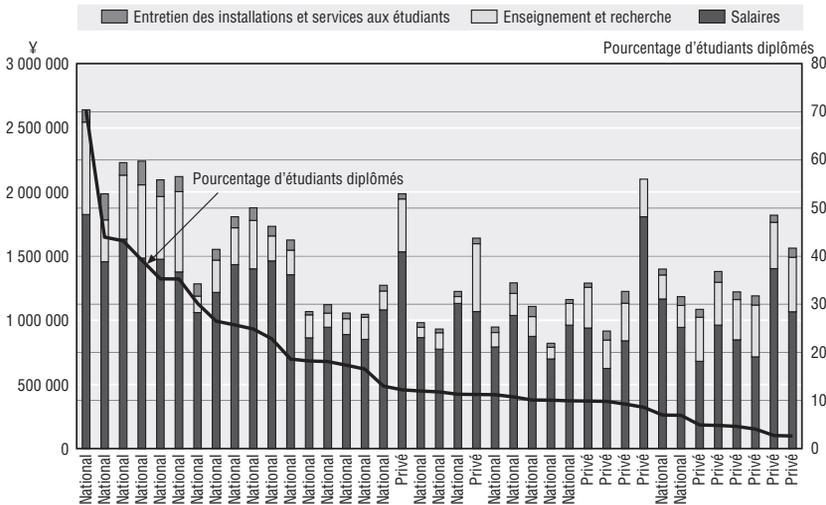


Figure 5. Niveau actuel de la dépense par étudiant et pourcentage d'étudiants diplômés – Sciences de la nature



Source : Auteur, d'après les données du MEXT, 2002.

Le Plan Toyama et le projet « des 30 universités d'élite »

La discussion qui précède montre que le système d'enseignement supérieur japonais accorde un traitement financier de faveur à ses universités de pointe, mais l'évolution globale de la concurrence dans le domaine de la recherche-développement conforte également cette tendance.

Dans le cadre d'une réforme en profondeur due au Cabinet Koizumi, le « Plan Toyama », du nom du ministre de l'Éducation, appelait en juin 2001 à une restructuration du système universitaire national (encadré 1). Dans le document correspondant, qui parle d'instaurer le principe de la concurrence à partir d'un système d'évaluation (externe) par des tiers, le MEXT annonçait son intention de moduler le montant de la dotation sur les résultats de cette évaluation. Il y expose également l'idée d'un coup de pouce aux « 30 universités d'élite » pour les inciter à se hisser au niveau mondial. Il faut bien comprendre qu'une telle proposition correspond de la part du MEXT au souhait d'obtenir du ministère des Finances une rallonge budgétaire en se fondant sur l'argument qu'elle cadre avec le plan de restructuration des services publics adopté par le Cabinet Koizumi. Mais ce plan a suscité une controverse parmi les acteurs de l'enseignement supérieur, et ce pour plusieurs raisons.

Encadré 1. **Principes de restructuration du système universitaire (national) présentés par le MEXT (en juin 2001)**

Réorganisation et intégration des universités nationales

Réorganisation et intégration appuyées sur une évaluation des établissements et des disciplines.

Allègement et réorganisation (ex. : dispositif de formation des maîtres).

Intégration (ex. : des collèges ayant une seule faculté, tels les écoles de médecine).

Réorganisation et/ou intégration des écoles et des établissements relevant de préfectures différentes.

Revitalisation par suppression et création.

Introduction des méthodes de gestion du secteur privé dans les universités nationales

Recrutement d'experts extérieurs au conseil de gestion ou à l'administration.

Gestion flexible et stratégique par clarification des compétences.

Instauration d'une nouvelle politique du personnel fondée sur le mérite et les résultats.

Autonomisation de certaines fonctions par instauration d'un dispositif financier distinct pour certaines activités d'universités nationales (écoles affiliées, écoles de gestion, etc.).

Passage rapide à l'« l'Entreprise universitaire nationale ».

Instauration du principe de concurrence par recours à un dispositif d'évaluation par des tiers (externe)

Instauration d'un dispositif d'évaluation par des tiers faisant appel à des experts et à des personnalités extérieures.

Recours à l'Institut national pour les diplômes universitaires.

Publication *in extenso* des résultats de l'évaluation à l'intention des individus et du public (étudiants, entreprises, parties prenantes).

Subvention modulée sur les résultats de l'évaluation.

Intensification de la sélection pour l'attribution de crédits aux établissements nationaux, locaux, publics ou privés.

Faire en sorte que les « 30 universités d'élite » se hissent au niveau mondial.

Premièrement, on s'est imaginé dans un premier temps que le MEXT entendait par cette mesure créer officiellement au Japon une catégorie d'universités de recherche. On a vu que le système japonais ne prévoyait pas

explicitement de distinction entre « université axée sur la recherche » et « université axée sur l'enseignement ». L'introduction de ces catégories avait été proposée en 1971 par une instance consultative auprès du ministère de l'Éducation. Mais, la proposition n'a pas eu de suite en raison de la forte opposition des universités. Et pourtant, c'est à cette formule que vont les préférences des chercheurs de pointe et des leaders d'opinion dans le domaine des sciences de la nature et de l'ingénierie, où l'on souhaiterait son instauration officielle. Confrontés à une concurrence internationale de plus en plus forte dans le domaine de la recherche, ces groupes sont d'avis qu'en traitant sur le même pied l'ensemble des universités et des établissements de recherche on adopte une stratégie préjudiciable aux intérêts nationaux.

Deuxièmement, le système des chaires et les pouvoirs relativement restreint des gestionnaires dans les établissements favorisent indubitablement une forte participation des universitaires à la recherche, notamment dans le secteur national. Arimoto (1996) a montré que le personnel enseignant des universités japonaises était très axé sur la recherche, plutôt que sur l'enseignement. Cette orientation stimule la concurrence dans ce milieu assez fermé qu'est la communauté académique, qui reste relativement à l'écart de la concurrence mondiale en raison de l'obstacle de la langue ; il n'est pas facile pour des universités japonaises d'attirer des chercheurs de bon niveau venus de tous les horizons, même avec des offres salariales alléchantes. Il est donc essentiel de soutenir la formation en matière de recherche d'une masse critique, afin que la sélection et la concurrence opèrent au sein de la communauté universitaire.

Troisièmement, dans le système actuel, les universités de recherche les plus cotées bénéficient d'un meilleur financement, car elles sont avantagées aussi bien pour la dotation globale et pour les crédits de recherche attribués au concours. Tout porte à croire que le financement de l'enseignement supérieur est actuellement très sélectif au Japon et que le fait de créer un « fonds d'encouragement » accessible à un petit nombre va perturber la structure de la concurrence en pénalisant les chercheurs ne travaillant pas dans un établissement de pointe.

Quatrièmement, le dispositif du MEXT cible non seulement les établissements nationaux, mais aussi les établissements publics locaux et les établissements privés. Il y a là un infléchissement spectaculaire de l'action publique, car jusqu'ici la politique scientifique a eu tendance à ignorer le secteur privé. Mais par ailleurs, cette incitation à rivaliser avec les établissements nationaux est susceptible de donner aux établissements privés le sentiment que le secteur privé est financièrement « maltraité », dans la mesure où ses recettes reposent pour l'essentiel sur les droits d'inscription et où il se trouve en posture particulièrement défavorable, notamment dans les domaines exigeant des installations ou des équipements coûteux.

Enfin et surtout, la controverse porte sur le point de savoir qui va sélectionner les universités « de pointe » et selon quels critères. Les pouvoirs publics ont donné l'impression de vouloir prendre les devants, et ce par le biais d'une commission gouvernementale qui a avalisé le principe de base du dispositif sans consultation préalable des universités. Or, le ministère n'avait nullement l'intention de procéder à cette sélection sans en passer par une commission de pairs et d'experts.

Soucieux d'esquisser les grandes lignes du dispositif, le MEXT a organisé des réunions *ad hoc* entre quatre institutions traitant les problèmes d'évaluation et d'attribution de crédits, à savoir la Société japonaise pour la promotion de la science (JSPS, Conseil de la recherche), l'Institut National des diplômes universitaires (NIAD, instance d'évaluation universitaire), l'Association japonaise d'accréditation (JUAA, instance d'accréditation des établissements) et la Corporation de promotion et d'aide mutuelle de l'enseignement privé (PMACPI, société publique d'aide aux établissements privés). Mais, les positions prises par ces institutions traduisent généralement une attitude prudente et le refus de prendre l'initiative dans les discussions.

Formulation et utilisation des indicateurs de performance

Depuis que le processus correspondant s'est amorcé, le MEXT s'intéresse de très près aux indicateurs de performance « objectifs » pour le processus de sélection. Mais il se heurte à une forte opposition des experts. Par ailleurs, de nombreux établissements axés sur la recherche ont procédé à une collecte frénétique de données dans la perspective d'une mesure de leurs résultats, d'une part pour se prémunir contre le dispositif, d'autre part pour d'autres impératifs comme la gestion stratégique ou le désir des présidents d'université de se faire valoir vis-à-vis des membres du corps enseignant. Le personnel enseignant s'est donc vu confronté à la lourde tâche de devoir préparer des listes de publications, etc. En fin de compte, le MEXT a renoncé à appliquer mécaniquement ces indicateurs de performance pour le processus de sélection et privilégie le processus « subjectif » de prise de décision par la commission de sélection. Il a publié la liste des indicateurs « à titre d'exemples » et conseillé aux universités de ne pas s'en inspirer de manière rigide pour mettre en évidence leurs résultats.

Les controverses et les critiques suscitées par le Plan des 30 universités d'élite ont beaucoup influé sur la politique du MEXT. Le ministère a rebaptisé le dispositif « Centre d'excellence au 21^e siècle » (COE21 – *Center of Excellence in the 21st Century*) après six mois de discussions. Il a également précisé qu'il n'entrait pas dans ses intentions de classer les établissements ou de prévoir des catégories. Il a par ailleurs été décidé que la *Japan Science Promotion Society* (JSPS, Société pour la promotion scientifique du Japon – équivalent d'un

Conseil de la recherche) serait chargée d'appliquer cette mesure, conçue pour promouvoir l'activité scientifique plutôt que pour évaluer les universités. En rebaptisant le dispositif, le MEXT entendait de toute évidence procéder à une sélection parmi les unités de recherche, et non parmi les établissements ; ce ne sont donc pas les unités de recherche, mais bien les établissements qui font acte de candidature. Le plan prévoyait dès le départ neuf champs disciplinaires : 1) sciences de la vie ; 2) sciences médicales ; 3) chimie, sciences de la matière ; 4) mathématiques, physique, sciences de la terre ; 5) informatique, électricité, électronique ; 6) génie mécanique, génie civil, autres filières d'ingénierie et architecture ; 7) lettres ; 8) sciences sociales ; 9) activités interdisciplinaires, domaines nouveaux. On peut considérer le dispositif comme un instrument renforçant le pouvoir des présidents d'université, car ce sont eux qui classent par ordre de mérite les propositions émanant des unités de recherche. Les unités sélectionnées vont toucher entre 100 et 500 millions de JPY par an pendant cinq ans. Le montant n'est pas très important en soi, mais il permettra aux unités ainsi distinguées d'attirer plus facilement d'autres fonds.

Le plan COE21 pouvait être considéré comme un ballon d'essai en matière de financement sur résultats. Les années précédentes, le gouvernement et sa commission avaient adopté une formule fixant la dotation budgétaire à partir des plans financiers fournis par les universités, ou après négociation avec ces universités. Le facteur historique influait fortement sur l'ordre des priorités dans la mesure où l'on ne disposait pas d'indicateurs explicites permettant de trouver le bon équilibre au sein de la structure hiérarchique.

Deux raisons expliquent que le ministère ait choisi de continuer à utiliser les indicateurs de performance « objectifs ». Premièrement, les pouvoirs publics ne sont pas seuls à s'intéresser à la mesure de la performance ; le monde économique, la collectivité et les gestionnaires de l'université souhaitent eux aussi disposer d'un instrument de mesure pratique. On exige aujourd'hui des ministères et des universités qu'ils manifestent leur transparence par le biais d'une évaluation. Appliqués aux universités, les indicateurs de performance donnent à la puissance publique le moyen de mettre en évidence la transparence de leurs interventions. Deuxièmement, la dotation sur résultats est un stimulant très efficace pour les universités. La mesure de la performance permet de même d'exercer un contrôle dans la mesure où des intervenants extérieurs au milieu universitaire, y compris le personnel du MEXT, peuvent réagir aux orientations et aux résultats de l'établissement, qui se manifestent de manière précise dans les indicateurs.

Mais il n'est pas certain que les indicateurs envisagés se révèlent viables et permettent effectivement d'estimer les perspectives de succès des unités de recherche (Cave *et al.*, 1997). De nombreux pays se sont rendu compte que le recours à ces indicateurs incite les établissements à chercher à améliorer

Encadré 2. Les indicateurs de performance retenus pour le choix des unités de recherche dans le dispositif COE21

Excellence dans une spécialité et la contribution apportée à cette spécialité :

- Éléments prouvant un écho favorable dans les pays étrangers.
- Élection à titre de membre ou de membre honoraire d'une société académique japonaise ou étrangère.

Publication des résultats et des normes de recherche :

- Publication dans des périodiques à fort impact.
- Nombre de citations.
- Brevets déposés et exploités.
- Organisation de conférences internationales.

Mobilité du personnel universitaire :

- Enseignements de 3^e cycle.
- Visites de chercheurs étrangers.
- Universitaires ayant l'expérience de recherches à l'étranger.

Formation post-diplôme :

- Présentations à une société savante réalisées par des étudiants de 3^e cycle.
- Activités des diplômés dans cette société.
- Méthodes pédagogiques favorisant clairement les ressources humaines de bon niveau.

Liens avec l'entreprise et les autorités locales, réseaux internationaux :

- Contrats de recherche, dons, etc.
- Recrutement de personnel universitaire dans l'entreprise.
- Contribution à l'action politique de la commune locale.
- Liens internationaux en matière d'enseignement et de recherche

Gestion et cadre d'activité :

- Recours à l'évaluation externe.
- Environnement de la recherche et de l'enseignement (bibliothèques, TIC, installations et équipements).

Divers :

- Cours en anglais.
- Nombre de titulaires d'un doctorat dans le personnel enseignant.
- Dons émanant de diplômés de l'établissement.
- Dispositif d'évaluation du cours par les étudiants.
- Membres internationaux du personnel.
- Mouvement ou promotion dans d'autres universités.

leur « note » plutôt que leurs résultats, ce qui est un effort vain. De plus, les chercheurs sont en général d'avis que l'activité de recherche est trop particulière pour pouvoir être mesurée. Ils sont même persuadés qu'il est impossible d'expliquer les recherches de pointe dans un langage accessible à des non spécialistes. D'un autre côté, on constate une augmentation du nombre des chercheurs qui font appel à ces indicateurs pour évaluer l'activité d'autres chercheurs. Mais, l'attitude des chercheurs face à des indicateurs comme le nombre de citations ou l'impact varie notablement d'un domaine à l'autre. Les présidents d'université et les gestionnaires trouvent les indicateurs commodes, parce qu'il est souvent difficile, même pour un universitaire, d'apprécier les résultats obtenus dans un domaine qui n'est pas familier.

Les résultats de la sélection pour COE21 ont été publiés en octobre 2002. Le *Yomiuri Newspaper* (du 3 octobre 2002) a présenté un classement des établissements à partir du nombre d'unités de recherche sélectionnées (voir tableau 1). Le JSPS avait sélectionné 113 unités de recherche dans 51 établissements (31 universités nationales, 4 universités régionales publiques et 15 universités privées) sur une liste de 686 établissements (99 nationaux, 75 régionaux publics et 512 privés). L'Université de Tokyo et l'Université de Kyoto se partagent la première place (11 unités). Parmi les dix premiers figurent sept anciennes universités impériales ; les deux universités privées les plus en vue (Keio et Waseda) ont le même palmarès (5 unités) ; et l'université d'ingénierie la plus cotée (Institut de technologie de Tokyo) a quatre unités sélectionnées.

Les résultats ont été accueillis favorablement par certains et de manière très critique par d'autres. Certains experts sont d'avis que les résultats sont en principe parfaitement conformes à la performance des établissements

Tableau 1. **Classement en fonction du nombre d'unités de recherche retenues au titre de COE21**

11	<i>Tokyo, Kyoto</i>
7	<i>Nagoya, Osaka</i>
5	<i>Tohoku, Keio, Waseda</i>
4	<i>Hokkaido, Tokyo Institute of Technology, Kyushu</i>
3	<i>Tsukuba, Ritsumeikan</i>
2	Tokyo Agriculture and Technology, Tokyo Foreign Studies, Yokohama, Toyohashi, Nara Institute of Science and Technology, Hiroshima
1	Obihiro, Akita, Gunma, Ocha, Nagaoka, Shinshu, Nagoya Institute of Technology, Gifu, Kanazawa, Kobe, Tottori, Ehime, Saga, Nagasaki, Kumamoto, Miyazaki Med., Shizuoka (Préfecture), Osaka (Préfecture), Osaka-city, Himeji (Préfecture), <i>Aoyama, Kitazato, Kokugakuin, Sophia, Tamagawa, Chuo, Tokai, Nippon, Hosei, Aichi, Meijo, Kinki</i>

Source : *Yomiuri Newspaper* (3 octobre 2002).

Soulignement : anciennes universités impériales ; en italiques : universités privées.

retenus, d'autres estiment qu'ils sous-estiment la performance des universités de recherche les plus en vue par comparaison avec celle des établissements privés ou des établissements de moindre notoriété. On a critiqué ce qui est perçu comme le pouvoir hégémonique des « patrons » âgés, de même que l'objectivité des critères de sélection. Certains journalistes ont émis l'idée que la performance des universités de pointe n'était pas véritablement exceptionnelle au regard des investissements qui s'y concentrent. D'autres encore vont jusqu'à dire qu'un système de sélection fondé sur l'examen collégial peut masquer certaines choses. On voit donc que ce classement n'a pas sensiblement modifié l'image qu'une large partie de l'opinion publique se faisait de l'université. Le dispositif ne modifie pas la répartition des crédits de recherche entre secteur public et secteur privé. Bref, la crédibilité des universitaires au travers de l'examen collégial est sérieusement mise en doute, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du monde universitaire.

Mais on peut tout de même dire de ces résultats qu'ils constituent une bonne incitation pour les universités moins cotées et qu'ils justifient la stabilité des universités de pointe orientées vers la recherche. La commission de sélection du JSPS insiste sur le fait qu'elle cherche à repérer les unités de recherche à fort potentiel ; elle a publié une liste des raisons qui motivent ses choix, après les critiques qui lui ont été adressées sur la transparence du processus de sélection.

Discussion : un même lit, mais des rêves différents

La mise en place d'un dispositif visant à développer des universités de niveau mondial a révélé que les pouvoirs publics et les universités obéissent à des motivations différentes. Deux points méritent d'être évoqués.

Premièrement, les différentes catégories d'acteurs se font une idée très variable de la formule idéale pour la répartition des crédits entre champs disciplinaires ou établissements. Même si l'on parvient à définir de manière précise un mécanisme permettant d'ajuster la dotation sur les résultats, on entre dans un débat sans fin sur la bonne formule de financement, qui est diversement perçue. Si l'on veut satisfaire toutes les parties prenantes à l'intérieur comme à l'extérieur du monde universitaire, il faut peser soigneusement les facteurs historiques, ou bien les facteurs subjectifs « inexplicables », dans la décision finale.

Deuxièmement, il n'y a pas de méthode bien définie pour faire qu'une université se hisse au niveau mondial ou pour améliorer le niveau de la recherche dans un pays afin qu'il puisse s'affirmer face à la concurrence internationale. Le soutien national est de toute évidence un facteur critique. Par ailleurs, de nombreuses universités sont convaincues que l'autonomie de

gestion joue beaucoup. S'il n'est pas prévu officiellement de catégorie réservée aux universités d'élite, les pouvoirs publics se doivent d'inventer un outil leur permettant de justifier la différenciation dans les dotations budgétaires. Le financement sur résultats devrait se révéler pratique pour eux en donnant à chaque administrateur la possibilité de donner facilement au public des preuves de transparence.

Les indicateurs sont par essence imparfaits et ne sauraient donner satisfaction à tout le monde. Ils contribuent de plus à la hausse du coût, notamment pour les chercheurs de haut niveau : leur temps est précieux et l'élaboration des documents pour la demande de crédits ciblés peut être considérée comme une perte de temps. Par ailleurs, la formule de l'examen par les pairs ne parvient pas semble-t-il à inspirer confiance et à susciter un appui en dehors de la communauté académique. L'exigence de transparence et d'objectivité est très forte, mais impossible à satisfaire en pratique.

Néanmoins, les chercheurs de haut niveau se montrent dans l'ensemble favorables au financement sur résultats parce qu'ils ont le sentiment d'y gagner. Mais dans le même temps, aucun effort ne doit être ménagé pour trouver « l'arme secrète » susceptible de renforcer la compétitivité de l'activité nationale de recherche sur le marché académique global. Même si le financement sur résultats ne garantit pas systématiquement une répartition optimale des crédits publics, les chercheurs, les gestionnaires d'établissement et les administrateurs publics conjuguent leurs efforts pour donner de la « visibilité » à leur performance et pour optimiser l'investissement financier consenti afin de créer des universités « de niveau mondial ». Un proverbe chinois donne une bonne idée de leur situation : « On peut très bien partager le même lit sans partager les mêmes rêves ».

Références

- Asahi Newspaper*, (2002), Daigaku Ranking [classement des universités] 2003, Tokyo, Asahi Shimbun Publishers.
- ASONUMA, A. (2002), Finance reform in Japanese higher education, *Higher Education*, vol. 43, pp. 109-126.
- ARIMOTO, A. (1996) The Academic Profession in Japan, in P. Altbach, (dir. pub.), *The International Academic Profession: Portraits of Fourteen Countries : Special Report*, San Francisco : Jossey Bass.
- BURKE, J. et SERBAN, A.M. (dirs. pub.), (1998), *Performance Funding for Public Higher Education: Fad or Trend?* San Francisco : Jossey-Bass.
- CAVE, M., HANNEY, S., HENKEL M. et KOGAN, M. (1997), *The Use of Performance Indicators in Higher Education: Third Edition*, Londres, Jessica Kingsley Publishers.
- Department for Education and Skill (2003), *The Future of Higher Education*, UK.

- LEE, G. E. (2000), Brain Korea 21: A Development-Oriented National Policy in Korean Higher Education, *International Higher Education*, printemps 2000.
- HAMANAKA, J. (2002), Daigakuin no hatten to kozobunka (Développement et diversification de l'enseignement de 3^e cycle), *Kokuritsu Daigaku no Kozo Bunka to Chiiki Koryu [Diversificateur de structures et échanges régionaux des universités nationales]*, National Centre for University Finance, Tokyo, pp. 129-145.
- OGAWA, Y. (2002), Challenging the traditional organization of Japanese universities, *Higher Education*, vol. 43, pp. 85-108.

L'orientation de la recherche universitaire par des moyens d'action nationaux

par

John Kleeman

University of New England, Australie

Dans un Livre vert paru en juin 1999, le gouvernement australien affichait son intention de réformer la recherche et la formation des étudiants chercheurs en milieu universitaire. Après une période de débat public et de réflexion de la part des institutions, des réformes ont vu le jour. Aux termes des nouvelles dispositions, le financement de la recherche et de la formation dans cette discipline est désormais fondé sur les résultats et totalement séparé de la dotation de base attribuée aux universités pour l'enseignement. Les nouveaux mécanismes de financement permettent également la réaffectation des ressources publiques de base consacrées à la recherche au sein du secteur universitaire.

Dans les universités mêmes, il importe d'orienter, en interne, les crédits budgétaires publics vers les disciplines à forte intensité de recherche, comptant de très nombreux étudiants chercheurs et bénéficiant d'importantes subventions de l'extérieur – éléments influant le plus sur les indicateurs de performance qui déterminent l'attribution des fonds. Il est possible de modéliser ce circuit de financement qui va de la décision gouvernementale jusqu'à l'affectation interne des ressources, et les résultats de cette modélisation pourraient fort bien aboutir à une transformation définitive de la nature des universités en modifiant le mode de financement et des travaux qui y sont menés et la façon dont il en est rendu compte.

Avec ces modèles de financement, les départements d'enseignement pourraient, s'ils comptent peu d'étudiants chercheurs et ne bénéficient que de faibles subventions de l'extérieur, se retrouver dépourvus des moyens de financer ce que les travaux de recherche et d'érudition les plus élémentaires et les bourses d'étude. Cela compromettrait le niveau et la vocation de l'enseignement universitaire qui, par nature, devrait s'inscrire dans une culture d'érudition soutenue et de création de nouveaux savoirs grâce à la recherche.

Dans cet article, nous examinons ces aspects dans le contexte des modèles de financement de la recherche, ainsi que les réponses apportées par les gestionnaires d'université et les universitaires de terrain face aux enjeux de l'adaptation au nouveau cadre d'action et de financement.

Introduction

Les nouvelles politiques en matière de recherche

Au cours de ces trois dernières années, les changements intervenus dans les domaines de l'action publique, de la réglementation et du financement ont totalement bouleversé les règles régissant la recherche menée dans les établissements d'enseignement supérieur australiens. Dans cet article, on s'attache d'abord à décrire ces changements et à préciser l'influence croissante des orientations fixées par le gouvernement. On en examine ensuite les conséquences sur la nature de la recherche universitaire, la culture des universités et l'enseignement qui y est dispensé.

Le financement public de la recherche en milieu universitaire

Les nouvelles mesures gouvernementales (DEST, 1999b) applicables à la recherche et à la formation de chercheurs dans les universités australiennes ont été mises en place en 1999, après une consultation basée sur un document de réflexion (DEST, 1999a). Pour les besoins du présent document, il convient de retenir les trois grandes idées suivantes :

1. Les crédits sous forme de « dotation forfaitaire » accordés aux universités par le gouvernement pour permettre aux établissements de financer la recherche et la formation de chercheurs sont clairement définis et ne se confondent pas avec les crédits accordés pour les activités d'enseignement. Le financement est réparti entre les universités selon le principe de la mise en concurrence selon des indicateurs de performance.
2. Les déclarations de principe, les directives de planification et les mandats visant à garantir la qualité sont autant d'illustrations des orientations fixées par le gouvernement par le biais d'une topologie organisationnelle large, de la nature des résultats envisagés, et du style de gestion au sein des établissements. L'accent est mis de façon récurrente sur la nécessité pour ces derniers de repérer les domaines dans lesquels ils sont les plus compétents et de les privilégier.
3. Le financement de l'infrastructure de recherche et de la recherche ciblée connaîtra de fortes augmentations pendant plusieurs années ; par ailleurs, le Conseil australien de la recherche (ARC), l'organisation chargée de l'administration de l'ensemble des programmes « phares » de subvention de la recherche obéissant à une logique de concurrence, verra son rôle

s'accroître. L'augmentation du financement ciblé bénéficiera essentiellement aux domaines prioritaires.

Programme d'innovation intersectoriel

En 2001, le gouvernement australien présentait (ACG, 2001) son programme national élargi en matière d'investissement dans la recherche et l'innovation dans les secteurs public, industriel et éducatif. Cette déclaration incluait des projets déjà présentés par le passé et annonçait de nouvelles initiatives des pouvoirs publics et de nouveaux programmes de financement visant à stimuler la recherche et le développement. Ce programme inscrit une quatrième caractéristique majeure dans le nouveau paysage et donne au secteur de l'enseignement supérieur une place sur la scène nationale.

4. L'accent sera mis sur les orientations et le financement concernant les programmes stratégiques qui optimiseront les bénéfices engendrés pour le pays par la recherche et le développement, le gouvernement participant en fixant les priorités (DEST, 2002c).

Les bénéfices engendrés pour le pays par l'innovation et la commercialisation de la propriété intellectuelle

Qu'il s'agisse du secteur de l'enseignement supérieur ou de l'action publique intersectorielle, le gouvernement s'est intéressé avant tout aux résultats tangibles de l'innovation. Il s'agit de la cinquième caractéristique :

5. On compte bien désormais que la recherche et le développement seront de plus en plus liés à contribution que ces deux activités peuvent apporter à la prospérité nationale et au bien-être social, et qu'il faudra rentabiliser directement l'investissement public dans l'innovation lorsque les retombées seront commercialisés avec succès.

Le financement de la recherche

Les ressources engagées par les universités

Les données du tableau 1 se rapportent aux dépenses d'ensemble des établissements, qu'il s'agisse d'unités d'enseignement et de recherche, ou non. Outre les dépenses des départements universitaires, les données du document ABS R&D donnent également une estimation de la proportion de dépenses en matière d'administration et de soutien à l'enseignement, d'équipement et d'infrastructure, qui est attribuée au soutien des activités de recherche. Ces données incluent toutes les sources de financement, y compris les fonds de fonctionnement octroyés par le gouvernement pour l'enseignement et la recherche, les subventions pour la recherche et les contrats, les droits acquittés par les étudiants payants, les redevances payées pour services rendus, y compris les services d'experts conseils, etc.

Tableau 1. **Part des dépenses de recherche dans les dépenses totales en 2000**

Dépenses des universités australiennes en 2000, toutes affectations confondues (en millions de AUD)		% de R-D	Dépenses de recherche et développement en 2000 (en millions de AUD)	
Coûts de personnel	5 368	26	1 397	Salaires et allocations
Bâtiments et domaines	365	13	48	Terrains et bâtiments
Dépréciation et amortissement	643	26	165	Autres dépenses d'équipement
Autres dépenses	2 630	44	1 163	Autres dépenses courantes
Dépenses de fonctionnement totales	9 006	31	2 774	Total

Note : Les dépenses totales se rapportent à tous les établissements d'enseignement supérieur concernés par l'attribution de ressources de fonctionnement par le gouvernement.

Source : Colonne « toutes affectations confondues », DEST (2002e), colonne « dépenses de R-D », ABS R&D 2000 (2002).

On peut comparer les coûts de personnel (26 % des sommes dépensées) au temps moyen que le personnel universitaire, selon les estimations, consacre à la recherche. Selon les statistiques de l'ABS R&D 2000 (2002), il représente 11 854 années-personnes, et la collecte annuelle de données concernant le personnel national réalisée par le DEST (2002d) indique un équivalent plein-temps de 54 310 membres du personnel enseignant, ce qui signifie que le personnel universitaire consacre 22 % de son temps à la recherche. On peut rapprocher ce pourcentage de celui (26 %) que représentent les coûts de personnel. Tout d'abord, ces 26 % tiennent compte des allocations accordées aux étudiants chercheurs de troisième cycle, qui travaillent à plein-temps ; ensuite, les coûts salariaux des universitaires faisant de la recherche ont tendance à augmenter car le personnel en début de carrière a moins de temps à consacrer à cette activité (Allen, 1998) que ceux qui font partie du système depuis plus longtemps (McInnis, 1999).

Sources de recettes destinées à la recherche

Le tableau 2 présente une analyse des recettes perçues par les universités en 2000. Il combine les sources tirées du recueil de données financières nationales portant sur toutes les recettes et les données statistiques de l'ABS concernant les sources de recettes correspondant au total de 2 774 000 AUD indiqué au tableau 1. Le tableau 2 modélise la répartition qui aurait été celle de l'année 2000 dans le cadre des nouvelles mesures, en utilisant les principes et données publiés (il importe d'utiliser 2000 car c'est l'année pour laquelle on dispose des données de l'ABS en matière de R-D les plus récentes).

En 2000, ni le RTS ni l'IGS n'ont été octroyés sous ces rubriques, mais les principes de leur calcul ont été publiés (DETYA, 1999b) et peuvent être appliqués en toute confiance aux données de 2000 en les retirant de la subvention de fonctionnement pour obtenir les données pour la colonne

Tableau 2. Modélisation de la concordance entre les sources de recettes des universités australiennes en 2000, toutes affectations confondues, et les recettes destinées à la recherche

Catégorie de source de recettes	Toutes affectations (en millions de AUD)	Affectation à la recherche (en millions de AUD)	Recherche en % de la source
Recettes liées à la scolarité			
Subvention fédérale de fonctionnement	2 651		
Contributions des étudiants au titre du HECS	1 676		
Étudiants payants (nationaux et étrangers)	1 191		
Dotations aux fonds de retraites et autres recettes, non liées à la recherche, provenant du gouvernement fédéral	188		
Sous total des recettes liées à la scolarité	5 705	920	16
Recherche et autres affectations			
Research Training Scheme (RTS) ^a	494	494	100
Institutional Grant Scheme (IGS) ^b	251	251	100
Subventions fédérales d'équipement et autres subventions spécifiques ^c	415	415	100
Autres subventions, contrats et services de consultants ^d	933	676	74
Toutes autres sources	1 545		
Recettes totales	9 343	2 774	30

a) Le RTS est la dotation forfaitaire octroyée à une université pour qu'elle assure la formation des étudiants chercheurs. Pour obtenir ce chiffre, on a pris le chiffre négocié pour 2001 et calculé sa valeur en dollars pour 2000.

b) L'IGS est la dotation forfaitaire octroyée à une université pour qu'elle assure un minimum de soutien à la recherche. Ce chiffre est obtenu en faisant la somme du montant des crédits affectés à la recherche pour 2000 et des subventions de faible montant pour la même année (DETYA, 2001a).

c) Ce chiffre correspond à une « aide spéciale à la recherche » suivant les données Finance 2000 du DEST (2002e) moins les subventions de faible montant.

d) Ce poste constitue la meilleure estimation adaptée aux données de l'ABS R&D 2000 et aux données Finance 2000 disponibles et signifie qu'une part des contrats et des services de consultants ne correspondent pas à de la recherche (l'italique indique que ce chiffre est une estimation).

Source des données : La colonne indiquant les recettes « Toutes affectations » a été adaptée des données du DEST (2002e) et du DETYA (2001a) ; la colonne traitant des recettes affectées à la recherche a été adaptée de l'ABS R&D 2000 (2002). Le RTS et l'IGS ont été calculés et extraits à partir de la subvention de fonctionnement comme si cela avait été le cas en 2000, afin de séparer les sources liées à la recherche de celles qui ne le sont pas.

intitulée « Toutes affectations ». La colonne intitulée « Affectation à la recherche » est adaptée à partir des données de l'ABS R&D 2000 mais remaniée pour correspondre aux catégories du tableau.

Le chiffre estimé de 920 millions AUD pour les ressources provenant des droits de scolarité indiqué dans le modèle est le montant nécessaire pour assurer la concordance avec les données de l'ABS R&D 2000 sur les recettes financées par le fonds universitaire général. Il représente 33 % des dépenses totales de recherche en 2000.

Moyens permettant au gouvernement d'orienter les activités de recherche

Le gouvernement a les moyens d'exercer une influence considérable sur l'orientation générale de la recherche universitaire en faisant passer davantage de ressources via des programmes ciblés ou concurrentiels, en combinaison avec les priorités qui guideront le financement national relatif dans des domaines de recherche larges.

Dotations ciblées et dotations à l'infrastructure

Toutes les dotations ciblées et les subventions soumises au jeu de la concurrence sont dirigées vers des domaines de recherche larges qui seront inclus dans la détermination des priorités nationales de 2002 (DEST, 2002c). Outre le financement indiqué au tableau 3, on estime que les établissements d'enseignement supérieur drainent 676 millions AUD (voir la ligne (d) du tableau 2) sous forme de subventions et de contrats en provenance d'autres administrations du Commonwealth et directement de l'industrie, etc. Ces sources de financement ciblent leurs fonds sur des projets menés dans des domaines de recherche qui servent leurs intérêts et leurs besoins.

Tableau 3. Financement par le gouvernement de la recherche dans l'enseignement supérieur pour la période 2002-2006, exprimé selon les valeurs de 2000 (en millions AUD)

Financement de la recherche dans l'enseignement supérieur par le gouvernement

Catégorie de source de recettes	2000	2002	2004	2006
Fonds de fonctionnement de la recherche (à affectation libre mais à charge de rendre compte de leur utilisation)				
Research Training Scheme (RTS) ^a	494	494	494	494
Institutional Grant Scheme (IGS) ^b	251	260	260	260
Sous total des fonds de fonctionnement de la recherche	745	754	754	754
Dotations à la recherche ciblée et à l'infrastructure				
Dotations forfaitaires à l'infrastructure (RIGB)	80	114	153	175
Infrastructure systémique	0	26	52	57
Subventions concurrentielles de l'ARC	237	261	369	500
Autres financements du gouvernement (bourses d'étude etc.)	97	98	98	98
Sous total des dotations ciblées et à l'infrastructure	415	498	672	829
Total	1 160	1 252	1 426	1 583
Dotations à la recherche ciblée et à l'infrastructure en % du total	36 %	40 %	47 %	52 %

a) et b) Voir tableau 2.

Source : Données 2000-2004 du DETYA (2001a) et du DEST (2002a) ; informations de 2006 estimées ou adaptées de l'ACG (2001) et du site www.dest.gov.au

Les programmes de subvention de la recherche de type concurrentiel dirigent donc les fonds de recherche vers des domaines qui sont déterminés par des agences extérieures au système de l'enseignement supérieur. C'est un processus qui a débuté en Australie en 1956, comme le note Pennington (1997), et la part que cela représente dans le total des fonds de recherche augmentera de manière significative entre 2000 et 2006, comme on peut le voir dans le tableau 3.

Dotation forfaitaire de fonctionnement

Le financement dont les universités peuvent disposer à leur guise (elles peuvent notamment l'utiliser pour payer les salaires du personnel pratiquant à la fois l'enseignement et la recherche) demeurera constant jusqu'en 2004 et probablement 2006. Sa part diminue progressivement par rapport à celle du financement ciblé.

Les indicateurs de performance de la recherche utilisés pour allouer ce financement aux universités dépendent beaucoup de l'efficacité avec laquelle chaque établissement parvient à obtenir des fonds ciblés et des subventions. La dotation forfaitaire à l'infrastructure est totalement fonction des recettes que représentent les subventions de la recherche concurrentielle. Par conséquent, la dotation forfaitaire à la recherche au titre du fonctionnement sera allouée à des établissements capables d'augmenter leur part de financement ciblé (y compris en provenance de sources telles que l'ARC et d'autres sources ciblées figurant dans le tableau 3 ainsi que les 676 millions AUD supplémentaires en provenance d'autres sources indiquées en (d) dans le tableau 2).

Cela signifie que les décisions qui déterminent les priorités retenues pour les programmes de type concurrentiel et les programmes ciblés influenceront à leur tour sur le montant relatif des financements à affectation libre alloués à chaque université. Ceci offre un mécanisme permettant d'influencer les orientations générales de la recherche entreprise par les universités, via le processus de détermination des priorités pour les administrations publiques qui fournissent les subventions à la recherche.

Pressions internes aux universités

Optimisation des recettes de la recherche pour les universités

Les tableaux 3 et 4 montrent que le financement ciblé et infrastructurel augmentera sur la période 2000-2006 par rapport aux recettes de la recherche pour les universités, tandis que la dotation forfaitaire de fonctionnement ne bougera pas et diminuera en proportion des recettes de la recherche. Les universités qui souhaitent mettre très fortement l'accent sur la recherche doivent absolument tout mettre en œuvre pour drainer davantage de fonds de recherche ciblés et défendre ou accroître leur part de la dotation forfaitaire au

Tableau 4. Scénario de la contribution relative des ressources, provenant des recettes, utilisées pour la recherche pour la période 2002-2006 (%)

Catégorie de source de recettes	2000	2002	2004	2006
Ressources utilisées pour la recherche et financées par des recettes non liées à la recherche				
Ressources liées à la scolarité (calculées à partir du tableau 2)	33.4	31.7	29.4	27.5
Fonds de fonctionnement de la recherche (dotation forfaitaire)				
Research Training Scheme (RTS) ^a	17.9	17.0	15.8	14.8
Institutional Grant Scheme (IGS) ^b	9.1	9.0	8.3	7.8
Sous total des fonds de fonctionnement de la recherche	27.0	26.0	24.1	22.5
Dotations à la recherche ciblée et à l'infrastructure				
Dotations forfaitaires à l'infrastructure	2.9	3.9	4.9	5.2
Infrastructure systémique	0.0	0.9	1.7	1.7
Subventions concurrentielles de l'ARC	8.6	9.0	11.8	15.0
Autres financements du gouvernement (bourses d'études etc.)	3.5	3.4	3.1	2.9
Sous total des dotations à la recherche ciblée et à l'infrastructure	15.0	17.2	21.5	24.8
Autres subventions, contrats et services de consultants	24.5	25.1	25.0	25.1
Ressources totales utilisées pour la recherche	100.0	100.0	100.0	100.0

a) et b) Voir tableau 2.

Source : Le tableau ci-dessus s'inspire du tableau 2 (deuxième colonne de données) qui est projeté sur la période 2002-2006 à l'aide des données du tableau 3. En outre, on suppose que le montant, estimé à 920 millions AUD, des ressources provenant des recettes liées aux droits de scolarité (voir le tableau 2) demeure le même pour la période 2002-2006. Ensuite, le scénario comprend d'« autres subventions, contrats et services de consultants » (voir le tableau 2) et, dans cette projection, on suppose une augmentation de 7.5 % tous les deux ans.

titre du RTS ou de l'IGS. Le RTS et l'IGS sont des sources importantes de financement des salaires, les programmes de financement de la recherche de type concurrentiel ne prévoyant généralement pas les salaires du personnel enseignant titulaire en milieu universitaire. Par ailleurs, le RTS et l'IGS fournissent une réserve de financement partielle pour certaines années où les résultats des indices de performance sont susceptibles d'afficher une baisse temporaire.

En pratique, une université obtient le meilleur résultat en matière de financement global (y compris au titre du RTS et de l'IGS) si elle est performante en ce qui concerne :

- l'obtention, dans des conditions de concurrence, de fonds de recherche externes provenant d'organismes de subvention et d'autres sources (il s'agit

du seul domaine où le financement augmente, comme le montrent les tableaux 3 et 4) ;

- les effectifs d'étudiants visant à obtenir un diplôme de recherche de haut niveau ;
- les taux de réussite de ces étudiants ; et
- la réalisation de projets de recherche et la communication des résultats, en particulier par la publication des travaux de recherche.

Des groupes ou équipes ressemblant plus à des instituts de recherche qu'à des départements universitaires classiques sont plus à même de réaliser ce type de performances, en particulier dans des domaines de recherche qui requièrent de nombreux équipements et des investissements substantiels en matière d'infrastructure. A.P. Rowe soulignait ce point en 1960, il y a plus de 40 ans de cela, à une époque où l'action publique était très différente, et ses observations sont tout aussi pertinentes aujourd'hui (il convient cependant de noter qu'il s'intéressait principalement à des domaines ayant trait à la science/la technologie).

Si l'on observe la situation en Australie, on constate qu'il existe deux types de centres : les premiers sont intégrés aux établissements d'enseignement et les seconds existent en dehors des structures classiques des facultés (ces derniers se caractérisent plus souvent par leur interdisciplinarité).

Incidations liées au financement en fonction des performances

Une méthode évidente pour obtenir une réponse au sein d'une université est de déployer des dotations forfaitaires en interne sur la base des mêmes indicateurs de performances que ceux que les pouvoirs publics utilisent (tableau 5) pour allouer des fonds aux universités. Cette stratégie portant sur le long terme, ceci implique un style de gestion comparativement non-interventionniste pour l'allocation des ressources de recherche à affectation libre telles que les dotations forfaitaires, car elle repose sur un système numérique qui récompense la réussite de la recherche et offre des aides pour que d'autres réussissent. Ce mécanisme étant un moyen visible et transparent

Tableau 5. Les indicateurs de performance et leur pondération pour l'allocation d'une dotation forfaitaire au titre du RTS et de l'IGS (%)

Indicateur de performance	RTS (Research Training Scheme)	IGS (Institutional Grants Scheme)
Recettes de la recherche	40	60
Nombre d'étudiants chercheurs		30
Taux de réussite des étudiants chercheurs	50	
Volume de recherches publiées	10	10

Source : DETYA (1999b).

d'obtenir des informations en retour, il est plus susceptible à long terme de produire les meilleurs résultats dans le cadre d'action actuel.

Cependant, les indicateurs de performance sont pour la plupart des indices « retardés » en fonction desquels les fonds sont alloués pour des activités passées, non pour un potentiel futur. Des performances régulières engendrent normalement un financement régulier, mais ce n'est pas toujours le cas. Les performances passées peuvent se rapporter à un groupe qui s'est réduit progressivement ou qui a interrompu ses activités, et elles ne fourniront pas un financement indexé pour les nouveaux projets.

Une bonne réponse institutionnelle consiste à allouer un financement stratégique à des groupes qui affichent rapidement un potentiel, ce qui permet d'accélérer les performances qui seront récompensées en temps voulu sur la base des indicateurs. Des difficultés peuvent apparaître lorsque le financement stratégique de départ prend fin si les fonds disponibles sont insuffisants pour le sevrage. La position financière d'un centre est plus vulnérable si son personnel titulaire n'enseigne pas car il ne peut profiter des ressources liées aux frais de scolarité pour compenser les aléas du financement de la recherche.

Détermination des priorités et impératifs en matière d'assurance qualité

La principale déclaration de principe nationale (DEST, 1999b) s'articule autour de grands axes opérationnels (DEST, 2001) qui en renforcent la finalité. Elles mettent l'accent sur la nécessité :

- d'utiliser les avantages engendrés par la concurrence pour le financement public – en particulier la diversité et l'excellence ;
- de lier la recherche universitaire aux priorités nationales et régionales en matière de développement économique, social et culturel ;
- pour les universités, d'adopter une approche plus stratégique lorsqu'elles fixent leurs priorités de recherche et qu'elles se concentrent sur les domaines dans lesquels elles ont des atouts ;
- de préparer à l'emploi les diplômés ayant une formation de chercheur et de les mettre en adéquation avec les besoins du marché du travail ; et
- d'assurer une excellente gestion de la formation des étudiants chercheurs.

Les universités sont tenues de remettre chaque année aux pouvoirs publics un *Research and Research Training Management Report* (RRTMR) (rapport sur la recherche et la gestion de la formation à la recherche) décrivant le programme et les mesures d'assurance qualité prises au sein de l'université. La publication des rapports est un moyen de rendre des comptes et sert de base à l'examen des affirmations pendant les contrôles d'assurance qualité.

Les détails de ces plans ont d'abord été étudiés avec les universités à l'occasion des débats sur les *Educational Profiles* pour la période de trois années allant de 2000 à 2002 (DETYA, 2000a).

« Les éléments principaux dont les établissements sont tenus de faire état dans leurs rapports sont : les points forts et activités en matière de recherche, les résultats des diplômés de l'enseignement du troisième cycle en termes de compétences et d'emploi, les liens avec l'industrie et d'autres organismes, et les mesures prises en matière de commercialisation. En outre, il a été suggéré, à des fins de suivi de la qualité, que les détails concernant le personnel faisant de la recherche de façon active, y compris la production de chaque chercheur, fassent partie de ces plans. La forme que doivent prendre ces plans sera examinée plus avant avec les établissements avant que les détails ne soient finalisés. »

Les contrôles d'assurance qualité offrent au gouvernement un puissant moyen d'action pour mettre en œuvre ses réformes, comme la série des examens d'assurance qualité de 1993, 1994 et 1995 l'ont montré. Les universités et les médias suivent avec beaucoup d'intérêt la publication des résultats de ces examens (CQAHE, 1995a, b).

En recourant à des lignes directrices qui indiquent les exigences en matière de RRTMR, les pouvoirs publics sont en mesure d'exercer une pression considérable pour la mise en œuvre des réformes, en particulier du fait qu'elles sont soutenues par des mécanismes de contrôle et de suivi qui sont connus de tous.

« Les RRTMR de 2002 seront publiés par le Département. Les affirmations figurant dans les RRTMR seront examinées par l'Australian Universities Quality Agency. » (DEST, 2002a)

Une gestion active de la qualité est vitale, et cette université, à l'instar d'autres, a mis en place un réseau de coordinateurs de la recherche universitaire et de gestionnaires de la qualité (doyens associés à la recherche) qui sera en mesure d'exercer une influence et de maintenir la communication pour assurer le conformité aux orientations prises.

Pressions de la part du personnel pour intégrer de la recherche à leurs attributions

Dans le système australien, les universitaires dans leur majorité assurent des activités d'enseignement et de recherche (enseignement et recherche pour 72.6 %, recherche seule pour 24.8 %, enseignement seul pour 2.6 % ; DEST, 2002d). Les universitaires préservent jalousement leur droit de faire de la recherche et indiquent l'importance que revêt cette activité dans les enquêtes sur les rôles exercés au travail (McInnis, 1999).

Jadis, les universitaires estimaient que c'était un droit de consacrer jusqu'à 50 % de leur temps à la recherche (Rowe, 1960). Rowe relevait à l'époque un sérieux déficit de résultats et de justifications du temps consacré à la recherche, thème qui refait surface de temps en temps, et qui figure notamment dans un document de synthèse récent du gouvernement (DEST, 2002f).

Théoriquement, en l'absence de résultats, la recherche ne devrait pas être financée, mais comme le montre le tableau 2, 920 millions AUD au niveau national, soit 16 % des recettes provenant des droits de scolarité, sont affectés à la recherche. En pratique, ces 16 % sont alloués sans condition à la recherche simplement parce qu'il n'existe pas de véritable moyen de contrôle. Étant donné que les universitaires sont pour une grande partie d'entre eux employés à la fois pour l'enseignement et la recherche, ils sont libres de faire de la recherche pendant les périodes où ils n'enseignent pas. De la même façon, les installations et l'infrastructure (matériel et logiciel), ainsi que les éléments représentant des frais mineurs, sont fournis pour les besoins des activités essentielles de telle manière qu'ils peuvent également être utilisés pour la recherche.

Les profils de recherche et la nature de l'université

Actuellement, la structure universitaire de base la plus courante est une faculté ou un département qui combine des activités d'enseignement, de recherche et de services professionnels (comme le conseil, la collaboration avec les organismes professionnels et les services à la collectivité) sans parler de toute l'administration.

Le tableau 6 donne une vue d'ensemble des sources de recettes de trois facultés qui illustrent trois combinaisons typiques existantes. Il s'agit de

Tableau 6. Profils de sources de recettes pour les facultés dont l'activité principale est la recherche, celles qui se consacrent à la fois à l'enseignement et à la recherche, et celles qui se concentrent sur l'enseignement (%)

Sources de recettes pour une unité d'enseignement	Activité principale : recherche	Enseignement/ recherche	Activité principale : enseignement
Recettes liées à l'enseignement	19	63	96
Dotation forfaitaire au titre du RTS et de l'IGS (comprend les recettes affectées à la formation HDR)	25	12	1
Subventions à la recherche et contrats	41	11	1
Autres activités professionnelles	11	11	3
Financement de l'infrastructure de recherche	4	3	0

Source : Données institutionnelles internes.

profils qui se sont développés avant les réformes, et le débat met l'accent sur les incidences des réformes sur leur avenir. Bien que les données proviennent d'exemples réels, ces derniers ne sont pas nommés et l'on s'efforcera ici de généraliser afin que le débat ait une portée plus large.

Faculté dont l'activité dominante est la recherche

Elle fait partie des gagnants du nouvel environnement de financement car son meilleur atout est sa capacité à attirer les subventions ciblées et de type concurrentiel prévues par les programmes relatifs à l'enseignement supérieur et à d'autres secteurs administratifs du gouvernement ainsi que le financement en provenance directe de l'industrie. Comme le montre le tableau 4, c'est là que se situent les augmentations en matière de financement de la recherche sur la période 2002-2006.

Grâce au dynamisme du secteur de la recherche à l'échelle nationale, il est possible de recruter des étudiants chercheurs de haut niveau et de leur trouver ensuite un poste une fois leur diplôme obtenu. Leur recherche se répartit également entre plusieurs volets : recherche pure, stratégique, appliquée et expérimentale, et les résultats de leurs travaux suscitent un très vif intérêt.

Tous ces facteurs contribuent fortement à la capacité de l'université à rivaliser pour obtenir sa part de la dotation forfaitaire au titre du RTS et de l'IGS, ainsi que le financement de l'infrastructure de recherche.

Au sein de la faculté, une grande partie du personnel travaille dans un cadre semblable à celui d'un « institut de recherche », les travaux étant essentiellement réalisés en équipe ou dans le cadre de projets complémentaires et la coopération stratégique avec d'autres instituts étant très développée. Même dans les projets spécialisés, les chercheurs utilisent en commun les infrastructures très coûteuses et les services du personnel technique, qui s'ajoutent donc aux ressources en équipement et en personnel technique affectées à chaque projet. Les subventions et les contrats financent une grande partie des coûts directs de la recherche et du personnel de recherche spécialisé, y compris le personnel technique et le personnel de soutien. La dotation forfaitaire à laquelle donne droit le profil de performance fournit les ressources permettant d'absorber une grande partie des coûts indirects, et la proportion des salaires des universitaires titulaires applicable à leur activité de recherche.

Pour cette faculté, les recettes de la recherche financent les coûts de recherche et une grande partie du temps que le personnel consacre à la recherche, et les recettes liées à l'enseignement finance l'enseignement. Pour une grande partie du personnel titulaire, le temps de travail se répartit à parts à peu près égales entre l'enseignement et la recherche, mais dans certains cas la balance penche très fortement en faveur de la recherche. La part relative des

recettes liées à l'enseignement par rapport à la dotation forfaitaire indique que la moitié du salaire d'un universitaire titulaire moyen (à distinguer du personnel de recherche spécialisé sur un projet) est payée par les recettes liées à l'enseignement. Très peu des titulaires de la faculté tirent suffisamment de recettes des travaux de recherche pour financer leurs propres salaires sans avoir à les compléter par des recettes provenant de l'enseignement.

Les bénéfices mutuels de l'enseignement et de la recherche sont substantiels, que ce soit en termes de disponibilité et d'utilisation des ressources ou du point de vue de l'enseignement. Même si la recherche est pour une grande part hautement spécialisée, ses principaux résultats, qu'il s'agisse d'applications ou d'activités de développement, intéressent les étudiants et peuvent leur être communiqués.

Faculté se consacrant à la fois à l'enseignement et à la recherche

Dans cette faculté, le nombre d'heures de cours est beaucoup plus élevé, et même ses professeurs principaux ont constamment des difficultés à trouver du temps pour la recherche entre deux corrections de copies. Il en va de même pour l'administration et le travail en comité, qui a augmenté comme McInnis (1999) l'a démontré.

Étant donné les ressources à affectation libre (c'est-à-dire les recettes tirées de l'enseignement et la dotation forfaitaire à la recherche), si l'on applique les 16 % globaux (voir tableau 2) aux recettes provenant des droits de scolarité (tableau 6) ainsi que les ressources générées par la dotation forfaitaire, on obtient 29 % des ressources théoriquement disponibles pour la recherche/l'érudition. Ce chiffre est proche de la moyenne de 26 % calculée au tableau 1. Comme il ne s'agit pas d'une discipline scientifique, elle n'a pas besoin de manière aussi urgente d'une infrastructure à grande échelle, et le financement de l'infrastructure obtenu par la productivité de la recherche constitue une ressource utile. À bien des égards ce type de faculté inclut certains des éléments essentiels du modèle universitaire traditionnel et l'on peut prendre en considération l'axe de son schéma de financement pour les réformes (mais à partir de maintenant sans faire référence à un département en particulier).

Typiquement, une faculté ou un département qui se consacre à la fois à l'enseignement et à la recherche embauche du personnel pour couvrir une grande partie de ses principales disciplines. On ne s'est guère occupé dans le passé de l'éparpillement (ou au contraire la concentration) des centres d'intérêt du personnel de recherche au sein d'une faculté. J'ai pu constater que les facultés n'ont jamais souhaité qu'il y ait un éparpillement des domaines de recherche ; elles n'ont fait qu'accepter cette situation qui était une conséquence de la nomination de personnel pour enseigner tout un éventail de thèmes dans une même discipline. Je pense que de nombreux

universitaires ont trouvé un certain confort dans le maintien d'une distance entre eux dans le cadre de leurs activités de recherche.

Pour que les réformes de la recherche aient un quelconque avantage, il est impératif de trouver une solution dans laquelle les activités et les résultats du département concerné correspondent plus adéquatement aux politiques. Les cadres d'action et de financement favorisent les départements qui forment des équipes, collaborent et obtiennent, à l'issue d'une mise en concurrence, des fonds recherche ciblés, augmentant ainsi les ressources dont ils disposent pour recherche, ce qui inclut les salaires des universitaires. Si l'on observe les structures des universités, on constate que les facultés de ce type possèdent en général un (ou plusieurs) centre ou institut au sein de leur structure, et qu'il peut exister des centres interdisciplinaires en dehors des facultés.

Pour les dirigeants d'université, il s'agit de savoir comment encourager les enseignants à donner le meilleur d'eux-mêmes, et en même temps de décider dans quelle mesure la direction doit intervenir en choisissant et en favorisant les gagnants qui bénéficieront d'une aide en matière de financement pour accélérer leurs performances. Par expérience, je sais que la concentration des activités de recherche (dans les instituts ou les centres, par exemple) réussissent surtout lorsque la direction reconnaît et soutient les chercheurs dont les projets sont d'emblée prometteurs sans toutefois les isoler de la concurrence au-delà d'une période convenue d'impulsion au départ.

Facultés dont l'activité principale est l'enseignement

Une faculté présentant ce schéma de financement connaîtra des difficultés dans le nouvel environnement politique, qui sépare véritablement la plupart des ressources d'enseignement et de recherche. La charge de travail des enseignants a augmenté de 38 % sur la période 1993-2001 (AVCC, 2002). Les domaines à croissance rapide sont plus susceptibles de présenter un profil tel que celui de cette faculté, et il est possible que le personnel ait moins d'expérience de la recherche que dans d'autres facultés bien établies.

Cependant la nature de l'enseignement universitaire est menacée s'il n'est pas possible d'établir un système d'érudition et de recherche au sein de la faculté. Le document de synthèse national actuel (DEST, 2002f) examine dans le détail les questions traitant de la qualité de l'enseignement et de la relation entre l'érudition et l'enseignement et soulève un débat concernant d'autres rôles possibles par rapport à la combinaison « enseignement et recherche ».

« Tous les enseignants universitaires sont-ils censés faire de la recherche? Quel bénéfice y a-t-il à laisser entendre que tous les enseignants devraient à la fois enseigner et faire de la recherche? La

notion d'«universitaire» doit-elle être étendue à quelqu'un qui 'ne fait qu'enseigner' ou qui s'investit dans sa discipline d'une autre façon – par exemple, en proposant des services de conseils à l'industrie ou aux pouvoirs publics, en pratiquant une activité professionnelle ou en participant à des activités créatives ? » (Point 242)

Une faculté dont l'activité principale est l'enseignement doit au minimum permettre à un nombre suffisant de membres du personnel d'entreprendre des études approfondies pour étayer leur enseignement. Dans un environnement où la charge de travail de l'enseignant augmente, il peut s'avérer déjà assez difficile de trouver le temps de faire un minimum de recherches entre les séances de correction de copies. Ce point demeurera un défi pour les dirigeants d'université et les décideurs publics.

Conclusion

Le principal impact des réformes

Il est clair que le gouvernement fédéral a pris des mesures qui garantissent désormais que les ressources mises à la disposition des universités pour la recherche seront de plus en plus destinées à servir les intérêts nationaux. Les priorités nationales en matière de recherche sont actuellement à l'étude et lorsqu'elles auront été fixées, c'est en fonction d'elles que seront affectés les financements ciblés ou soumis à concurrence, lesquels augmenteront de manière significative au cours de la période 2000-2006. Ces deux modes de financement auront eux-mêmes une incidence sur l'allocation aux universités des ressources discrétionnaires pour la recherche, qui seront alors susceptibles d'être attribuées à un établissement plutôt qu'à un autre.

Les concentrations d'activités de recherche au sein des universités seront la solution la plus compétitive à adopter pour donner suite aux politiques. Cependant, il est à craindre qu'en ne mettant trop l'accent sur l'optimisation des performances de la recherche, les universités n'excluent purement et simplement les chercheurs et groupes très actifs de la mission d'enseignement. Il est clair qu'il existe des domaines de recherche hautement spécialisée dans lesquels il peut être tout à fait approprié de prendre cette décision. Cependant, dans la plupart des cas, on pense qu'il est préférable que les universitaires qui s'investissent beaucoup dans la recherche continuent d'exercer aussi des fonctions d'enseignant. L'enseignement, s'il était totalement séparé de la recherche, connaîtrait deux formes d'appauvrissement. Premièrement, il n'y aurait plus aucun contact entre les esprits les plus dynamiques et créatifs de l'université et les étudiants de premier cycle, et deuxièmement, les autres membres du personnel et les étudiants ne pourraient plus profiter des

infrastructures offertes par les financeurs de la recherche, qu'ils utilisent autrement en commun.

Rôles du personnel

Les personnels qui mènent des activités de recherche et parviennent à obtenir des financements dans des conditions de concurrence, verront leur rôle s'amplifier par suite des nouvelles mesures en matière de recherche. Cependant, le rôle des autres universitaires est moins évident, et fait l'objet d'un débat à l'échelle nationale :

« Il semble opportun de remettre en question le modèle de l'universitaire, tel qu'on l'a perçu pendant une grande partie du siècle passé, et de valider d'autres profils possibles de carrière universitaire. Certains universitaires peuvent choisir de se spécialiser dans l'enseignement et de s'y consacrer totalement. D'autres peuvent choisir de se spécialiser dans la recherche. D'autres encore peuvent choisir de s'investir activement aussi bien dans l'enseignement que dans la recherche et d'y être productifs. Le fait de plaider en faveur de la validation d'un parcours de carrière universitaire pour les enseignants se consacrant totalement à l'enseignement ne signifie pas que l'on ne s'attendra pas à ce que les enseignants aient bénéficié d'une formation initiale à la recherche ou qu'ils aient une certaine expérience en la matière. » (DEST, 2002f, point 244)

Il n'entre pas dans le champ de cet article de tenter d'étudier dans le détail les questions plus vastes que soulève la citation ci-dessus. Je souhaite cependant examiner la nature de la recherche telle qu'elle semble être décrite par la majeure partie des personnels qui ne se livrent pas à des activités intensives de recherche et se qualifient eux-mêmes à la fois d'enseignants et de chercheurs.

Que désigne-t-on par recherche/érudition ?

Une grande partie du présent document repose sur des indications quantitatives concernant le temps et les ressources alloués aux activités de recherche. Mais qu'entendent les universitaires par « faire de la recherche »? Les données recueillies lors d'enquêtes montrent qu'il convient d'interpréter avec prudence la notion de « temps de recherche », d'autant que le mot « recherche » est associé à celui d'« érudition » dans l'esprit des personnels qui répondent aux questions concernant leur emploi du temps. Si les universitaires considèrent que la recherche/les études d'érudition constituent un volet essentiel de leur mission, McInnis (1999) montre dans le tableau 7 qu'il existe tout un éventail de types de recherche auxquels ils pensent se consacrer.

Les deux dernières catégories, c'est-à-dire les recherches liées à l'enseignement et à l'action des pouvoirs publics, peuvent ne pas déboucher

Tableau 7. **Types de recherche (McInnis, 1999)**

Type de recherche	% *
Destinée à faire progresser la théorie	65
Appliquée au domaine professionnel, aux affaires ou à l'industrie	58
Destinée à enrichir l'enseignement	35
Destinée à l'action des pouvoirs publics	29

* Pourcentage de réponses dans chaque catégorie – chaque répondant peut en citer une seule ou les citer toutes.

sur des résultats de recherche visibles. Au lieu de cela, elles se traduiront par un enseignement d'excellence ou des actions publiques appropriées. En outre, la recherche appliquée au domaine professionnel peut être utilisée pour des services de conseils et des rapports de contrat et de la même façon être invisible. De fait, il serait peut-être plus approprié de classer dans les activités d'érudition, certains des travaux que les universitaires rangent éventuellement dans la catégorie de la recherche.

Si ces divers types de recherche/d'érudition reflètent fidèlement la notion que les universitaires ont de la recherche, il est probable que les indications fournies par ces universitaires dans les questionnaires et lors des collectes de données statistiques [y compris dans le ABS R&D 2000 (2002)] sur le temps qu'ils consacrent à la recherche, correspondront au schéma du tableau 7. Pourtant les décideurs publics et les observateurs (Rowe, 1960 ; DEST, 2002) se sont polarisés sur les universitaires qui n'ont pas de résultats de recherche visibles. La question qu'ils ont soulevée concerne la manière dont les universitaires justifient leur emploi du temps.

Dans cet article, nous avons modélisé les ressources/le temps consacrés à la recherche et constaté que 16 % de la recherche sont financés non pas par les ressources qui sont spécifiquement allouées à cette activité, mais par des ressources provenant des recettes liées à l'enseignement. On pourrait donc soutenir que la première responsabilité est d'assurer un enseignement de qualité, ce qui nous ramène aux conclusions de McInnis (1999) sur les types de recherche.

Selon la ligne de pensée économique rationaliste, on pourrait avancer que ces 16 % pourraient être convertis en un plus grand dividende d'efficacité, mais cette position est sans fondement. Il existe une corrélation entre le nombre d'heures de travail total des universitaires et les heures consacrées à la recherche/érudition. Allen (1998) présente des données qui montrent que dans les universités fortement axées sur recherche, le personnel travaille un plus grand nombre d'heures et consacre plus de temps à la recherche que dans les universités davantage orientées vers l'enseignement. Les

universitaires augmentent le nombre d'heures de travail total pour se donner du temps pour la recherche.

Ceci me porte à supposer que, du point de vue de l'efficience globale, il n'y a guère d'avantages à redéfinir les rôles des universitaires dont la principale activité est l'enseignement. Si nous devons leur attribuer un rôle unique d'enseignants, nous ne perdrons qu'une faible quantité de recherche, et nous constaterions qu'ils réduisent leurs heures de travail au lieu d'augmenter leurs heures de cours. L'enseignement s'en trouverait appauvri.

Références

- ABS R&D2000 (2002), *Research and Experimental Development 2000 – Higher Education Organisations Australia*. Australian Bureau of Statistics, April 2002. Electronic document 81110_2000.pdf at www.abs.gov.au
- ACG (2001), *Backing Australia's Ability: An innovation action plan for the future*, Commonwealth Government of Australia. <http://backingaus.innovation.gov.au>
- ALLEN, H. 1998, « Faculty Workload and Productivity: Gender Comparisons ». *NEA 1998 Almanac of Higher Education*, pp 29-44.
- AVCC (2002), *Actual student: staff ratios by AVCC institution, 1993-2001*. Table 1of SSR_93_01actual by university (Pub).xls at www.avcc.edu.au, Australian Vice-Chancellor's Committee, Canberra.
- CQAHE (1995a), *A Report on Good Practice in Higher Education*, Committee for Quality Assurance in Higher Education, Canberra.
- CQAHE (1995b), *Report on 1995 Quality Reviews*, Committee for Quality Assurance in Higher Education, Canberra.
- DEST (2001), *Research Training Scheme Guidelines for 2002*, Department of Education, Science and Training, Canberra.
- DEST (2002a), *Higher Education Report for the 2002 to 2004 Triennium*, Department of Education, Science and Training, Canberra
- DEST (2002b), *Finance 2000: Selected Higher Education Statistics*, Department of Education, Science and Training, May 2002. Electronic document release: Finance2000.pdf at www.dest.gov.au/highered/statpubs.htm
- DEST (2002c), *Developing national research priorities – An issues paper*, Department of Education, Science and Training, Canberra.
- DEST (2002d), *Selected Higher Education Staff Statistics tables 2001*, Department of Education, Science and Training. As Staff2001.xls from www.dest.gov.au/highered/statpubs.htm
- DEST (2002e), *Finance 2000: Selected Higher Education Statistics*, Department of Education, Science and Training, May 2002. Electronic document release: Finance2000.pdf at www.dest.gov.au/highered/statpubs.htm
- DEST (2002f), *Striving for quality : learning, teaching and scholarship*, Department of Education, Science and Training, Canberra.

- DETYA (1999a), *New Knowledge, New Opportunities: A Discussion Paper on Higher Education Research and Research Training*, Department of Education, Training and Youth Affairs, Canberra.
- DETYA (1999b), *Knowledge and Innovation: A policy statement on research and research training*, Department of Education, Training and Youth Affairs, Canberra.
- DETYA (2000a), *Higher Education Report for the 2000 to 2002 Triennium*, Department of Education, Training and Youth Affairs, Canberra.
- DETYA (2000b), *The Australian Higher Education Quality Assurance Framework*, Occasional Paper of the Department of Education, Science and Training www.dest.gov.au/highered/occpaper/00g/
- DETYA (2001a), *Higher education report for the 2001 to 2003 trienniu.*, Department of Education, Training and Youth Affairs, Canberra
- HEFCE (2000), *Fundamental Review of Research Policy and Funding Sub-group to consider the interaction between teaching, research and other activities of HEIs Final report*. Higher Education Funding Council at : www.HEFCE.ac.uk/research/review/
- MCINNIS, C. (1999), « The work roles of academics in Australian universities ». *Evaluations and Investigations Programme*, Department of Employment, Éducation, Training and Youth Affairs, Canberra.
- PENNINGTON, D. (1997), « Research Universities in Australia », J. Sharpham and G. Harman (eds), *Australia's Future Universities*, University of New England Press, Armidale.
- ROWE, A.P. (1960), *If the gown fits*, University of Melbourne Press, Melbourne.

L'exercice d'évaluation de la recherche au Royaume-Uni, son impact sur les établissements, les départements et les personnes

par

Paul G. Hare

Heriot-Watt University, Royaume-Uni

Les universités du Royaume-Uni bénéficient d'un financement public au titre de leur mission d'enseignement et de recherche. Depuis le milieu des années 1980, l'essentiel du flux de ressources consacré aux établissements donne lieu à une attribution de crédits fondée sur des exercices périodiques d'évaluation de la recherche (Research Assessment Exercises – RAE), dont le dernier en date remonte à 2001. Les résultats du RAE 2001 vont influencer sur la dotation aux établissements à partir de 2002-2003. Cet article explique la formule du RAE, évoque ses avantages et ses inconvénients, présente un cadre d'analyse envisageable et examine un certain nombre de données intéressant l'impact du RAE. Elle aboutit à la conclusion que l'on ne peut plus rien attendre de la formule du RAE telle qu'elle est pratiquée actuellement et qu'il conviendrait de lui substituer une formule fondée sur le volume des crédits et des contrats de recherche dont bénéficie l'établissement. Une brève annexe actualise cet article en prenant en compte.

Introduction

Dans les universités du Royaume-Uni, la recherche universitaire bénéficie de deux types de financements publics : a) un financements intégré aux subventions versées à chaque établissement par le *Funding Council* (Conseil de financement) ; b) le financement de projets de recherche précis, attribué par voie de concours par les Conseils du *Research Councils* (recherche). Par rapport à cette formule à deux étages de financement de la recherche, on parle généralement de *double système de subvention*. Cet article porte uniquement sur le premier type de financement.

Depuis les années 1980, compte tenu des contraintes globales pesant sur les dépenses publiques et de l'exigence de plus en plus marquée de transparence publique, la part de l'aide à la recherche assurée par le *Funding Council* est fonction de la qualité des travaux, qui donne lieu à une évaluation par établissement et par champ disciplinaire. Initialement, les évaluations des travaux de recherche en fonction desquelles le *Funding Council* allouait des fonds aux établissements prenaient la forme de *Research Selectivity Exercises* (exercices de sélection des travaux de recherche), mais on en est rapidement arrivé aux *Research Assessment Exercise – RAE* (exercices d'évaluation de la recherche) actuels. Des exercices de ce type ont eu lieu dans les universités du Royaume-Uni en 1992, 1996 et 2001, les résultats de la toute dernière évaluation ayant été rendus publics en décembre 2001. Il sera tenu compte de ces résultats du RAE 2001 pour déterminer le montant des subventions versées aux établissements à partir de l'année universitaire 2002-2003.

Voici maintenant plus de dix ans que le Royaume-Uni pratique ce type d'exercice et le moment est donc venu d'examiner l'efficacité de la formule. Ce qui implique que l'on se pose un certain nombre de questions, et ce à plusieurs niveaux.

Au niveau individuel

Quelle est l'incidence du RAE sur le comportement individuel des chercheurs en ce qui concerne le type de recherche et le type de publication privilégiés ? L'exercice a-t-il une influence sur les non-chercheurs ou sur les chercheurs peu productifs ? Joue-t-il sur le choix entre la poursuite d'une carrière universitaire et le passage à un autre type de carrière (entrée et sortie de la profession universitaire) ?

Département/Unité d'évaluation

Comment les départements s'organisent-ils par rapport à l'activité de recherche ? Comment se prononcent-ils pour telle ou telle stratégie de recherche et dans quelle mesure ce choix est-il influencé par le RAE ? Les départements ont-ils modifié leur méthode d'évaluation du personnel récemment nommé (la titularisation par exemple est-elle désormais plus difficile à obtenir) ?

Établissement

Comment les établissements regroupent-ils leur personnel dans le cadre de la recherche ? Le RAE influe-t-il sur la politique de recrutement, et si oui de quelle manière ? Le RAE influe-t-il sur la politique de l'établissement en matière d'avancement ? Le système d'incitations/récompenses a-t-il évolué du fait de l'existence d'une formule de RAE ? Les établissements utilisent-ils leurs crédits de recherche pour privilégier les unités de recherche particulièrement actives ou bien ces crédits sont-ils ventilés vers d'autres secteurs ?

Système

Le RAE représente-t-il un outil contribuant de manière efficace à une bonne ventilation des crédits de recherche dans l'ensemble des universités du Royaume-Uni ? La formule du RAE débouche-t-elle sur une amélioration réelle de la « production » de la recherche dans les universités du Royaume-Uni, ou bien simplement sur une certaine sur-notation ? Dans quelle mesure l'existence d'un marché des transferts universitaires et autres « distorsions » créées par le RAE vont-elles à l'encontre des intentions premières de la formule ? L'expérience acquise par le Royaume-Uni grâce au RAE au cours de la dizaine d'années écoulées permet-elle d'envisager des méthodes plus efficaces pour répartir la part des subventions à la recherche assumée par le *Funding Council* ?

Compte tenu de ces interrogations, cet article est structuré de la manière suivante. La seconde partie analyse l'évolution de la formule du RAE au Royaume-Uni, la méthode utilisée dans le dernier exercice en date et la manière dont ses résultats vont être utilisés pour moduler la dotation aux établissements. La troisième partie aborde les questions soulevées précédemment à l'aide d'un cadre conceptuel simple et débouche sur un certain nombre d'hypothèses en ce qui concerne les effets attendus du RAE à divers niveaux, y compris ses éventuels effets de distorsion jugés indésirables. Les données confortant ou infirmant ces diverses hypothèses sont présentées dans la quatrième partie et sont suivies, dans le dernier développement, d'un certain nombre de conclusions relatives aux autres approches envisageables

en matière de financement de la recherche dans les universités du Royaume-Uni. Un bref appendice présente les implications, pour la recherche, du dernier en date des Livres blancs du gouvernement britannique sur l'enseignement supérieur (DfES, 2003).

Le système du RAE au Royaume-Uni

Au cours des dernières décennies, le système d'enseignement supérieur du Royaume-Uni a connu une expansion massive, le taux de fréquentation par âge passant de 18 % à la fin des années 1980 à plus de 30 % ; la progression se poursuit au cours de la présente décennie (le chiffre correspondant pour l'Écosse est de 45 % et il progresse toujours)¹. Dans le cadre de cet expansion, les polytechniques ont acquis le statut d'universités et l'essentiel de la dotation globale des pouvoirs publics à l'enseignement supérieur transite désormais par les *Funding Councils*, qui sont des ONG *ad hoc*². L'expansion ne s'est malheureusement pas accompagnée d'une progression correspondante du financement en termes réels, si bien que la ressource unitaire (publique) par équivalent-étudiant temps plein (ETP) a décliné de près de 40 % depuis la fin des années 1980, tandis que les salaires universitaires décrochaient eux aussi par rapport à la progression réelle des gains dans les professions non manuelles (Shattock, 1999).

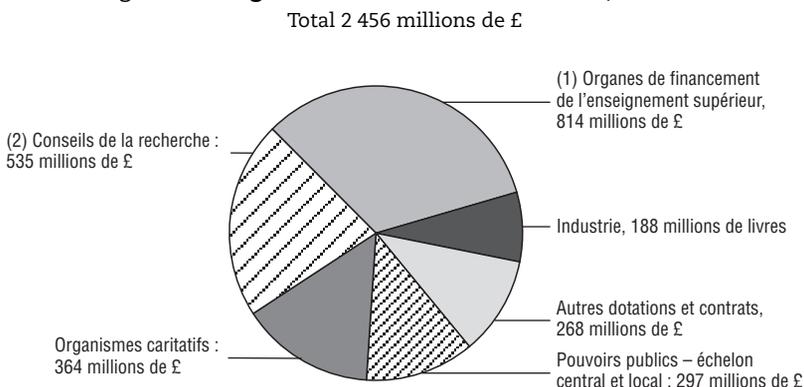
Dans la mesure où les pouvoirs publics souhaitent voir se poursuivre cette progression des effectifs étudiants et où ils mettent l'accent sur l'élargissement de l'accès à l'Université, l'apprentissage tout au long de la vie et la promotion de la société du savoir (voir NCIHE, 1997 ; OCDE, 2000), le financement des universités est soumis à des pressions de plus en plus fortes (voir Hare, 2000a). Cela se traduit en particulier par une résurgence du vieux débat sur le financement des études avec son cortège de suggestions concernant les droits d'inscription, les prêts étudiants, l'impôt sur les diplômés, qui sont de nouveau au centre des discussions (Barr, 2001 ; Greenaway et Haynes, 2000). La formule actuellement adoptée au Royaume-Uni prévoit pour les étudiants de premier cycle le paiement de droits d'inscription d'un montant légèrement supérieur à 1 000 £ par an ; le débat actuel porte en particulier sur le point de savoir si ce montant ne devrait pas être revu à la hausse, si les établissements ne devraient pas être habilités à fixer librement ce montant et comment financer les frais de subsistance des étudiants. Aucun de ces points ne peut être considéré comme réglé et nombreux sont ceux qui mettent en doute la viabilité à moyen et à long terme du modèle de financement actuellement en place pour les universités du Royaume-Uni (voir toutefois l'annexe à l'article).

Dans ce contexte marqué par un resserrement de la dotation publique, le financement de la composante « recherche » n'est pas moins problématique

que celui de la composante « enseignement ». Les subventions publiques à la recherche prennent la forme de ce que l'on appelle un *double système de subvention* (HEFCE, 1999 ; STC, 2002). Dans ce dispositif, ce sont les conseils de financement qui prennent en charge la dotation générale de la recherche universitaire au titre des grandes infrastructures de recherche, alors que les conseils de la recherche financent les projets de recherche spécifiques, essentiellement à partir des dossiers présentés à titre individuel ou émanant de groupes (financement par réaction à la demande). Au cours de la décennie écoulée, la part relative du conseil de financement dans la dotation de recherche destinée aux universités a diminué, alors que celle des conseils de la recherche a progressé, de même que celle des autres sources de financement. La figure 1 montre le schéma de financement de la recherche dans les universités du Royaume-Uni telle qu'elle se présentait au milieu des années 1990.

Plusieurs points méritent d'être soulignés par rapport à cette présentation de la structure du financement. Premièrement, le double système d'aide fait uniquement référence aux lignes de crédit (1) et (2), qui, dès le milieu des années 1990 n'assuraient plus qu'un peu plus de la moitié des recettes de recherche perçues par les universités du Royaume-Uni. Deuxièmement, les organes de financement de l'enseignement supérieur [ligne (1)] assuraient environ un tiers du financement global ; leur part était en recul et ce recul se poursuit aujourd'hui : or c'est cette composante du financement de la recherche, sensible à l'action des RAE, qui fait l'objet de cet article ; nous y reviendrons. Troisièmement, figurait dans la subvention accordée par les conseils de la recherche une contribution aux frais généraux des universités couvrant 45 % des coûts salariaux pour les projets approuvés (cette contribution est désormais passée à 46 % et pourrait encore augmenter),

Figure 1. **Origine des crédits de la recherche, 1996-97**



Source : HEFCE, 1999, p. 12.

mais la plupart des autres lignes de crédit ne prévoient pas de contribution aux frais fixes des établissements, ou bien une contribution très limitée³. La coïncidence entre la faible progression des subventions de recherche accordées par les conseils de financement et la prise en charge très modeste des coûts fixes par la plupart des financeurs autres que les conseils de la recherche aggrave considérablement les pressions financières déjà très fortes auxquelles sont soumises les universités du Royaume-Uni, dans la mesure où une fraction de plus en plus importante des actions de recherche se fait désormais à perte. Il y a là une raison supplémentaire de mettre en doute la durabilité du schéma de financement actuellement en place.

Pour les conseils de financement, la contraction des flux de ressources à gérer se traduit essentiellement par un effort visant à stimuler la mise au point de modèles sélectifs de financement, notamment dans le domaine de la recherche. Au cours des années 1980, des exercices d'évaluation sélective des travaux ont été pratiqués en 1986, puis en 1989. Dès 1992, le RAE sous sa forme actuelle était déjà en place et ce type d'évaluation nationale de la recherche a été pratiqué en 1992, en 1996 et plus récemment en 2001 (STC, 2002). Les résultats de ces RAE ont servi à déterminer la quasi totalité de la dotation de recherche accordée par le *Funding Council* aux établissements.

Pour le RAE 2001, les activités de recherche ont été ventilées en 68 domaines ou unités d'évaluation (UE) ; il a été mis en place pour chacun d'entre eux un panel d'évaluateurs très expérimentés, dans lequel figuraient des universitaires confirmés, mais aussi un certain nombre de représentants du secteur industriel ou commercial (RAE, 2001). Les établissements d'enseignement supérieur étaient autorisés à présenter leur dossier à autant d'UE qu'ils le souhaitaient, l'information devant être fournie dans un format standard prescrit par les administrateurs du RAE. Il était demandé une liste des membres du personnel ayant une activité de recherche, ainsi qu'une liste de leurs trois ou quatre publications les plus importantes pendant la période de référence ; chaque UE devait fournir une brève description écrite présentant son environnement de recherche, sa culture de recherche, ses résultats récents et ses projets. Les panels d'évaluation se sont ensuite prononcés sur les dossiers relevant de leur UE en leur attribuant une note entre 1 et 7. Le tableau 1 ci-dessous indique l'échelle de notation utilisée pour le RAE 2001.

Les procédures et critères utilisés par les panels étaient suffisamment clairs et transparents, dans la mesure où chacun des panels avait rendu publiques ses orientations et ses méthodes de travail. Par ailleurs, peu après la publication des résultats à la mi-décembre 2001, les établissements ont tous reçu en retour, de chacun des panels auxquels ils avaient présenté un dossier, un document écrit expliquant la note qui leur avait été attribuée. Il s'agit là d'un aspect très positif et très bien accueilli de l'exercice. Il n'empêche : les

Tableau 1. **Système de notation adopté pour le RAE 2001**

Notation	Description
5* (5 étoiles)	Niveau de l'excellence internationale dans plus de la moitié de l'activité de recherche ; possibilité d'excellence nationale dans les autres secteurs
5	Niveau de l'excellence internationale jusqu'à la moitié des actions de recherche présentées ; possibilités d'excellence nationale dans presque tous les autres secteurs
4	Niveau de l'excellence nationale dans la presque totalité des actions de recherche présentées ; éléments d'excellence internationale
3a	Niveau de l'excellence nationale dans plus des deux tiers des actions de recherche présentées ; éléments éventuels d'excellence internationale
3b	Niveau de l'excellence nationale dans plus de la moitié des actions de recherche présentées
2	Niveau de l'excellence nationale jusqu'à la moitié des actions de recherche présentées
1	Niveau de l'excellence nationale pratiquement dans aucune des actions de recherche présentées

différents panels ont interprété les directives générales chacun à leur manière (à partir de quel volume de recherche de niveau international peut-on par exemple attribuer la note 5 ?) et selon certaines indications, l'une des disciplines concernées envisagerait même un recours devant les tribunaux au motif qu'elle s'estime lésée par les résultats du RAE. Au moment où sont écrites ces lignes, on ignore encore si l'affaire ira véritablement devant les tribunaux.

Les figures 2 et 3 présentent de manière synthétique les résultats du RAE 2001 et les comparent à ceux du RAE 1996 du point de vue de la

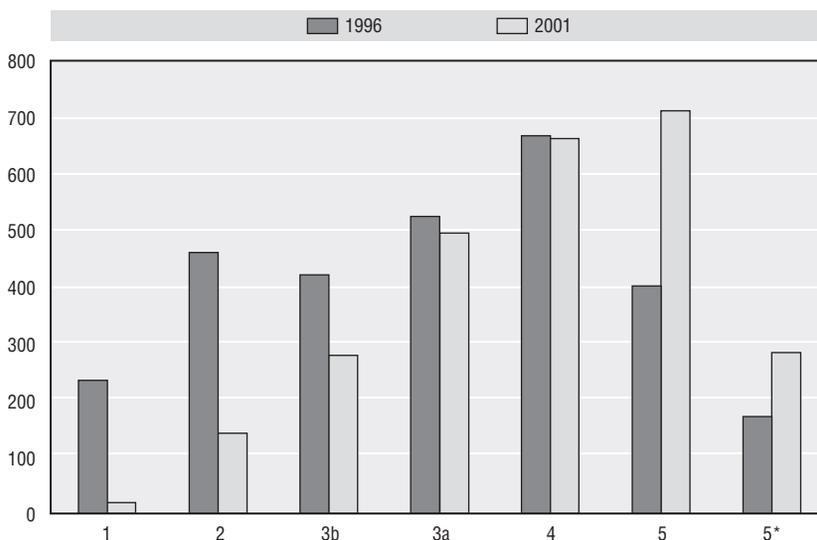
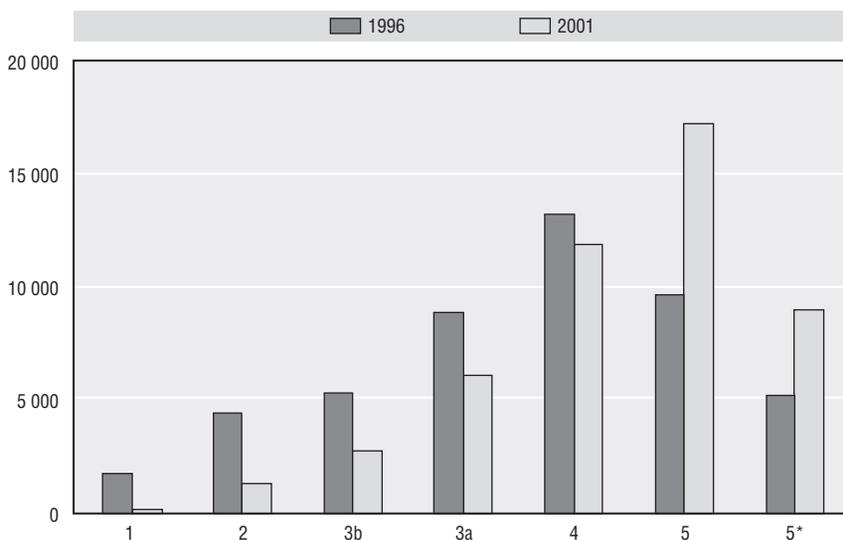
Figure 2. **RAE 1996 et 2001, résultats par unités d'évaluation**

Figure 3. RAE 1996 et 2001, résultats par effectifs du personnel de recherche



Source : RAE 2001a et STC 2002.

distribution des UE par notes obtenues et de la distribution du personnel de recherche par note obtenue.

Au total, et pour l'ensemble du Royaume-Uni, 173 établissements d'enseignement supérieur ont présenté 2 598 dossiers de candidature, soit 296 de moins que pour le RAE 1996. Ces dossiers rendaient compte des travaux de 48 022 chercheurs actifs (personnel de catégorie A et A* pour être précis), soit 50 de moins qu'en 1996. Les figures 2 et 3 donnent à penser que la qualité de la recherche universitaire s'est notablement améliorée entre 1996 et 2001, puisque le pourcentage de personnel obtenant la note 4, 5 ou 5* passe de 43 % en 1996 à 64 % en 2001. Ces résultats tout à fait remarquables ont tout de suite placé les conseils de financement face à un dilemme grave, dans la mesure où les contraintes budgétaires récentes ne leur permettaient apparemment pas de récompenser les établissements enregistrant une amélioration de leur performance en utilisant la formule de financement mise en place depuis le RAE 1996. Voyons maintenant brièvement quelle solution a été apportée à ce problème délicat pour l'année financière 2002-2003.

Les chiffres portés dans le tableau 2 indiquent les coefficients utilisés par les *Funding Councils* pour élaborer la clé de répartition de leur dotation budgétaire en fonction des résultats du RAE. C'est ainsi qu'à la suite du RAE 1996 un chercheur travaillant en Angleterre dans une section ou UE notée 5* a bénéficié d'une dotation budgétaire 4.05 fois supérieure à celle dont a

Tableau 2. **Financement de la recherche en Angleterre et en Écosse, 2002-2003 – Coefficients**

Note obtenue au RAE	HEFCE		SHEFC	
	RAE 1996	RAE 2001	RAE 1996	RAE 2001
1	0	0	0	0
2	0	0	0	0
3b	1.00	0	1.00	0
3a (inchangée)	1.50	0.31	1.55	0
3a (améliorée)	1.50	0.31	1.55	1.00
5	3.375	1.89	3.72	2.80
5*	4.05	2.71	3.72	3.20

Source : Lettres du *Funding Council* aux établissements, divers (consultable sur le site Internet du Council) ; STC (2002). HEFCE : Higher Education Funding Council for England. SHEFC : Scottish Higher Education Funding Council.

bénéficié un chercheur travaillant dans une unité notée 3b. Comment en est-on arrivé à ces coefficients ? C'est là un des mystères du RAE. L'idée générale est qu'il convient de récompenser la recherche de bonne qualité, mais intervient également une notion assez fumeuse « d'équité », en vertu de laquelle on se dit qu'il faut bien donner aussi « quelque chose » aux unités moins bien notées. Les coefficients observés sont le fruit de ces considérations dont il faut bien dire qu'elles sont imprécises⁴.

Quelle que soit la logique de ces coefficients, il est évident que les changements intervenus entre 1996 et 2001 témoignent d'une sélectivité beaucoup plus importante dans l'attribution, par les conseils de financement, des crédits de recherche aux établissements d'enseignement supérieur. Ce phénomène traduit pour une bonne part la contraction de leurs budgets, même après le versement de modestes subventions par les pouvoirs publics (au HEFCE) et par l'Exécutif écossais (au SHEFC) au titre de l'aide à la recherche universitaire.

Les UE classées 1, 2 ou 3b ne touchent rien (sauf, sur une autre ligne de crédit, une petite somme destinée à stimuler la recherche), si bien que la « barre » à franchir dans le RAE est désormais très haute. On se doutait de cet aspect des résultats avant même l'exercice 2001 ; de nombreux établissements se sont donc demandé s'ils seraient en mesure de présenter un dossier qui leur vaudrait au moins un « 3a » ; sinon, il ne valait guère la peine de participer à l'exercice, sauf peut-être pour signaler d'éventuelles actions de recherche futures. En Écosse, même les départements classés 3a ne touchent rien au titre du RAE, à moins que le 3a obtenu ne marque une amélioration par rapport au résultat de 1996.

Le HEFCE et le SHEFC affirment avoir conçu leur formule de financement pour 2002-2003 de manière à maintenir, en moyenne, l'unité de ressource

affectée aux départements notés 5*, en conservant les mêmes coefficients. Compte tenu des crédits disponibles, la subvention accordée aux départements classés 4 et 5 sera inévitablement inférieure, dans la plupart des cas, à ce qu'elle aurait été à la suite du RAE 1996. En d'autres termes, l'amélioration de la performance en matière de recherche se voit financièrement pénalisée dans les faits. On estime que les conseils de financement devraient avoir à leur disposition 200 millions de £ de crédits annuels supplémentaires s'ils voulaient sanctionner positivement les UE en appliquant le même barème que lors de l'exercice 1996. Il a été demandé un complément à l'occasion de l'Examen des Dépenses de 2002 (terminé à l'été 2002), mais rares étaient ceux qui se faisaient des illusions sur ce point : en fin de compte, la dotation a été quelque peu améliorée, mais pas suffisamment pour satisfaire les besoins perçus du secteur.

Cadre conceptuel

Le RAE a été conçu comme un mécanisme destiné à faciliter la ventilation entre établissements de la part des ressources des conseils de financement affectée à la recherche, à un moment où les ressources disponibles ne pouvaient pas suivre le rythme de l'expansion du système. Comme tous les mécanismes de ce type, il a engendré en cours d'application des effets d'incitation dont certains étaient bienvenus et d'autres sans doute moins souhaitables. Le type d'effet est lié à certaines caractéristiques fines du mécanisme, notamment, comme nous allons le voir, l'information sur les « règles du jeu » dont bénéficient les différents « acteurs ». Les considérations qui suivent paraîtront souvent familières au lecteur bien au fait des pratiques – et des distorsions – associées à la planification centralisée d'antan (voir par exemple Cave et Hare, 1981 ; Hare 1991).

On peut utilement envisager le système d'enseignement supérieur du Royaume-Uni à quatre niveaux :

1. Conseil de financement (*Funding Council*).
2. Établissement.
3. Département ou UE.
4. Universitaires pris individuellement.

Conseil de financement

Je pense qu'on peut raisonnablement partir du principe que le *Funding Council* se fixe comme objectif de financer la recherche de manière à en maximiser le volume et la qualité dans le cadre des contraintes budgétaires existantes. La pratique actuelle consiste à réaliser cette opération en prenant le RAE comme base de la dotation aux établissements.

En ce qui concerne les RAE, les conseils de financement fixent de concert les règles qui en régissent la pratique, notamment pour ce qui touche aux unités d'évaluation qui seront admises à y participer, leur position sur l'éventail des disciplines et l'évaluation de la qualité de leur recherche. Il incombe ensuite aux différents conseils de financement de voir comment appliquer au financement des établissements qu'ils financent les principes implicites du RAE.

Pour l'Exercice 2001, la liste des UE a été arrêtée très à l'avance, de même que les procédures et les critères d'évaluation de la qualité. Mais les résultats en termes de dotation aux établissements n'ont été connus qu'au printemps 2002. Les établissements étaient toutefois déjà au courant des restrictions budgétaires ; ils savaient que la recherche allait globalement enregistrer une progression qui se manifesterait au niveau des notes attribuées par le RAE et que les UE notés 3 ou au-dessous ne seraient pas ou guère subventionnés. On ignorait quelle serait la dotation accordée aux établissements classés 4, 5 et 5* (mais on se livrait sur ce point à toutes sortes de conjectures). Ces facteurs ont influé sur la stratégie de candidature des établissements au RAE 2001.

Établissement

Les projets d'établissement au sein des universités du Royaume-Uni sont probablement fort variés, mais on y trouve à coup sûr la volonté d'obtenir de bons résultats au niveau des diplômes (performance pédagogique, P) et de produire une recherche de bon niveau (performance de recherche, R). On y trouve sans doute aussi, à des dosages différents, plusieurs autres objectifs, notamment la réussite d'un certain nombre d'opérations commerciales (conseil, accueil de conférences par exemple), l'élargissement de l'accès (aider les personnes issues de milieux relativement défavorisés à s'insérer dans une formation diplômante), et ainsi de suite, mais on sort là du cadre de notre discussion. Dans leur poursuite des objectifs P et R, les établissements sont bien évidemment soumis à des contraintes budgétaires. Lorsque l'activité est liée à des indicateurs de performance qui cherchent à mesurer P et R, on peut s'attendre à un double effet : a) les établissements se servent généralement de ces mêmes indicateurs pour évaluer leur propre performance par rapport aux objectifs P et R ; b) lorsqu'ils cherchent à déterminer le bon dosage entre les activités P et R, ils se laissent fortement guider dans leurs choix par les flux financiers relatifs liés à chacune des activités.

La dotation que les établissements reçoivent des conseils de financement est fonction des résultats obtenus au RAE précédent. La ventilation de ces crédits est laissée à leur discrétion : ils ne sont pas tenus de les affecter à l'aide à la recherche, ni de soutenir les départements/UE ayant obtenu la meilleure

note aux RAE. La plupart du temps, les conseils de financement n'interviennent pas dans la ventilation interne de la dotation.

Dans le cas du dernier en date des RAE, celui de 2001, les établissements pouvaient regrouper à leur guise leur personnel universitaire ou leurs sections pour créer les UE assujetties au RAE et pour chacune de ces UE ils pouvaient librement choisir la liste des collaborateurs à faire figurer dans leur dossier. Comme le prévoient implicitement les règles d'attribution des subventions mentionnées précédemment, ils avaient la possibilité d'arbitrer entre la qualité (notation RAE) et le volume (nombre de collaborateurs retenus dans chaque UE). Le problème qui se posait pour les établissements réside dans le fait qu'ils n'étaient pas au courant des termes de cet arbitrage avant l'Exercice 2001.

Les établissements soucieux de renforcer tel ou tel secteur de leur recherche pouvaient également recruter des chercheurs expérimentés venus d'autres établissements (voire d'un pays autre que le Royaume-Uni). Lors de l'Exercice 1996, le marché des transferts académiques avait fait problème ; pour l'Exercice 2001, on a donc cherché à en limiter les effets, notamment en fixant une date-couperet pour les mouvements de personnel : un an avant les actions de recherche susceptibles d'être prises en compte. A moins de s'imaginer que tel ou tel chercheur est nettement plus productif dans un établissement que dans un autre, ces mouvements sont totalement improductifs globalement du point de vue national. Mais tant pour les établissements (qui s'assurent une bonne note pour leur action de recherche) que pour les individus concernés (qui se laissent souvent tenter par une offre salariale supérieure ou de meilleures conditions de travail), les avantages sont évidents.

Département ou UE

Les départements sont dépendants de leur établissement pour l'essentiel de leurs crédits. Ils doivent donc dans la mesure du possible aligner leurs objectifs sur ceux de l'établissement. Et de fait, le budget du département ne fait que « récompenser » la convergence avec ces objectifs et la contribution du département à leur réalisation.

Comme le gros du budget des départements est constitué de la dotation au titre de l'enseignement (modulée, pour l'essentiel, sur le nombre approuvé d'étudiants inscrits) et de la dotation de recherche (qui est fonction du RAE), les départements se trouvent obligés par ailleurs d'arbitrer entre crédits d'enseignement et crédits de recherche. Certaines sections peuvent par exemple trouver plus avantageux de chercher à gonfler leur effectif étudiant et donc à grossir les recettes de l'enseignement plutôt que de chercher à bien se classer au RAE. Le choix est influencé bien entendu par la politique de ventilation interne

des crédits adoptée par l'établissement. Le fait par exemple que les crédits de recherche « gagnés » par les départements bien classés puissent être éventuellement détournés au profit d'autres sections est susceptible de peser négativement sur la motivation de ces départements et les dissuader de développer leur activité de recherche en vue de l'évaluation suivante.

En concertation avec l'établissement, les départements/UE arrêtent leur stratégie de candidature au RAE en ce qui concerne les collaborateurs retenus sur la liste de chaque UE. Entre deux RAE, les départements peuvent chercher à peser sur le comportement de recherche de leurs chercheurs afin de maximiser leurs chances d'être bien classés, disons par rapport au RAE 2001, et faire en sorte que l'ensemble des chercheurs présentés aient un bon dossier de publications. Ils peuvent également peser sur le recrutement en insistant sur les aptitudes à la recherche au moment des nominations ; et enfin rendre la période probatoire plus difficile en se montant plus exigeant en termes de résultats de recherche.

Ce qui est encore plus malaisé, dans le système du Royaume-Uni, c'est de peser sur le comportement de recherche des universitaires confirmés qui n'ont pas d'activité de recherche. Dans la mesure où ils assurent leur part de l'enseignement et des tâches administratives, les établissements n'ont pratiquement aucun moyen d'exercer une pression sur eux (en raison du système actuel de titularisation)⁵. Dans ces conditions, le seul moyen d'imposer le changement consiste soit à fermer complètement une section, soit à restructurer l'établissement par le biais de la retraite anticipée ou du départ volontaire. Ces dernières années, ce type de restructuration est de plus en plus courant dans l'enseignement supérieur du Royaume-Uni.

Universitaires

Individuellement, les membres du corps enseignant universitaire peuvent soit quitter la profession, soit se diriger vers un autre établissement (éventuellement à l'étranger), soit rester en poste. S'ils restent dans l'enseignement supérieur, ils peuvent avoir une activité de recherche et apporter leur contribution au RAE, ou intervenir dans d'autres domaines comme l'enseignement et l'administration. Un tel éventail de choix soulève des questions intéressantes sur les incitations et la motivation universitaires qui ne sont pas souvent abordées dans la littérature⁶. Par ailleurs, les universitaires se sentent solidaires pour une part de leur établissement de rattachement, et pour une autre part du groupe professionnel plus large auquel ils appartiennent. Là encore, les arbitrages sont souvent très délicats. Dans le choix de leur implication dans l'activité de recherche, les universitaires sont influencés par leurs ambitions personnelles, leur désir d'être reconnus au sein de la profession, et éventuellement par une envie de promotion. Ces influences positives sont contrebalancées par la conscience du

fait que la recherche est difficile, exigeante et relativement mal récompensée dans le système d'enseignement supérieur du Royaume-Uni, si bien que tout le monde ne se sent pas une vocation pour adopter une stratégie passant par une implication active dans la recherche.

Se pose en outre le problème de l'accès à la profession. On a vu précédemment que les départements sont de plus en plus soucieux de recruter des universitaires s'impliquant dans la recherche, ce qui résulte en partie du processus du RAE. Mais sur le marché du travail universitaire, la question de l'offre joue également un rôle et la situation commence à se tendre dans de nombreux secteurs. Les salaires universitaires sont en recul par rapport à ceux de l'entreprise ou à ceux de nombreuses autres professions ou de la fonction publique ; dans des domaines comme l'économie et la finance, le nombre de nationaux accédant au doctorat est en train de fléchir. De nombreux départements sont donc confrontés à de sérieux problèmes de recrutement. La pénurie est compensée jusqu'à un certain point par des universitaires étrangers de haut niveau. Mais pour faire face à leur charge d'enseignement, les départements se voient souvent contraints d'accepter des collaborateurs n'ayant pas toutes les qualifications souhaitées. Le problème du recrutement est particulièrement épineux pour la composante « recherche » de l'activité du département.

L'analyse des différents niveaux du système universitaire du Royaume-Uni a permis de noter l'existence à plusieurs niveaux d'arbitrages, notamment par rapport à ces deux activités centrales que sont l'enseignement et la recherche, en fonction de la formule de financement utilisée et des incitations en place. L'ensemble de la structure repose sur l'idée – ou bien l'hypothèse – implicite que le moyen le plus efficace pour stimuler la recherche dans le système d'enseignement supérieur consiste à allouer les crédits publics de préférence aux unités ou aux établissements qui présentent pour la période de référence un dossier de travaux convaincant. Mais une telle approche soulève un certain nombre de questions :

- L'attribution de crédits publics aux établissements en fonction des résultats du RAE entraîne-t-elle effectivement une amélioration de la recherche ?
- Les indicateurs utilisés par le RAE pour l'évaluation de la recherche sont-ils satisfaisants ?
- La formule du RAE comporte deux types de coûts : a) les coûts administratifs directs liés à la mise en œuvre de la formule ; b) les coûts indirects entraînés par les distorsions induites dans le comportement des établissements et des personnes. Compte tenu de ces coûts, la formule du RAE débouche-t-elle sur des bénéfices nets réels pour la recherche au Royaume-Uni ?

- Quels autres modèles d'allocation de crédits à la recherche pourrait-on proposer ?

Le constat

Selon STC (2002), comme on l'a vu précédemment, on peut vraisemblablement admettre que les résultats du RAE 2001 vont mettre en évidence une amélioration réelle du volume et de la qualité de la recherche universitaire au Royaume-Uni par rapport aux résultats du RAE 1996 et des précédents. Dans la plupart des universités, la recherche est désormais une activité bien gérée et les universitaires sont soumis à une pression beaucoup plus forte que par le passé au niveau des résultats. L'activité de recherche est fortement privilégiée aussi bien pour la sanction de la période probatoire (pour ceux qui viennent d'accéder à la carrière) que pour l'avancement des collaborateurs confirmés (maîtres de conférences, chargés d'enseignement ou professeurs dans le système du Royaume-Uni).

La plupart des études consacrées à l'activité universitaire pèchent par une omission grave portant sur la fonction de production sous-jacente. Considérées comme des unités de production, les universités ont une production diversifiée – recherche, diplômés à divers niveaux, activités marchandes – mobilisant divers inputs, dont la main d'œuvre. Dans la mesure où plusieurs études suggèrent l'existence, entre enseignement et recherche, de synergies (qui, techniquement, correspondent probablement à des économies d'échelle et à des économies de champ) et où l'on constate au Royaume-Uni une corrélation positive significative entre la note attribuée par les RAE et l'évaluation pédagogique des départements de l'Université, on peut s'interroger sur le bien-fondé économique de la pratique actuelle consistant à financer et à « inciter » la recherche et l'enseignement séparément (voir sur ce point Sloane, 2001). Par ailleurs, cette manière de faire est susceptible de dévaluer l'image de l'enseignement, notamment par rapport à l'avancement au mérite.

Cette remarque montre tout l'intérêt de l'ambitieuse étude de Geuna et Martin (2001). Ces auteurs ont constaté dans leur enquête sur les systèmes mondiaux de financement de la recherche universitaire dans le monde que certains pays – le Royaume-Uni, Hong-Kong, l'Australie et la Pologne notamment – utilisent une formule de subvention fondée sur les résultats, alors que d'autres – comme l'Allemagne, les Pays-Bas, l'Italie, la Suède et la Norvège – modulent leurs subventions sur la mesure de la taille de l'établissement (volume d'enseignement ou effectif étudiant). La Finlande et le Danemark se fondent avant tout sur le volume d'enseignement pour allouer les crédits de recherche, mais ils utilisent également les indicateurs de performance pour une partie de ce financement. Au cours de la dizaine

d'années écoulées, on s'est orienté vers une utilisation plus fréquente des formules de financement axées sur les indicateurs de performance, la formule des RAE au Royaume-Uni étant la version la plus avancée de cette approche, et aussi celle qui a le plus d'ancienneté.

Les avantages et les inconvénients de cette formule sont évoqués dans STC (2002), Geuna et Martin (2001) et Geuna (1998), même si ces sources s'accordent pour dire qu'une quantification précise des coûts et des avantages n'est pas encore techniquement faisable. On peut espérer au mieux une appréciation approximative. Le tableau 3 présente de manière synthétique les points principaux par rapport au RAE du Royaume-Uni.

Les points évoqués au tableau 3 peuvent donner lieu à des réactions très diverses, mais l'espace nous manque pour une analyse approfondie. Ce qui importe pour notre propos, c'est de se faire une idée globale des coûts et

Tableau 3. Avantages et inconvénients du système de financement de la recherche à partir du RAE

Avantages	Inconvénients
Récompense les bons travaux de recherche ; peut donc être considéré comme méritocratique, ce qui correspond sans doute en partie à ce que l'on veut dire lorsqu'on parle d'allocation « équitable ». La concentration des crédits de recherche qui en résulte peut être considérée comme favorable à la création d'équipes de recherche suffisamment étoffées pour être concurrentielles au niveau international.	Débouche généralement sur une concentration des ressources de la recherche : le succès récompensé crée les conditions favorables pour des succès ultérieurs et un nouvel afflux de crédits publics. On ne dispose guère d'éléments permettant d'établir un lien entre la concentration des financements et la qualité de la recherche.
Incite les chercheurs à améliorer leur performance.	Est susceptible de favoriser diverses formes de « tricherie », donc d'actions répondant formellement aux critères fixés sans pour autant améliorer véritablement la recherche. Récompense les travaux « tranquilles » et rapides ; décourage les recherches à long terme et plus risquées (résultats moins assurés, succès plus lent à venir). Est susceptible d'entraîner une moindre diversification de la recherche, de réduire l'expérimentation, etc.
Formule relativement concurrentielle, qui incite à aller au bout des travaux en cours, élimine les activités de qualité médiocre, se traduit globalement par une meilleure gestion de la recherche, etc.	Encourage les chercheurs de haut niveau à rejoindre les établissements les mieux notés, ce qui peut être préjudiciable aux synergies entre enseignement et recherche Récompense les travaux antérieurs ; tend donc à conforter les schémas historiques de la recherche universitaire et à empêcher l'apport de « sang neuf » dans la recherche de haut niveau.
Susceptible d'assurer une meilleure coordination entre les priorités de l'action publique et les flux financiers destinés à la recherche.	Est susceptible de fournir aux pouvoirs publics les moyens d'exercer une influence excessive sur la recherche universitaire. Très coûteux à mettre en œuvre et à administrer.

avantages de la formule du RAE telle qu'elle est pratiquée au Royaume-Uni. Sur ce point, je rejoindrais Geuna et Martin (2001) qui jugent que selon toute probabilité les avantages du RAE ont enregistré une progression pendant un temps, mais qu'ils ont commencé à stagner, voire à régresser ; déjà élevés au départ, les coûts ont certainement augmenté au fil du temps, dans la mesure où le « jeu » du RAE absorbe de plus en plus les établissements et les personnes. Il est possible que l'on ait atteint le point où les coûts l'emportent sur les avantages, ce que confirme le point de vue exprimé par un intervenant lors d'une récente conférence au Royaume-Uni qui juge que le RAE en tant qu'outil de répartition des crédits de la recherche est « périmé ».

Il s'agit là d'une conclusion qui intéresse le système d'enseignement supérieur dans sa globalité, mais il importe de voir également les choses du point de vue des universitaires pris individuellement. C'est ainsi que Moore et al. (2002) constatent à partir d'un échantillon d'économistes que la formule du RAE a entraîné durant les années 1990 une amélioration individuelle de la productivité, les universitaires qui travaillent dans un établissement coté publiant dans des revues prestigieuses et ceux qui travaillent dans un établissement moins coté publiant plutôt dans des revues moins prestigieuses. Ils ne trouvent guère d'éléments leur permettant d'affirmer que la progression de la production dans le domaine de la recherche soit liée aux nominations récentes ou à un surcroît d'activité des universitaires déjà en poste.

Une enquête portant sur plus de 800 universitaires travaillant dans le domaine des sciences sociales et de la gestion permet à Harley (2002) d'enregistrer des réactions très diverses par rapport au RAE, depuis ceux qui y voient une reconnaissance du rôle majeur de la recherche dans leur activité, jusqu'à ceux qui déplorent ses effets de distorsion et l'approche de plus en plus gestionnaire adoptée par les établissements et les départements vis-à-vis de la recherche. Le RAE recourt à un système très élaboré d'évaluations collégiales et se sert de la cooptation pour instaurer un contrôle sur la gestion des crédits de recherche. L'évaluation par les pairs constitue certes un outil traditionnel de sanction de l'activité universitaire, mais le fait qu'elle soit désormais associée au contrôle de gestion suscite des critiques très vives, y compris de la part de ceux – établissements ou personnes – qui tirent avantage du RAE, dans la mesure où cette collusion remet en question ces valeurs universitaires très ancrées que sont l'autonomie et la liberté de manœuvre.

Si, au niveau individuel, le RAE a incontestablement influé, et souvent de manière positive, sur le comportement des universitaires en matière de recherche, d'autres aspects du RAE, notamment la gestion de la recherche, les notions traditionnelles de liberté et d'indépendance universitaires, la stratégie de publication ou bien les déroulements de carrière, suscitent donc un vif mécontentement. Même si les données existantes ne sont pas dépourvues

d'ambiguïté, l'opinion prévaut que le fait pour les établissements de privilégier de plus en plus la recherche est de nature à remettre en cause l'implication de nombreux universitaires dans l'enseignement. C'est là un point sur lequel la mise en place d'incitations mal conçues est susceptible de faire baisser la performance des universités en les dissuadant d'exploiter au mieux les complémentarités efficaces entre enseignement et recherche.

Conclusions

Pour rester bref, je me contente d'énumérer les constatations ou conclusions majeures en les assortissant le cas échéant de commentaires succincts.

- La formule du RAE a débouché au Royaume-Uni sur une certaine amélioration de l'efficacité des universités, mais les avantages que l'on peut en escompter désormais sont modestes et les coûts d'exploitation sont appelés à poursuivre leur progression. Le bénéfice net que l'on peut retirer du RAE dans la répartition des crédits publics, limités, qui vont à la recherche sera bientôt négatif, s'il ne l'est déjà.
- Pour les établissements, le dispositif du RAE s'est traduit par une concentration croissante des subventions publiques ; 20 établissements seulement se taillent la part du lion, alors que les établissements moins bien armés touchent une subvention très réduite. Cet effet de concentration est aggravé par les contraintes de plus en plus fortes qui pèsent sur le budget alloué aux conseils de financement pour subventionner les établissements. Or, en dépit d'une idée très populaire – et qui correspond à la position officielle –, rares sont les éléments incitant à penser que les grosses unités de recherche sont plus productives.
- Je pencherais donc pour une autre formule d'allocation des crédits de recherche aux universités. Il existe deux autres formules de bon sens, toutes deux peu coûteuses. Les voici :
 - a) Moduler les crédits de recherche sur le montant de la dotation au titre de l'enseignement.
 - b) Allouer les crédits de recherche à partir d'une formule simple de mesure des résultats, par exemple le montant des subventions ou contrats obtenus au cours d'une période de référence donnée.
- Les deux formules peuvent se prévaloir de bons arguments. Ma préférence va personnellement à la seconde ou bien à une formule mixte. Je ne voudrais pas que le montant des crédits de recherche soit exclusivement fonction des crédits d'enseignement, dans la mesure où les établissements qui auraient choisi de ne pas avoir d'activité de recherche pourraient continuer à en bénéficier.

Appendice

Depuis la rédaction de cet article, la situation a évolué sur deux points. Premièrement, réagissant à l'examen très complet du RAE réalisé par la Chambre des communes (document STC 2002), les conseils de financement ont déclaré : a) qu'ils saluaient et approuvaient cet exercice ; b) qu'ils se proposaient de réaliser leur propre examen. C'est chose faite et cet examen – présidé par Sir Gareth Roberts – a réuni un certain nombre de données et sollicité des contributions de diverses origines ; le rapport était attendu pour avril 2003. Il est difficile de ne pas se dire qu'une telle procédure relève pour une part du jeu politique, mais il convient pour être équitable d'attendre pour se prononcer la publication du document. Tout porte à croire que l'examen Roberts pourrait parfaitement prendre acte du fait que la formule actuelle du RAE est « périmée » (comme on l'a suggéré précédemment) et donc formuler un certain nombre de recommandations révolutionnaires en ce qui concerne les changements à apporter à la formule actuelle d'évaluation de la recherche au Royaume-Uni⁷.

Deuxièmement, le gouvernement a finalement publié à la fin janvier 2003 son très attendu Livre blanc sur l'enseignement supérieur, DFES (2003), longtemps retardé. On peut imaginer que le retard dans la publication est lié à une controverse persistante sur l'autorisation pour les universités de fixer elles-mêmes leurs droits d'inscription, compte tenu de l'absence d'autres solutions pour améliorer leur financement. Le Livre blanc se prononce finalement en faveur de la solution consistant à autoriser les universités à fixer le montant des droits universitaires dans la limite de 3 000 £ par an et par étudiant ; ce droit est assujéti à diverses conditions qui ne relèvent pas du présent article⁸. Par ailleurs, les étudiants n'auraient pas à acquitter immédiatement ce montant, qui serait assimilé à un prêt, remboursable par prélèvement sur les gains une fois le diplôme obtenu et à partir du moment où ces gains dépassent 15 000 £ par an.

Pour ce qui touche à la recherche, le Livre blanc apporte un certain nombre d'idées intéressantes. Premièrement, la dotation aux sciences et à la recherche va augmenter de quelque 30 % en termes réels – en Angleterre – dans un délai de trois ans, ce qui est considérable. Deuxièmement, même s'il n'est pas prévu de RAE complet avant 2008 ou 2009 (date à laquelle la philosophie adoptée se fondera très probablement sur les recommandations formulées par l'examen Roberts en cours), il est tout de même demandé au HEFCE de repérer parmi les unités d'évaluation les mieux notées au sein des universités anglaises celles dont les travaux justifient un 6* (note qui n'existait pas jusqu'ici), et ce dans un délai de deux-trois ans. Les UE les mieux classées dans la nouvelle notation bénéficieraient alors d'une « rallonge » substantielle, ce qui accentuerait encore la différenciation déjà très marquée

au sein du système anglais de financement de la recherche. Troisièmement, on encourage fortement la mise en place de consortiums de recherche ou de projets réalisés en collaboration, qui irait de pair avec l'augmentation des crédits alloués aux unités de pointe. Quatrièmement, on se propose de récompenser les chercheurs les plus talentueux.

Le nouveau dispositif ne sera pas en place avant 2005-2006 et il n'intéresse que l'Angleterre, mais il est évident que les universités des autres régions du Royaume-Uni, confrontées à un environnement nouveau, plus concurrentiel et plus différencié, vont devoir réagir. Dans le même temps, y compris en Angleterre même, les nouvelles mesures sont de nature à entraîner d'importantes réorganisations structurelles, qui vont se traduire par des fusions entre établissements et départements, une spécialisation des missions (certains établissements optant pour une activité limitée au premier cycle ou limitée à l'enseignement), voire quelques fermetures pures et simples. A cet égard, l'enseignement supérieur anglais peut s'attendre à quelques turbulences dans les années à venir.

On ne voit pas bien dans quelle mesure ces changements vont retentir sur le volume et la qualité des travaux de recherche menés dans les universités du Royaume-Uni. Il va y avoir concentration et l'on va accorder un soutien massif aux très grandes unités, en partant du principe que c'est comme cela que l'on pourra maintenir la compétitivité de la recherche du Royaume-Uni au niveau international. Mais le Livre blanc ne soutient pas explicitement cette thèse et les données dont on dispose par ailleurs ne permettent généralement pas de conclure que les grandes unités ont nécessairement une plus grande productivité ou un meilleur niveau. Je pense donc pour ma part que les nouvelles mesures vont effectivement se traduire par une nouvelle injection de crédits – transitant par plusieurs canaux – dans le système, mais que la probabilité pour que les performances du Royaume-Uni dans le domaine de la recherche s'en trouvent fortement améliorées est faible. On va malheureusement se rendre compte que la planification centrale et l'allocation centralisée des crédits ne sont pas plus efficaces dans ce domaine qu'elles ne le sont dans d'autres !

Notes

1. On peut se demander si nous avons vraiment besoin d'un nombre aussi élevé de jeunes dans l'enseignement supérieur. Mais c'est une autre question. Le point est abordé dans Keep et Mayhew, 1999, dans le cadre d'une analyse de l'enseignement et de la formation professionnels et d'un développement sur les exigences de « l'économie du savoir ». Il fait également l'objet d'un examen très critique dans Wolf, 2002. Voir par ailleurs Dutta et al., qui abordent le problème de l'enseignement supérieur dans le contexte plus large de la politique gouvernementale et qui montrent que dans la plupart des disciplines le taux de

- rendement individuel reste élevé en dépit de l'introduction de droits universitaires.
2. Il existe en Grande-Bretagne trois instances de financement, à savoir : le Conseil de financement de l'enseignement supérieur pour l'Angleterre (Higher Education Funding Council for England – HEFCE) ; le Service écossais de financement de l'enseignement supérieur (Scottish Higher Education Funding Council – SHEFC) et le Conseil de financement de l'enseignement supérieur pour le pays de Galles (Higher Education Funding Council for Wales – HEFCW). En Irlande du Nord, l'enseignement supérieur est financé par le ministère de l'Éducation d'Irlande du Nord (Department of Education, Northern Ireland – DENI).
 3. C'est ainsi que l'UE est un contributeur de plus en plus important à la recherche universitaire du Royaume-Uni ; mais pour un partenariat de recherche, elle ne prend en charge les coûts identifiables du partenaire qu'à hauteur de 10 % ou 20 %.
 4. On notera qu'un article d'Andrew Oswald (*Education Guardian*, 14 décembre 2001) condamne le RAE pour son aspect beaucoup trop égalitariste qui aboutirait à une dispersion de crédits restreints sur un nombre excessif d'établissements/départements. Par rapport au tableau 2, cela veut dire que les coefficients de dotation sont beaucoup trop proches. Oswald souligne que dans la plupart des disciplines une part considérable de la recherche d'intérêt international – en termes d'articles, de références, etc – est en réalité assumée par un tout petit nombre d'individualités. Mais jusqu'ici personne ne veut récompenser ce type de performance exceptionnelle que ce soit au niveau des individus ou des établissements.
 5. La titularisation est fortement discutée dans les universités du Royaume-Uni. La position officielle consiste à dire que la formule de l'emploi permanent recule, dans la mesure où les contrats universitaires sont moins généreux et plus précaires que par le passé ; les détails du contrat peuvent également varier d'un établissement à l'autre. Il n'empêche : la signification et la valeur légale de la titularisation n'ont jamais été contestées devant un tribunal du Royaume-Uni et aucun établissement ne souhaite faire le premier pas.
 6. Voir cependant Coate *et al.* 2001, pour une analyse sommaire des conflits et des synergies éventuels entre enseignement et recherche ; ainsi que Hare, 2000b, pour une analyse plus formalisée des motivations des universitaires.
 7. Il semble que l'on envisage deux modèles de base. Le Modèle 1 prévoit un examen par champ disciplinaire, confié à des experts ; le Modèle 2 prévoit une formule d'évaluation partiellement quantifiée, par établissement. Pour plus de détails, consulter le site de l'Examen RAE : www.rae-review.ac.uk.
 8. Il est également assorti de conditions d'accès à l'Université intéressant les étudiants issus de milieux défavorisés, ce qui à mon avis n'était pas indispensable (la plupart des problèmes auxquels sont confrontés ces étudiants datent de leur scolarité antérieure et je ne suis pas convaincu du tout que la mission des universités consiste à remédier aux carences de la scolarité).

Références

- BARR, N. (2001), *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk, Uncertainty and the Role of the State*, Oxford : Oxford University Press (en particulier Part 4 – « Education » ; et dans cette partie, ch. 13 – « Financing Higher Education: The Options »).

- CAVE M. et HARE, P. (1981), *Alternative Approaches to Economic Planning*, Macmillan, Londres.
- COATE, K., BARNETT, R. et WILLIAMS, G. (2001), « Relationships Between Teaching and Research in Higher Education in England », *Higher Education Quarterly*, vol. 55(2), pp. 158-174.
- DfES (2003), *The Future of Higher Education*, Cm 5735, White Paper published by the Department for Education and Skills, Londres.
- DUTTA, J., SEFTON, J. et WEALE, M. (1999), « Education and Public Policy », *Fiscal Studies*, vol. 20(4), pp. 351-386.
- GEUNA, A. (1998), « The Economics of University Research Behaviour: Changes in University Research Funding Rationale and Unintended Consequences », Université Louis Pasteur Strasbourg et Maastricht University, mimeo.
- GEUNA, A. (1999), *The Economics of Knowledge Production : Funding and the Structure of University Research*, Edward Elgar, Cheltenham.
- GEUNA, A. et MARTIN, B. R. (2001), « University Research Evaluation and Funding : An International Comparison », Electronic Working Paper Series No.71, Science Policy Research Unit, University of Sussex.
- GREENAWAY, D. et HAYNES, M. (2000), *Funding Universities to Meet National and International Challenges*, Rapport ordonné par le Russell Group of Universities ; School of Economics, University of Nottingham.
- HARE, P.G. (2000a), « Constraints and Incentives in the UK University System », Discussion paper in Economics, n° 2000/3, School of Management, Heriot-Watt University, Edimbourg.
- HARE, P.G. (2000b), « Why do Academics Work? », Discussion Paper in Economics, n° 2000/9, School of Management, Heriot-Watt University, Edinburgh.
- HARE, P.G. (1991), *Central Planning*, Harwood Academic Publishers, Chur, Switzerland.
- HARLEY, S. (2002), « The Impact of Research Selectivity on Academic Work and Identity in UK Universities », *Studies in Higher Education*, vol. 27(2), pp. 187-205.
- HEFCE (1999), *Higher Education in the United Kingdom*, Paper 99/02, HEFCE, Bristol.
- HEPU (2000), *The Role of Selectivity and the Characteristics of Excellence*, rapport final présenté au Higher Education Funding Council for England (HEFCE), étude de Higher Education Policy Unit, University of Leeds.
- KEEP, E. et MAYHEW, K. (1999), « The Assessment: Knowledge, Skills and Competitiveness », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 15(1), pp. 1-15.
- MOORE, W.J., NEWMAN, R.J., SLOANE, P.J. et STEELY, J.D. (2002), « Productivity Effects of Research Assessment Exercises », Discussion Paper 2002-02, Centre for European Labour Market Research, University of Aberdeen.
- NCIHE (1997), *Higher Education in the Learning Society*, rapport du National Committee of Inquiry into Higher Education (Dearing Committee), NCIHE/HMSO, Londres.
- OCDE (2000), *Société du savoir et gestion des connaissances*, OCDE, Paris :
- PREST (2000), *Impact of the Research Assessment Exercise and the Future of Quality Assurance in the Light of Changes in the Research Landscape*, rapport final préparé pour le Higher Education Funding Council for England (HEFCE), PREST, University of Manchester.

- RAE (2001), *A Guide to the 2001 Research Assessment Exercise*, RAE Team basée au HEFCE, Bristol (également sur le site web : www.rae.ac.uk).
- RAE (2001a), *2001 Research Assessment Exercise : The Outcome*, RAE4/01, décembre (sur le site web RAE).
- SHATTOCK, M. (1999), « L'impact du Rapport Dearing sur l'enseignement supérieur au Royaume-Uni », *Gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 11(1), pp. 7-19.
- SLOANE, P.J. (2001), « The Impact of Research Assessment and Teaching Quality Exercises on the UK University System », Discussion Paper 2001-10, Centre for European Labour Market Research, University of Aberdeen.
- STC (2002), *The Research Assessment Exercise*, House of Commons Science and Technology Committee, deuxième rapport de Session 2001-02, HC 507, The Stationery Office, Londres.
- WOLF, A. (2002), *Does Education Matter? Myths about Education and Economic Growth*, Penguin Books, Londres.

L'absence d'un régime national de garantie de la qualité en Allemagne – incidences et alternatives

par

Gero Federkeil

CHE – Centre pour le développement de l'enseignement
supérieur, Allemagne

Du fait de sa structure fédérale, et contrairement à d'autres pays tels que les Pays-Bas ou le Royaume-Uni, il n'existe pas en Allemagne de régime national de garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur. Il y a certes divers instruments ayant pour objet de définir les normes minimales ou d'évaluer la qualité d'une façon ou d'une autre, mais aucun d'entre eux ne vise la garantie de la qualité au niveau national. L'homologation des cursus et des universités incombe à chacun des États (Länder) et se fait en conformité avec certains critères plus ou moins formels. L'évaluation est conduite, soit au niveau de chaque université, soit au niveau régional (par exemple dans le Nordverbund). En conséquence, ses résultats ne bénéficient pas d'une grande attention de la part de l'opinion publique. L'homologation en est encore à ses débuts et se limite aux programmes nouvellement créés de licence et de maîtrise. Le seul instrument de comparaison de l'enseignement supérieur qui couvre l'ensemble du pays est constitué par les classements effectués par des établissements privés. On examine ici les incidences de cette absence de dispositif national en tenant compte aussi bien des politiques nationales de garantie de la qualité et des classements. A propos de ces derniers, on définit les normes méthodologiques essentielles auxquelles ils doivent répondre afin de jouer leur rôle.

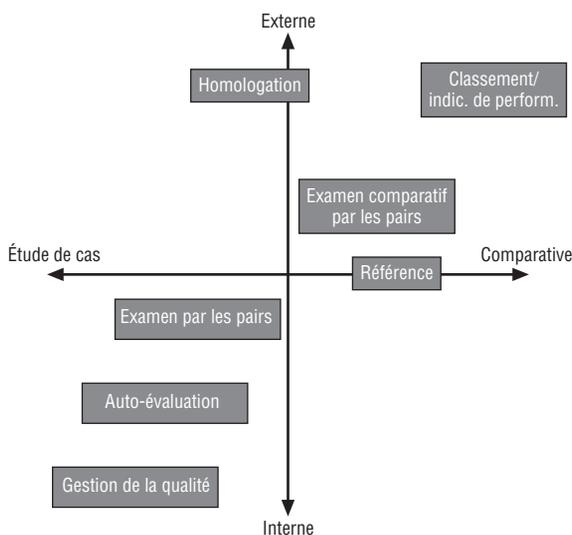
Les régimes nationaux de garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur

Les régimes mis en œuvre par les différents pays sont marqués par les modes de raisonnement, les logiques d'organisation et les procédures qui leur sont propres. Pour ce qui est de l'État-providence, la typologie des régimes de ce type par Esping-Andersen (1990) est un exemple bien connu de regroupement des différents types de régimes. L'existence d'un régime national appelle une portée nationale (ou à tout le moins la possibilité de faire des comparaisons à l'échelon national) et une politique explicite. En ce qui concerne la garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur, la question d'un régime national comporte deux aspects : premièrement, les *instruments* de la garantie de la qualité dans une optique nationale, et deuxièmement les *politiques* sous-jacentes de la garantie de la qualité. Le système britannique – récemment abandonné – d'un examen thématique effectué par le *Quality Assurance System* et d'une évaluation de la recherche conduite par le *Higher Education Funding Council* constitue un exemple d'un régime de ce type.

Il existe à l'intérieur de l'enseignement supérieur plusieurs instruments d'évaluation et de garantie de la qualité dont on confond souvent les raisons d'être, les objectifs, le champ couvert et les méthodes. Les régimes nationaux de garantie de la qualité peuvent être décrits en fonction du mélange de ces instruments qui caractérise chacun d'eux. Les instruments sont analysés selon qu'ils comportent une évaluation interne ou externe et peuvent être classés selon le degré de comparabilité. Plus les instruments sont internes et moins ils sont comparables, plus ils tendent à la *gestion* de la qualité. Plus ils sont externes et comparables, plus ils font de place au contrôle public ou à la transparence.

Pendant des décennies, le système allemand d'enseignement supérieur a nourri le mythe selon lequel la qualité était la même dans toutes les universités. C'est pour cette raison, à laquelle s'ajoute une forte adhésion au principe d'autonomie des universités, que l'Allemagne est venue tardivement à l'évaluation de la qualité dans l'enseignement supérieur. Alors que d'autres pays pouvaient déjà être considérés comme des « États évaluateurs » (Neave, 1988), l'évaluation restait encore pour l'Allemagne un territoire inexploré (Cave et al., 1997). Jusqu'aux années 80, les notions de concurrence et d'évaluation de la qualité se heurtaient à l'opposition d'un grand nombre de parties prenantes à l'intérieur du secteur de l'enseignement supérieur

Figure 1. Instruments d'évaluation de la qualité



Source : Auteur.

(cf. Fisch, 1988). Cependant, à une époque où les ressources se raréfiaient, l'opinion publique a commencé de s'intéresser à la nécessité de rendre des comptes et au contrôle de qualité. En même temps, on prenait conscience de la différence de qualité entre les universités allemandes ; à l'époque, on évoquait à ce propos la notion de « profils ». Au cours des années 90, plusieurs modèles d'évaluation ont été mis au point (notamment par le Conseil allemand de la science – Wissenschaftsrat – 1996), et les premières agences allemandes d'évaluation datent de cette époque.

On cherche à démontrer dans cet article que malgré cette évolution, il n'existe toujours pas de régime national cohérent de garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur allemand. Le seul instrument de portée nationale permettant de comparer les établissements d'enseignement supérieur est constitué par les classements établis par les établissements privés. On examinera dans la dernière section l'apport et les limites de ces classements.

Le système fédéraliste allemand d'enseignement supérieur

Il n'est pas possible de comprendre le système allemand d'enseignement supérieur, ni même le système éducatif en général, sans se référer au fédéralisme allemand. En comparaison de la plupart des pays d'Europe, l'aspect le plus marquant du système éducatif allemand est sa structure fédéraliste. Le ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche (BMBF) n'a que des responsabilités limitées alors que, pour la majeure partie des

domaines de l'enseignement, c'est aux 16 États (*Länder*) qu'incombe la responsabilité majeure. Tel est aussi le cas de l'enseignement supérieur. L'administration fédérale détient quelques responsabilités générales qui devraient garantir un minimum de comparabilité et de correspondance (comme l'exprime la loi dite *Hochschulrahmengesetz*, adoptée en 1976), mais à l'intérieur de ce cadre, les *Länder* disposent d'une grande autonomie. De fait, il existe seize systèmes d'enseignement supérieur différents relevant de seize législations dissemblables. Cette diversité induit un besoin permanent de coordination. C'est à cette fin qu'a été créé un organisme spécial, la Conférence des ministres de l'éducation (*Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland*, KMK). Dans la plupart des domaines, les décisions doivent y être prises à l'unanimité. Dans le passé, ce principe a, bien entendu, empêché, ou tout au moins retardé, les réformes. Le système fédéral a, entre autres, pour effet, la nécessité de conclure des accords au sujet de la reconnaissance des diplômes entre *Länder* – ce qui est remarquable à l'intérieur d'un même État nation ! Il n'en reste pas moins assez difficile pour un enseignant de travailler dans un *Land* qui n'est pas celui où il a obtenu son diplôme.

D'après les dispositions de la loi, toutes les universités publiques et écoles polytechniques (les *Fachhochschulen*) relèvent des États. L'État fédéral (le *Bund*) n'a pas le droit d'assurer le fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur (la seule exception étant constituée par les académies internes chargées de la formation des fonctionnaires de l'administration fédérale). Dans l'ensemble, l'influence fédérale se limite au soutien financier qui, bien entendu, peut aussi peser sur les décisions stratégiques. Pendant des décennies, l'État fédéral a lancé des programmes spéciaux et alloué des fonds supplémentaires aux universités à des fins particulières, par exemple le multimédia ou l'égalité entre hommes et femmes, souvent pour suppléer à l'insuffisance des ressources des *Länder*. De plus, conformément à la Constitution allemande, l'administration fédérale se charge de plus de 50 % des dépenses d'investissement. Les décisions relatives aux dépenses sont prises au moyen d'une procédure complexe relevant d'une commission mixte qui rassemble le ministère fédéral et tous les ministères des *Länder*. Mais les décisions d'investissement sont prises en premier lieu par les *Länder* eux-mêmes pour leurs universités, la commission mixte étant ensuite chargée d'allouer les fonds.

La garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur allemand

Agrément des universités par l'État

Il existe un premier instrument qui a au moins un rapport avec la qualité, mais ne peut être considéré à proprement parler comme un instrument permettant de la garantir : c'est l'agrément par l'État des cursus et des

universités. Auparavant, les programmes sanctionnés par un diplôme et le règlement de chaque examen marquant l'achèvement d'un programme devaient être approuvés par les ministères des États. Depuis que des réformes visant à accroître l'autonomie des universités ont commencé d'être appliquées dans la plupart des États, il suffit désormais que les règlements régissant les diplômes soient annoncés au ministère. Les critères d'agrément des programmes ne concernent pas au premier chef la qualité, mais plutôt la nécessité d'instaurer un programme qui soit conforme à la planification de l'État quant au nombre des étudiants et des cours disponibles dans les différentes disciplines. Ils prennent aussi en compte les ressources disponibles pour la mise en œuvre du programme. Mais il n'y est question ni des normes professionnelles ni du contenu des programmes.

Les universités privées ainsi que chacun de leurs programmes ont encore besoin de l'agrément de l'État qui relève de la loi qui l'université dans l'État où l'établissement est situé. Bien que la législation relative à l'agrément des universités privées soit à peu de choses près la même dans les seize *Länder*, il existe certaines différences, de même que l'interprétation de la législation n'est pas la même d'un État à l'autre. En général, les diplômes doivent correspondre à ceux des universités publiques, les universités privées doivent offrir plusieurs diplômes, les ressources doivent garantir la stabilité de l'établissement. Mais il y a des différences : dans certains États mais pas dans d'autres, le personnel enseignant dans sa majorité doit être employé à titre permanent. Dans nombre d'établissements privés d'enseignement supérieur, une grande partie de l'enseignement est assurée par des professeurs des universités d'État, à titre d'occupation secondaire. Les critères d'agrément des cursus dans les universités privées ne sont pas définis par les lois des États sur les universités ; les ministères des États disposent d'une grande latitude, d'où les différences d'un État à l'autre.

Pour conclure, l'agrément par l'État des programmes et des universités varie entre les États allemands et se conforme, pour l'essentiel, aux critères formels. Il ne peut donc pas être considéré, à proprement parler, comme un moyen de garantie de la qualité.

L'homologation

L'homologation est un instrument assez nouveau dans l'enseignement supérieur allemand. Dans le contexte du processus de Bologne et des efforts en vue de l'internationalisation du système allemand d'enseignement supérieur, et comme moyen de conduire des réformes plus générales de l'enseignement supérieur (à propos des taux d'abandon et de la longue durée des études), l'amendement de 1998 à la *Hochschulrahmengesetz* a instauré le système de la licence et de la maîtrise dans les universités allemandes, pour le moment en parallèle avec le *Diplom* de cinq ans. Suivant une résolution de la

Conférence des ministres de l'Éducation (KMK), un système d'homologation des programmes a été adopté en 1998, mais uniquement pour les programmes de licence et de maîtrise. L'homologation est faite par divers organismes, en partie régionaux, en partie professionnels, qui doivent, eux-mêmes, être homologués par le Conseil allemand de l'homologation.

En juin 2002, seuls 32 programmes de licence sur 630 et 62 programmes de maîtrise sur 440 étaient homologués, sans parler des 9 600 cursus traditionnels. Ces chiffres montrent que l'homologation de tous les programmes sanctionnés par un diplôme ne peut pas être envisagée en Allemagne dans un avenir – et moyennant un coût – raisonnables. C'est pourquoi l'homologation, même si elle a pour objet de garantir à tout le moins le respect de normes de qualité minimales, ne peut pas fonctionner comme un système national de garantie de la qualité en Allemagne. Elle n'en est qu'à ses débuts et le rôle qu'elle joue est marginal par rapport à l'ensemble du système des cours menant à un diplôme. Même si l'homologation est dispensée sous l'égide unique du Conseil national d'homologation, les approches, les normes et les méthodes des diverses agences d'homologation ne sont pas les mêmes, ce qui rend impossible toute comparaison directe des programmes. En outre, dans sa forme actuelle, qui consiste à homologuer les programmes sanctionnés par un seul diplôme, le système ne pourra pas être transféré au grand nombre de programmes menant au *Diplom* et deviendra impossible à gérer si la licence et la maîtrise se substituent au *Diplom*.

L'évaluation

L'évaluation est sans doute l'instrument le plus répandu d'appréciation de la qualité dans l'enseignement supérieur. Elle comporte généralement deux étapes : une auto-évaluation interne (qui donne lieu à un rapport d'auto-évaluation) est suivie par un examen extérieur par les pairs (qui rédigent leur rapport). En Allemagne, ce type d'évaluation n'a commencé à prendre de l'importance qu'à partir des années 90 quand s'est révélé le manque d'évaluation et de transparence dans l'enseignement supérieur (voir Wissenschaftsrat, 1996). Par la suite, plusieurs concepts d'évaluation ont été élaborés et plusieurs agences d'évaluation ont été créées, certaines à l'initiative de réseaux d'universités (on peut en citer comme exemple le *Nordverbund*, consortium de six universités du nord, dont celles de Hambourg, Kiel et Rostock, d'autres à l'initiative des États, comme en 1995 la *Zentrale Evaluationsagentur Niedersachsen* (ZEVA – Agence centrale d'évaluation de Basse Saxe), ou, plus récemment, la *Stiftung Evaluationsagentur Baden-Württemberg* (EVALAG). Jusqu'à présent, l'évaluation de l'enseignement et celle de la recherche sont strictement séparées en Allemagne. Ces agences ne s'occupent que de l'évaluation des programmes. L'évaluation des activités de recherche incombe à d'autres institutions, par exemple le Conseil scientifique ou la

Wissenschaftliche Kommission Niedersachsen (Commission scientifique de Basse Saxe) qui, une fois de plus, n'intéresse qu'un seul État.

Toutes les évaluations conduites par ces agences ont en commun leur portée régionale. Il n'y a pas jusqu'à présent d'évaluation comparative nationale des programmes comme en pratique, par exemple, la Quality Assurance Agency britannique. Il n'y a pas non plus de compilation nationale des résultats et il est probable que les approches, les méthodes et les critères des diverses agences sont, en tout état de cause, trop différents pour permettre une telle comparaison. La plupart des évaluations « comparatives » ne vont pas au-delà de la description des résultats des programmes menant à un seul diplôme ; il se peut aussi que les départements hésitent à faire des comparaisons aussi explicites. C'est pour cette raison que les résultats de ces évaluations n'attirent guère l'attention du grand public.

Ce système fragmentaire d'évaluation reflète le fédéralisme allemand et ne peut servir de fondement à un système national d'évaluation et de garantie de la qualité. Dans cette situation, le seul instrument permettant l'évaluation comparative de portée nationale des universités et des programmes est constitué par les classements effectués par les établissements privés. Compte tenu de leurs objectifs spécifiques, leur adéquation en tant que moyen de garantie de la qualité est étudiée à la section suivante.

Les classements

Tout comme les autres formes de garantie de la qualité, les classements d'établissements d'enseignement supérieur n'existent pas depuis très longtemps en Allemagne. C'est en 1989 que l'hebdomadaire *Der Spiegel* a pour la première fois demandé « quelle était la meilleure université ». Depuis lors, des classements nombreux, partant d'approches différentes, ont été publiés en Allemagne. Pour la plupart, ils ont été effectués par des journaux et revues (*Der Spiegel*, *Focus*, *Manager Magazin*, *Handelsblatt*) ou tout au moins en coopération avec des revues (le classement du CHE – Centre pour le développement de l'enseignement supérieur et le magazine *Stern*).

On peut voir dans les classements un système particulier d'indicateurs de résultats. Contrairement à la conception classique de ces indicateurs (tels qu'ils sont présentés par Cave et al, 1997), la cible des classements n'est pas, à proprement parler, le système d'enseignement supérieur (les universités, les planificateurs, les décideurs). Les classements visent plutôt les utilisateurs qui sont en dehors du système d'enseignement supérieur. Ils servent à donner des informations aux consommateurs, c'est à dire, aux nouveaux entrants à l'université, à leurs parents, aux étudiants qui passent d'une université à une autre, ou aux employeurs, au sujet de systèmes, ou de « marchés », complexes pour employer une terminologie économique. Ils ont pour objectif premier de créer la transparence au sujet des résultats des universités – de toutes les

universités dans le meilleur des cas. Cela signifie qu'ils constituent par définition un instrument d'évaluation *externe*. Par certains aspects, ils se rapprochent de « l'étalonnage comparatif » (*benchmarking*), mais avec une différence importante. L'étalonnage peut et doit comprendre les indicateurs de résultats ainsi que les processus sous-jacents, ce qui ne peut être fait par les classements dont l'approche doit être large, c'est à dire couvrir la totalité du champ, alors que l'étalonnage est généralement sélectif pour ce qui est du nombre d'établissements couverts. La plus importante différence entre les classements et l'évaluation est que les classements peuvent passer sous silence les manques et les faiblesses des cursus et des programmes. Les classements laissent donc de côté un élément indispensable de la garantie de la qualité à l'intérieur des établissements. Ils ne peuvent donner qu'une première indication des domaines déficients sans fournir d'explications, à condition, et il s'agit là d'une nuance importante, d'être assez sophistiqués et de respecter des normes méthodologiques (cf. Federkeil, 2001).

La première condition concerne le degré *d'agrégation*. Pour que les classements fournissent des informations valables sur la qualité, ils ne doivent pas porter sur des universités entières, mais sur chaque département ou programme. Les universités ne sont pas homogènes au point d'être classées en tant qu'unités. L'analyse des points forts et des faiblesses appelle un faible degré d'agrégation. Les départements d'une université peuvent avoir des résultats très différents. C'est ce qui ressort des données obtenues par les classements du CHE. Une université peut être classée très favorablement dans un domaine et nettement moins bien dans un autre.

Deuxièmement, les classements doivent tenir compte du fait que les indicateurs relatifs à divers aspects des résultats peuvent aussi varier à l'intérieur d'un même département. Un département peut être très performant dans l'enseignement et insuffisant dans la recherche. Pour ce qui est de l'enseignement, il arrive qu'un département ne dispose que d'un personnel peu nombreux, de sorte que l'offre de cours est quelque peu insuffisante, mais en même temps, ce même département peut avoir un bon système de tutorat. Pour donner des indications qui contribuent à la garantie de la qualité tout en tenant compte des préférences diverses des groupes cibles, les classements doivent respecter des points de vues multiples. Cela signifie que les classements ne doivent pas fusionner divers aspects des résultats pour conférer une note unique à un département.

Troisièmement, le classement hiérarchique strict ne suffit pas à ordonner les performances d'un département. Cette procédure comporte inévitablement le risque d'une mauvaise interprétation des petites différences de valeur numérique d'un indicateur qui se traduiraient en différences de qualité. Par exemple, dans le classement pour 2002 des universités nationales (délivrant des doctorats) du *US News and World Report*, la

différence des notes concernant la réputation entre le rang 14 et le rang 23 est de 0.2 (dans une échelle dont la portée empirique est de 1.8 à 5.0). Pour éviter de créer des différences artificielles de ce type, un classement ne doit comprendre que des *groupes* d'universités (cf. Clarke, 2002). Par exemple, le classement du CHE divise les universités en trois groupes – supérieur, moyen et inférieur – pour chaque indicateur.

S'ils se conforment à ces normes méthodologiques, les classements peuvent donner des indications détaillées et différenciées permettant de déceler les déficiences et les domaines où les résultats laissent à désirer. A cet égard, les classements forment une première étape de la garantie de la qualité. A propos de l'absence de système national de garantie de la qualité en Allemagne, des universités en nombre croissant se servent ainsi des classements du CHE. C'est à cette fin que nous proposons une analyse supplémentaire plus détaillée de nos données pour chaque département.

Conclusions

En comparaison d'autres pays, notamment des « pays pionniers d'Europe occidentale » (Jeliaskova/Westerheijden, 2001) comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas, les instruments d'évaluation et de garantie de la qualité dans l'enseignement supérieur n'existent pas depuis longtemps en Allemagne.

Le système d'*agrément* par l'État des cursus sanctionnés par des diplômes et des universités privées fonctionne de façon assez formelle, sans véritable intérêt pour la qualité. Les évaluations sont ancrées dans la configuration fédéraliste et ne permettent pas les comparaisons normalisées des établissements d'enseignement supérieur à l'échelon du pays tout entier. L'*homologation* débute à peine et se limite au nouveau système des licences et des maîtrises. Qui plus est, l'*homologation* des programmes ne pourra pas s'appliquer à la masse des cursus sanctionnés par des diplômes. C'est pourquoi les classements constituent le seul système plus général d'évaluation de la qualité.

Mais pour jouer ce rôle, les classements se heurtent à deux problèmes. Premièrement, la plupart des classements sont effectués par des revues commerciales, sans aucune rigueur scientifique. Ils ne peuvent être utilisés comme moyen d'appréciation de la qualité que s'ils se conforment à des normes méthodologiques. Deuxièmement, ils doivent trouver le juste équilibre entre les exigences de leurs différents groupes cibles : le groupe cible le plus important des classements, celui des nouveaux entrants à l'université, est aussi la catégorie la moins informée de tous ceux qui s'intéressent à l'enseignement supérieur. Les classements doivent donc rendre moins complexe l'information nécessaire au choix d'une université. D'autre part, les catégories mieux informées, c'est-à-dire les départements, les professeurs, les

planificateurs, etc., utilisent aussi les classements et s'attendent à y trouver une approche qui respecte la complexité de l'enseignement supérieur. Les classements doivent donc faire le grand écart entre une information assimilable par les entrants à l'université et une information assez complexe pour satisfaire le système d'enseignement supérieur lui-même.

A condition d'être en mesure de résoudre ces deux problèmes, les classements peuvent être un moyen utile d'évaluer la qualité d'un système d'enseignement supérieur, et aussi contribuer à la garantie de la qualité à l'intérieur des établissements d'enseignement supérieur – conformément aux limites indiquées ci-dessus. Ils peuvent aussi aider, et c'est là le plus important, à déceler les domaines où les résultats sont insuffisants, mais sans pouvoir expliquer les causes de ces déficiences.

Références

- BERGHOFF, S. et al. (2002), *Das Hochschulranking. Vorgehensweise und Indikatoren*, CHE-Arbeitspapier Nr. 36, Gütersloh, disponible sur : www.che.de/assets/images/AP36.pdf
- CAVE, M. et al. (1997), *The Use of Performance Indicators in Higher Education. The Challenge of the Quality Movement*, Jessica Kingsley Publishers, Londres.
- CLARKE, M. (2002), « Quantifying quality: What can the US News and World Report rankings tell us about the quality of higher education? » *Educational Policy Analysis Archives*, 10(16), disponible sur : <http://epaa.asu.edu/epaa/v10n16/>.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- FEDERKEIL, G. (2001), « Hochschulranking. Elemente eines methodischen Standards », *Wissenschaftsmanagement*, vol. 7, n° 2, p. 7-11.
- FISCH, R. (1988), « Ein Rahmenkonzept zur Evaluation universitärer Leistungen », in Daniel, H.-D. et Fisch, R. (dirs. pub.), *Evaluation von Forschung*, Universitätsverlag Konstanz, Konstanz.
- JELIAZKOVA, M. and WESTERHEIJDEN, D.F. (2001), « A Next Generation of Quality Assurance Models. On Phases, Levels and Circles in Policy Development », Communication présentée à la 14^e Conférence annuelle du CHER, Dijon 2001.
- NEAVE, G. (1988), « On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988 », *European Journal of Education*, vol. 23, n° 1/2, pp. 7-23.
- WISSENSCHAFTSRAT (1997), « Empfehlungen zur Stärkung der Lehre in den Hochschulen durch Evaluation », *Empfehlungen und Stellungnahmen 1996*, Band 1, Köln, 1997.

L'évaluation des activités d'enseignement et de recherche – trouver le juste équilibre

par

Javier Vidal et José-Ginés Mora

Université de Leon et Université de Valence, Espagne

Depuis 1990, l'activité de recherche et d'enseignement du personnel universitaire fait l'objet d'évaluations périodiques dans les universités espagnoles. Les évaluations se pratiquent à l'échelon national, régional et à l'échelon de l'établissement. L'organisation est chaque fois différente et traduit l'importance accordée à chacune des activités. Dans la plupart des cas, une évaluation positive est associée à des augmentations de salaire ou à l'octroi d'avantages.

Dans cet article, nous analysons le système d'évaluation des activités de recherche et d'enseignement et nous voyons dans quelle mesure il tend à promouvoir l'activité de recherche, avec pour conséquence une dévalorisation de l'activité d'enseignement.

Introduction

Dans les établissements d'enseignement supérieur, l'enseignement et la recherche ont toujours entretenu des rapports conflictuels (Vidal et Quintanilla, 2000). On n'a pas encore réussi à bien doser ces deux activités. Il a été mis en évidence un certain nombre de facteurs qui influent sur ces rapports et qui incitent les établissements ou leurs collaborateurs à privilégier plutôt la recherche ou plutôt l'enseignement. Le problème toutefois n'est pas celui du temps consacré à telle ou telle activité, sauf dans l'hypothèse où l'attention accordée à l'une d'entre elles se traduit par une baisse de qualité pour l'autre. Et c'est précisément ce point qui fait problème.

Dans le cas de l'Espagne, la structure du système universitaire fait qu'il est impossible à une personne de consacrer tout son temps à la recherche. Le corps enseignant est contraint de lier cette activité à une activité d'enseignement (au niveau du premier cycle, soit dit en passant). En d'autres termes, le personnel universitaire n'a d'autre choix que de consacrer une part importante de son temps, d'ailleurs soumis au contrôle de l'établissement, à l'enseignement. En réalité, c'est même la seule partie de son emploi du temps qui soit soumis au contrôle de l'établissement. C'est pour cette raison que le problème du dosage entre recherche et enseignement présente un intérêt particulier dans le cas de l'Espagne.

Mais d'autre part, l'un des facteurs majeurs qu'il convient de prendre en compte si l'on veut introduire des changements et des améliorations dans l'activité des universités est la motivation individuelle des membres du corps enseignant, qui sont les principaux agents de ces établissements. La motivation individuelle est affectée par divers facteurs, notamment par les perspectives d'avancement et d'augmentation de salaire. En Espagne, la manière dont on s'y est pris pour peser sur ces deux facteurs a fait passer un message dépourvu d'ambiguïté : la recherche est plus importante que l'enseignement. Il s'agit donc bien d'une politique explicite et non d'un simple sentiment ressenti par les universitaires. Ce message transparait, nous allons le voir, dans le modèle adopté pour 1) la promotion du personnel enseignant, 2) l'évaluation de l'enseignement et 3) l'évaluation de la recherche.

Enfin, un dernier facteur mérite d'être analysé. La recherche est importante pour le dispositif national en matière de sciences et de technologie ; le pouvoir d'attraction de ce système, notamment au niveau des ressources, est d'un intérêt majeur pour le corps enseignant universitaire. Il se

traduit non seulement par une amélioration des infrastructures, mais aussi par des augmentations de salaire.

Quand le système scientifique et technologique de l'Université s'étoffe de manière significative, ce qui est le cas en Espagne, les tensions entre enseignement et recherche s'aggravent à mesure qu'augmentent leurs exigences respectives en matière de ressources humaines et d'implication du personnel. Le problème à ce niveau consiste à concilier d'une part la nécessité d'augmenter et d'améliorer les activités pédagogiques, d'autre part un certain nombre d'objectifs de la politique scientifique comme le rapprochement entre l'Université et le monde industriel ou l'amélioration de la compétitivité prévue par les programmes-cadres de l'UE.

La politique des établissements et la politique de l'éducation sont donc affectées par les grands objectifs de la politique scientifique nationale ou européenne (et de plus, pour l'Espagne, par la politique scientifique régionale), qui s'appuient sur des dotations budgétaires substantielles et alléchantes. Compte tenu de ces réalités, les questions, épineuses, qui se posent sont les suivantes :

- La politique de l'éducation et la politique scientifique mériteraient-elles d'être coordonnées au niveau de l'Université ?
- En cas de conflit, laquelle privilégier ; donc, quelle est celle des deux qui a le plus fort retentissement sur l'économie et le bien-être d'un pays ?

Après cette introduction générale, nous allons maintenant examiner plus en détail le cas de l'Espagne. Premièrement, nous évoquerons les grands changements intervenus dans le système universitaire espagnol et le statut du personnel universitaire. Deuxièmement, nous décrirons le système d'incitations à l'intention du personnel universitaire. Troisièmement, nous analyserons certaines des conséquences du système d'incitations.

Le contexte : quelques-uns des changements intervenus dans l'enseignement supérieur espagnol

Au cours des deux décennies écoulées, l'Espagne a traversé une période de bouleversements qui ont affecté son système social et économique. Les changements politiques et économiques ont fortement affecté le système d'enseignement supérieur. Le fait saillant est sans aucun doute l'expansion spectaculaire enregistrée par l'ensemble du système d'enseignement supérieur. Ainsi :

- Quinze des soixante universités existantes ont été créées après 1968.
- Le nombre des étudiants a triplé au cours des deux dernières décennies et le corps enseignant a enregistré une progression comparable (même si cette

progression a été stoppée à la fin des années 1990 à la suite d'une forte rupture dans la tendance démographique).

- On comptait en 1978 43 filières d'études ; on recense désormais plus de 122 filières réglementées.
- Les ressources financières affectées à l'enseignement supérieur, sont passées de 0.5 % du PIB en 1985 à 1.2 % en 1998.
- Les dépenses de R-D dans l'enseignement supérieur ont quadruplé (en monnaie constante) depuis 1982. Elles représentaient pour cette année là 22 % du total des dépenses de R-D et l'on en est maintenant à 32 %. Cette évolution va à l'encontre des objectifs de la politique scientifique pour cette période, parmi lesquels figurait la progression de la recherche en milieu industriel.
- Le nombre de publications universitaires recensées dans la base de données de l'ISI a plus que quadruplé entre 1982 et 1997 ; leur part dans le total des publications est passée pendant cette même période de 0.8 % à 2.4 %.

Bref, on peut parler d'une progression du système en valeur absolue pour ce qui concerne les établissements, les étudiants et les cours. Le total des ressources économiques consacrées à l'enseignement supérieur a lui aussi progressé. Pour ce qui touche à la recherche, les crédits affectés à cette activité et l'implication relative des universités dans l'activité de R-D en Espagne ont également enregistré une progression. En d'autres termes, l'efficacité de la recherche, notamment de la recherche universitaire, s'est améliorée.

Le contexte : statut du personnel universitaire

Il existe deux grandes catégories de personnel universitaire : les titulaires et les non titulaires. Les universitaires titularisés bénéficient du statut de la fonction publique. Sauf pour quelques experts indépendants, qui occupent un poste à temps partiel et interviennent dans un domaine bien précis, la précarité est considérée comme un statut provisoire réservée aux débuts de carrière universitaire. Il va de soi que la majorité des enseignants non titulaires souhaitent obtenir un jour leur titularisation.

Trois acteurs principaux interviennent sur les conditions de travail du personnel universitaire :

Le pouvoir central fixe les salaires, les statuts, les obligations et les droits du personnel universitaire et non-universitaire, qu'il soit titularisé ou non. Il a mis en place en 1990 un système d'évaluation du personnel titularisé qui influe sur son salaire et son avancement.

Les pouvoirs régionaux. Ce sont eux qui financent les universités ; la politique du personnel adoptée par les universités est donc assujettie aux contrats financiers passés avec les pouvoirs régionaux, lesquels doivent

au bout du compte régler (même indirectement) la note salariale. Par ailleurs, la nouvelle Loi universitaire (*Ley de Ordenación Universitaria*, LOU), leur donne la possibilité d'accorder des augmentations aux universitaires travaillant dans les universités qu'ils patronnent. Néanmoins, ces augmentations doivent obligatoirement prendre la forme de primes liées à une évaluation, et non d'une augmentation du salaire de base, dans la mesure où la loi espagnole dispose que ce salaire doit être uniforme sur tout le territoire.

Les universités fixent le nombre et le profil des postes dans l'ensemble de leurs départements, ainsi que les dispositions régissant l'avancement (dans le cadre de la réglementation globale adoptée par le pouvoir central). Elles ont à assurer l'évaluation pédagogique du personnel enseignant.

En résumé, même si les universitaires espagnols travaillent au sein d'universités autonomes, ils ont un barème salarial uniforme fixé par le pouvoir central. Des augmentations sont toutefois envisageables, à partir d'évaluations réalisées à l'échelon du pouvoir central, de la région et de l'établissement. Ce système complexe revêt une grande importance, non pas tant par les augmentations, qui sont modestes, mais par le fait qu'il représente la seule incitation réglementaire au sein d'un système très uniformisé inspiré du modèle napoléonien de l'Université.

Les universités sont théoriquement toutes axées sur la recherche. Cela signifie que l'on attend des universitaires une activité dans les deux domaines. Dans la réalité, les universitaires consacrent 46 % de leur activité à l'enseignement, 41 % à la recherche et 13 % à diverses activités, dont les tâches administratives (INE, 1991). Il en découle, fort logiquement, une tension entre les deux activités.

Le salaire universitaire de base est plus faible que dans d'autres pays européens (Enders, 2001). Pour contrebalancer ce niveau comparativement bas, le système permet officiellement aux universitaires (même sur un poste à plein-temps) de se faire rémunérer pour des activités de complément. Le personnel est autorisé à négocier avec des entités publiques et privées certaines prestations particulières telles que l'enseignement spécial (formation continue par exemple), l'activité de conseil, les contrats de recherche appliquée, etc. C'est l'université qui signe les contrats correspondants, sur le montant desquels elle prélève un pourcentage modique au titre des coûts fixes, pour ensuite rémunérer les universitaires aux conditions convenues. Cette activité marchande est surtout le fait d'universitaires travaillant dans un domaine orienté vers le marché et elle peut permettre aux plus dynamiques de doubler leurs gains. Il n'existe

toutefois pas de données permettant d'en évaluer l'incidence moyenne sur les gains des universitaires.

Évaluation du personnel universitaire

Dans les universités espagnoles, plusieurs mécanismes permettent d'évaluer individuellement l'activité du personnel universitaire (Mora, 2001). On a d'une part les procédures nationales d'évaluation, les procédures régionales et les initiatives de certains établissements. On a d'autre part des procédures destinées à évaluer l'enseignement, la recherche et la prestation de services. Le développement qui suit évalue le système actuellement en place.

Systeme national d'évaluation

Au début des années 1990, le pouvoir central a mis en place une formule de sanction positive de la productivité afin de promouvoir l'implication du personnel universitaire titulaire dans l'enseignement et la recherche. Depuis 1990, l'activité d'enseignement et de recherche du personnel permanent fait l'objet d'évaluations périodiques. L'organisation en est variable et traduit l'importance accordée à chacune des activités. L'évaluation ne sert pas uniquement à porter des jugements ou à comparer des situations. Elle permet également de modeler le système. C'est l'un des outils dont dispose la puissance publique pour expliciter d'une certaine manière les objectifs de sa politique.

Il existe deux types d'évaluation individuelle :

L'évaluation de l'enseignement. L'activité pédagogique du personnel universitaire titulaire fait l'objet d'une évaluation tous les cinq ans. Des résultats positifs se traduisent par une augmentation permanente du salaire. A de rares exceptions près, les évaluations sont positives (Maltras et al., 1998). Il existe une explication très simple à ces résultats « brillants ». L'évaluation est une procédure que la loi rend obligatoire, mais ce sont les universités qui la pratiquent. Arguant de l'absence de normes fiables en matière d'évaluation pédagogique, les universités (qui s'autogèrent) refusent de « pénaliser un collègue ». Mais ce point mis à part, l'élément clé de ce type de comportement tient semble-t-il au fait que dès le départ les pouvoirs publics ont décidé, sans le dire explicitement, d'utiliser le système d'évaluation pour améliorer l'ensemble des salaires du corps enseignant. La formule n'est désormais plus qu'une simple formalité et une prime à l'ancienneté déguisée. Le nombre d'évaluations positives est limité à cinq, de sorte que les augmentations cessent au bout de 25 ans de carrière. Le montant du bonus est fonction du niveau hiérarchique et oscille entre 1 200 et 1 500 € par an.

Évaluation de la recherche. L'évaluation individuelle des activités de recherche passe par deux formules. D'une part, les dossiers de demande de crédits publics pour un projet de recherche font l'objet d'une évaluation *a priori* et *a posteriori*, le financement n'étant accordé qu'aux projets répondant à certaines normes de qualité. La deuxième formule intéresse exclusivement les enseignants titulaires (le personnel universitaire non titulaire fait l'objet d'une évaluation, officielle et officieuse, au cours du processus de promotion). Ce sont des commissions d'experts intervenant par champ disciplinaire qui assurent l'évaluation individuelle. Par « tranches » de six ans, les enseignants peuvent présenter à la commission correspondante les travaux qu'ils jugent pertinents et en espérer une évaluation positive. La procédure est toutefois relativement stricte et les « périodes de recherche » font souvent l'objet d'évaluations négatives.

Le fait pour un enseignant de voir sa période de recherche de six ans sanctionnée positivement lui vaut une prime salariale permanente. Là encore, le nombre d'évaluations positives est limité à six. La valeur économique de cette prime est du même ordre que celle attribuée au titre de l'enseignement. Mais dans la mesure où les critères sont plus rigoureux, l'évaluation positive prend désormais valeur de distinction et elle conditionne l'accès aux postes supérieurs. A partir de données relatives à un groupe d'universités, nous estimons qu'en moyenne l'équivalent espagnol d'un titulaire de chaire se voit attribuer moins de deux primes de recherche ; les enseignants de l'échelon intermédiaire en touchent en moyenne moins d'une ; quant aux enseignants de rang inférieur, ils sont très rares à bénéficier d'une prime.

Une nouvelle loi, promulguée fin 2001, ajoute un intérêt supplémentaire à l'évaluation de la recherche. C'est ainsi que pour participer à une commission d'évaluation pour le recrutement du personnel il faut avoir obtenu une prime de recherche (modulée en fonction du rang hiérarchique). Un nouveau projet intéressant les études doctorales prévoit que pour enseigner à ce niveau ou faire partie d'un jury de thèse il faut obligatoirement bénéficier de cette prime.

Évaluations régionales

L'ancienne loi habilitait les Conseils sociaux des universités à mettre en place un dispositif d'incitations individuelles. Il a fallu attendre la fin des années 1990 pour voir certains Conseils sociaux se mettre d'accord avec les autorités régionales sur un nouveau système de primes récompensant les résultats individuels. Ce sont les autorités régionales du Pays basque, de la Navarre et des Îles Canaries qui ont entamé le processus (il s'agit, notons-le en passant, de régions dotées d'un statut budgétaire particulier, dans lesquelles

les pouvoirs publics ont une marge d'initiative plus importante). Le modèle différait d'une région à l'autre, mais il prévoyait essentiellement trois catégories de primes intéressant respectivement la recherche, l'enseignement et la prestation de services. L'évaluation de la recherche prêtait peu le flanc à la critique, mais là encore l'évaluation de l'enseignement était plus controversée. Globalement, le modèle utilisé pour l'évaluation de l'enseignement s'appuyait sur une notice rédigée par l'enseignant pour présenter ses activités pédagogiques. A partir de critères préalablement convenus, l'enseignant se voyait attribuer pour chacune d'entre elles un certain nombre de points, l'obtention d'une ou plusieurs « primes pédagogiques » étant fonction du total des points. Il était relativement aisé d'accéder à la première, voire à la seconde prime, mais ensuite le dispositif récompensait les enseignants les plus dévoués à leur tâche. Au niveau régional, il a également été mis en place des primes sanctionnant les services rendus, mais il s'agissait de gratifications spéciales réservées aux universitaires du sommet de la hiérarchie et elles n'étaient pas assorties d'une évaluation.

Le nouveau texte donne pouvoir aux autorités régionales (et non plus aux Conseils sociaux des universités) d'instaurer des primes de résultats liées à une évaluation individuelle. Les régions autonomes sont toutes en train d'adopter ce dispositif. Les mécanismes envisagés sont parfois plus complexes, mais l'approche reste toujours la même : des primes fondées sur l'évaluation de la recherche, de l'enseignement et des services. On peut se référer ici à l'exemple des Iles Canaries (région déjà familiarisée avec le processus). Le nouveau dispositif prend en compte les trois volets de l'activité universitaire et prévoit pour chacun d'entre eux un seuil à atteindre. Le seuil correspond à un total de points obtenus dans un classement auquel sont soumises toutes les universités. Pour ce qui touche à l'enseignement, le « panier » regroupe l'auto-évaluation des activités, l'évaluation réalisée par les départements et les résultats de l'évaluation des étudiants. Ce dispositif prévoit une prime salariale annuelle d'un montant maximal de 9 000 € pour les enseignants qui atteignent ce seuil dans les trois secteurs d'activité.

Évaluations internes à l'établissement

Nous avons vu précédemment que les établissements doivent assumer l'évaluation du personnel enseignant titulaire dans le cadre du dispositif national. Mais en fait il n'y a pas d'évaluation véritable. À côté de ce mécanisme avorté, la plupart des universités ont mis en place un système d'enquête auprès des étudiants. Les étudiants donnent tous les ans une appréciation sur chaque professeur et sur chaque cours. Les résultats d'ensemble en sont rendus publics, mais seuls les enseignants concernés et l'université elle-même ont accès aux résultats individuels. Le recours aux

enquêtes reste controversé, car l'interprétation des résultats soulève de nombreux problèmes méthodologiques. Il n'en a pas moins deux effets positifs : 1) il permet aux universités de détecter l'existence de difficultés liées soit au manque d'aptitudes pédagogiques de l'enseignant, soit à un conflit entre enseignant et étudiants ; 2) il influe sur l'attitude des enseignants en les incitant à tout le moins à s'acquitter de leurs obligations de base en matière d'enseignement ; et dans bien des cas sur la manière dont les enseignants se comportent vis-à-vis de ces obligations. L'absence d'effets visibles n'en donne pas moins à la plupart des acteurs (étudiants et enseignants) le sentiment d'une inefficacité totale du processus. Ce scepticisme est préjudiciable, car les étudiants ont tendance à ne plus prendre ces enquêtes au sérieux si bien que les résultats n'ont plus la fiabilité souhaitable.

Évaluation pour l'avancement

Outre ce dispositif spécifique, il existe une autre très bonne occasion d'évaluer le corps enseignant universitaire, celle du recrutement. La structure du corps enseignant est conçue en Espagne de manière à répondre aux besoins des universités en matière d'enseignement. En témoigne le taux d'encadrement de 17-19 étudiants par enseignant, qui n'a pas varié au cours des 15 dernières années. On peut dire que toute création de poste correspond à un cours ou à une filière spécifiques. Mais le processus de sélection valorise davantage la qualité des travaux de recherche que les qualifications pédagogiques, et ce point figure explicitement dans la réglementation relative à cet examen. Il existe ici semble-t-il un certain hiatus entre les besoins et les critères d'évaluation.

Conclusions

La question posée : faut-il coordonner la politique de l'éducation et la politique scientifique au niveau des universités ? n'est pas une question facile. Comment concilier l'objectif d'universalité et la nécessaire prise en compte des besoins socio-économiques de l'environnement local ? Toutefois, ces questions se posent dans un contexte universitaire – le contexte espagnol – qui est très dynamique. La croissance du système au cours des deux dernières décennies a engendré l'apparition de certains déséquilibres. C'est le cas en particulier pour l'enseignement et la recherche.

Au cours des deux décennies écoulées, les universités espagnoles ont été confrontées à deux grandes demandes : une demande sociale de formation supérieure et une demande d'intensification de la recherche universitaire, émanant des politiques pour la science. 1) Nous disposons des éléments suffisants pour dire que des réponses sont apportées à ces deux demandes. 2) Nous disposons par ailleurs d'éléments attestant d'une amélioration de la

qualité de la recherche. Mais 3) ce qui nous fait défaut, ce sont les preuves d'une amélioration de la qualité de l'enseignement.

Même si l'évaluation systématique des enseignants, aussi bien pour l'enseignement que pour la recherche, peut être considérée comme positive, le fait que ses critères privilégient l'activité de recherche introduit une distorsion car elle accorde davantage d'importance à la recherche qu'à l'enseignement dans la carrière universitaire, comme on le voit fréquemment dans d'autres systèmes universitaires.

Il n'existe pas de moyen facile pour garantir à la fois la qualité de l'enseignement et celle de la recherche. Mais parmi les conditions qui pourraient permettre au système espagnol de trouver l'équilibre, on peut citer :

- Sous une forme ou sous une autre, la reconnaissance des mérites pédagogiques.
- La définition du rôle de l'Université au sein du système scientifique, technologique et industriel espagnol, caractérisé par la petite et moyenne entreprise. Si notamment la recherche universitaire est indispensable à la politique scientifique, possibilité devrait être donnée aux universités de recruter un personnel spécialisé affecté exclusivement à la recherche.
- Une conciliation entre l'autonomie des universités et des régions et la nécessité de coordonner l'ensemble du système.

En résumé, le dispositif d'évaluation individuelle de l'enseignement et de la recherche tend de fait à privilégier l'activité de recherche et par conséquent à pénaliser l'enseignement, ce qui n'est pas souhaitable. Mais le phénomène se manifeste au sein d'un système d'enseignement supérieur qui, comme on l'a vu, enregistre une croissance spectaculaire, notamment en ce qui concerne la demande d'enseignement.

Références

- ENDERS J. (2001), (dir. pub.), *Academic Staff in Europe: Changing Contexts and Conditions*, Westport, USA, Greenwood Pub.
- INE (1991), *Encuesta sobre el Empleo del Tiempo del Profesorado Universitario*. Madrid : INE.
- MALTRAS B., QUINTANILLA M.A. et VIDAL J. (1998), « Indicadores bibliométricos en la evaluación de la investigación », *Revista de Educación*, 315, pp. 141-151
- MORA J.G. (2001), « Adapting to change: The Academic Profession in Spain », in J. Enders (dir. pub.), *Academic Staff in Europe: Changing Contexts and Conditions*, Westport, USA, Greenwood Pub.
- VIDAL J. et QUINTANILLA M.A. (2000), « The teaching and research relationship within an institutional evaluation ». *Higher Education*, 40, 2, pp. 217-299.

Le rôle de l'État dans la différenciation des établissements en Nouvelle-Zélande

par

Andrew Codling, UNITEC, Nouvelle-Zélande et
Lynn Meek, University of New England, Australie

Le système d'enseignement supérieur néo-zélandais constitue un ensemble de petite taille, mais complexe, d'établissements d'enseignement post-secondaire, d'établissements polytechniques, d'instituts de technologie et d'universités qui, à première vue, semble proposer des formations d'une remarquable diversité aux quelques quatre millions d'habitants. Si d'importants textes de loi adoptés en 1990 ont défini de façon formelle quatre grandes catégories d'établissements d'enseignement tertiaire publics, en pratique, toutefois, les douze dernières années témoignent d'une convergence progressive des types d'établissements.

A travers un bref historique du système, l'analyse des missions et valeurs des établissements, et les indicateurs de performance rendus publics, cet article étudie et montre, avec exemples à l'appui, comment les établissements d'enseignement supérieur néo-zélandais ont convergé au cours des douze dernières années. Cette évolution s'est déroulée durant un long processus de déréglementation au cours duquel c'est le marché qui, se substituant à la politique gouvernementale, a régi l'orientation du système et des établissements qu'il regroupe. Même la récente politique du gouvernement, qui préconise officiellement l'instauration d'identités fortes et distinctes pour les établissements d'enseignement tertiaire et une plus grande différenciation entre eux, a été contrariée par une intervention des mêmes décideurs visant à empêcher l'évolution du système en limitant le nombre d'universités dans le pays.

Introduction

La Nouvelle-Zélande est un petit pays d'un peu moins de quatre millions d'habitants dans le Pacifique sud. Avant 1990, ce pays disposait d'un système d'enseignement tertiaire parfaitement défini regroupant trois types d'établissements : les universités, les établissements polytechniques et les établissements d'enseignement général post-secondaires de formation des enseignants. Les limites de ces trois types d'établissement étaient clairement définies et maintenues par la législation et la réglementation en vigueur. Mais ce paysage a été bouleversé par l'adoption du *Education Amendment Act* de 1990, qui redéfinissait les trois types d'établissements d'enseignement supérieur en question, auxquels il adjoignait un quatrième, le wananga, conçu pour offrir des programmes spécialisés à l'intention des Maoris en langue maorie.

Il existe à l'heure actuelle huit universités, qui offrent une grande diversité de filières dans les trois cycles, 23 écoles polytechniques, pour la plupart de taille relativement modeste et proposant des programmes d'études appliquées jusqu'au niveau licence, quatre établissements post-secondaires de formation des enseignants et quatre petits wanangas.

Ce tableau semble, à première vue, attester une certaine variété du paysage de l'enseignement tertiaire néo-zélandais. Toutefois, l'*Education Amendment Act* de 1990 a permis, entre autres choses, aux établissements polytechniques, aux établissements de formation des enseignants et aux wanangas de délivrer des diplômes. Ajouté à une plus grande autonomie des établissements et à un environnement concurrentiel, cette habilitation a favorisé la convergence des établissements d'enseignement supérieur néo-zélandais et, peut-on affirmer, une réduction de cette diversité même que la politique gouvernementale cherchait justement à renforcer.

Cet article retrace les grandes lignes de la politique éducative de la Nouvelle-Zélande dans les années 90 et son influence sur la diversité des établissements, puis décrit différentes méthodes d'analyse des similarités et des différences entre les établissements d'enseignement supérieur en Nouvelle-Zélande.

Les réformes de l'enseignement des années 90

Parmi les éléments dont l'accumulation a débouché sur la loi de 1990, qui a transformé de façon si radicale le paysage de l'enseignement néo-zélandais,

on trouve un certain nombre de rapports influents commandés par le gouvernement. Le premier d'entre eux a été le *Probine-Farger Report* (Probine et Farger, 1987). Celui-ci a été suivi par le *Picot Report* (Picot, 1988), qui s'attaquait à l'aspect administratif du problème et reprenait plusieurs des recommandations formulées par Probine et Farger relatives à l'adoption d'une charte par les écoles et les polytechniques. Le troisième rapport, et le plus lourd de conséquences, a été le *Hawke Report* (Hawke, 1988), qui a amené le gouvernement à publier une réponse sous la forme de deux notes d'orientation capitales intitulées *Learning for Life* (Apprendre pour la vie) (Lange et Goff, 1989).

Learning for Life proposait de donner plus d'autonomie et plus de responsabilités aux établissements d'enseignement post-secondaire grâce à l'adoption d'une charte et à l'octroi de « dotation globale ». La note admettait également la nécessité d'une plus grande participation financière des étudiants aux frais de leur propre éducation et de la création de crédits à la formation pour compenser l'augmentation des coûts.

Learning for Life redéfinissait aussi le rôle des établissements destinés à dispenser un enseignement et une formation post-obligatoire. Les établissements de formation des enseignants, les établissements polytechniques et les universités y étaient clairement désignés comme les principales instances éducatives dispensatrices de ces connaissances. Opérant en cela un choix décisif, les auteurs de *Learning for Life* ont repris l'une des recommandations les plus hardies du Rapport Hawke et proposé que les polytechniques et les établissements d'enseignement post-secondaire délivrent des diplômes.

Les principaux acteurs du secteur tertiaire ont réagi – on pouvait s'y attendre – de façons très diverses à ces propositions. Pour la plupart, les polytechniques et les établissements de formation des enseignants étaient plutôt satisfaits. Ils y gagnaient une grande autonomie et une certaine maîtrise de leurs activités, en contradiction directe avec la stricte réglementation à laquelle ils avaient été soumis jusque-là. Il ressortait aussi clairement du texte que ces établissements seraient mieux financés que précédemment, quoi qu'une certaine inquiétude flottât encore autour de la forme que prendrait le nouveau système de financement par dotation globale. Ainsi, les polytechniques, en particulier, devenaient véritablement maîtres de leur orientation et de leur évolution.

Les universités, par contraste, « ont été profondément dépitées par les réformes » (Butterworth et Butterworth, 1998, p. 156). Elles ont protesté contre le processus de consultation lancé après la publication du Rapport Hawke et contre les menaces qu'elles ont senti peser sur leur liberté et leur autonomie conventionnelles. Deux universités (celles d'Auckland et de Canterbury)

ont même formé un recours juridictionnel contre le processus de consultation, avant de finalement renoncer. Ce genre de réaction procédurière à des questions qui n'étaient pas à leur convenance a marqué l'attitude des universités devant l'évolution du secteur tertiaire durant toutes les années 90, et tout particulièrement face aux tentatives de création de nouvelles universités.

L'adoption du *Education Amendment Act* a donné force de droit aux principes énoncés dans *Learning for Life* et *Learning for Life Two*. Inévitablement, grâce à l'opposition concertée et parfois farouche des universités, l'esprit du Rapport Hawke et des documents intitulés *Learning for Life* qui s'inscrivaient dans sa continuité s'est trouvé quelque peu dilué au passage du projet de loi par les différentes commissions chargées de son examen. Et, au bout du compte, « les universités se sont retrouvées parmi les établissements d'enseignement les moins touchés de tous par les réformes » (*ibid.*, p. 167).

Le *Education Amendment Act* de 1990 n'en a pas moins entraîné un certain nombre de réformes de grande portée touchant à l'organisation, au financement, à la gouvernance et à la gestion des établissements d'enseignement tertiaire. La section de l'article de la loi consacré à la définition des établissements d'enseignement a notamment joué un grand rôle sur le plan de leur différenciation. L'existence de plusieurs types d'établissements impliquait une liberté de choix pour les étudiants et la possibilité pour des personnes d'horizons socioculturels et socio-éducatifs différents de poursuivre des études post-obligatoires.

La section 162(4) du *Education Amendment Act* de 1990 définit quatre types d'établissements : l'établissement de formation des enseignants, le polytechnique, l'université et le wananga (tableau 1). Les caractéristiques de l'université définie comme telle y sont exactement les mêmes que celles proposées par Hawke dans son rapport. Dans leur ensemble, sur le papier, ces quatre définitions semblent être indicatrices d'une assez grande diversité entre les établissements d'enseignement supérieur, suffisante pour offrir aux étudiants potentiels un choix raisonnable, surtout si l'on y ajoute les possibilités offertes par les établissements d'enseignement privés. Mais, dans les faits – les universités et les polytechniques comptabilisant environ 95 % de l'équivalent d'étudiants à temps plein – la réalité offre un visage quelque peu différent.

Ainsi, tout au long des années 90, le système d'enseignement supérieur s'est quasiment résumé à deux types d'établissements : l'université et le polytechnique. Tout au long de cette période, les universités ont connu une mutation lente. Le secteur des polytechniques, lui, par contraste, s'est radicalement transformé. La nouvelle législation leur a donné l'autonomie, favorisée par le financement non affecté, et avec cela le pouvoir de formuler

Tableau 1. Définition de l'université, du polytechnique, de l'établissement post-secondaire et du wananga : section 162(4) du Education Act de 1989

<p>« 4) En recommandant au gouverneur général, en vertu de la sous-section (2) de la présente section, qu'un organisme soit constitué en établissement de formation des enseignants, établissement polytechnique, université, ou wananga, le Ministre doit considérer –</p> <p>a) que les universités réunissent l'ensemble des caractéristiques suivantes et que les autres établissements en possèdent au moins une ou plus :</p> <p>i) ce sont avant tout des établissements d'études supérieures, dont le but premier est de favoriser l'indépendance intellectuelle ;</p> <p>ii) les recherches qui y sont menées et les enseignements qui y sont dispensés sont étroitement interdépendants, et la plupart des cours sont dispensés par des personnes directement engagées dans le progrès des connaissances ;</p> <p>iii) ils répondent à des normes de recherche et d'enseignement internationales ;</p> <p>iv) ils sont les dépositaires du savoir et des connaissances ;</p> <p>v) ils acceptent leur rôle de critique et de conscience de la société ; et</p> <p>b) que –</p> <p>i) un établissement de formation des enseignants se caractérise par un enseignement et des recherches en rapport avec les connaissances requises dans les secteurs de l'éducation préscolaire, obligatoire et post-obligatoire, ainsi que dans les autres professions à vocation sociale ou éducative ;</p> <p>ii) un établissement polytechnique se caractérise par un enseignement très diversifié au niveau de la formation continue, y compris professionnelle, qui contribue au maintien, à l'avancement et à la diffusion du savoir et des connaissances spécialisées et favorise l'apprentissage communautaire, ainsi que par des recherches, notamment technologiques et appliquées, qui stimulent le développement ;</p> <p>iii) une université se caractérise par un enseignement et des recherches très diversifiés, en particulier au niveau supérieur, qui entretiennent, font progresser et diffusent les connaissances, facilitent leur application, favorisent l'indépendance intellectuelle, et encouragent l'apprentissage communautaire ;</p> <p>iv) un wananga se caractérise par un enseignement et des recherches qui entretiennent, font progresser et diffusent les connaissances liées à la tradition maorie (ahuatanga Maori), en facilitent l'application, et favorisent l'indépendance intellectuelle, conformément à la coutume maorie (tikanga Maori). »</p>
--

leurs propres décisions dans le cadre de leur nouvelle charte. La loi leur a aussi donné la liberté de délivrer des diplômes. Ces deux transformations fondamentales ont donné aux polytechniques les moyens de se diversifier et d'entrer en compétition avec les universités pour les étudiants dans un secteur de l'éducation poussé par les mécanismes de marché et alimenté par l'idéologie économiste lancée par les gouvernements travaillistes des années 80 et adoptée par les gouvernements conservateurs des années 90.

Les conséquences imprévues

Une des plus importantes conséquences, inattendue semble-t-il, des réformes et de la législation de 1990 a été la rapidité avec laquelle certains polytechniques ont saisi la perche qui leur était tendue pour délivrer des diplômes. La disposition du *Education Amendment Act* donnant aux polytechniques la faculté de délivrer des diplômes, non sans avoir obtenu au préalable l'approbation et l'accréditation rigoureuses du *New Zealand Qualifications Authority* – NZQA, ouvrait à ces établissements la voie pour concurrencer directement les universités sur le marché des étudiants. L'Institut de technologie UNITEC, par exemple, un des plus grands

établissements polytechniques urbains, a délivré son premier diplôme le *Bachelor of Quality Surveying* en 1992. A la fin de l'année 2001, UNITEC comptait quelque 4 000 étudiants inscrits dans l'une ou l'autre de ses nombreuses et diverses filières de premier et deuxième cycles, et 300 en troisième cycle, y compris en études doctorales. L'Institut de technologie d'Auckland a transformé avec la même rapidité ses filières d'enseignement de manière à ce qu'elles puissent ouvrir droit à la délivrance de diplômes. La quête d'un prestige équivalent à celui des universités par leur reclassement était devenue pour ces établissements presque inévitable à mesure que grandissait leur effectif étudiant et que s'intensifiait la concurrence sur le marché de l'enseignement tertiaire.

La loi définissait aussi pour la première fois dans le droit interne les caractéristiques de l'université. Celles-ci sont énoncées à la section 162(4)(a) (voir tableau 1). Alors que l'existence d'une définition légale des universités et des autres types d'établissement d'enseignement tertiaire suggère un effort délibéré pour maintenir en place d'un système différencié, la formulation même du texte de loi autorise ces quatre types d'établissement à réunir les mêmes caractéristiques fondamentales. Cela, ajouté à la déréglementation et à une forte autonomie institutionnelle, a inévitablement conduit les établissements moins grands et moins prestigieux (principalement des polytechniques) à vouloir renflouer leur capital social en cherchant à ressembler aux établissements perçus comme ayant pignon sur rue (les universités). Ces définitions ont donc fourni à ces établissements une base argumentative sur laquelle fonder la cause de leur reclassement en universités. De fait, UNITEC a déclaré publiquement son intention de devenir une université pour la première fois en 1993, suivie de près en cela par l'Institut technologique d'Auckland et, plus tard, par l'établissement polytechnique de Wellington.

Le polytechnique de Wellington a fusionné en 1999 avec l'Université Massey, dont il est devenu l'un des campus, perdant de ce fait tous ses caractères propres de polytechnique. L'Institut technologique d'Auckland (AIT) a été officiellement transformé en université par le gouvernement conservateur en 1999, quelques mois seulement avant les élections de cette même année, qui ont entraîné un changement de gouvernement. AIT est officiellement devenu l'Université technologique d'Auckland (AUT) le 1^{er} janvier 2000.

UNITEC avait présenté sa demande de reclassement au gouvernement conservateur d'alors au milieu de 1999, mais, du fait du changement de gouvernement vers la fin de l'année, c'est le nouveau gouvernement travailliste qui a supervisé son évaluation. Ce nouveau gouvernement était désireux de mettre en place quelques-unes de ses propres réformes de l'enseignement tertiaire et de prendre ses distances avec les initiatives du

gouvernement précédent. En plus de cela, les universités de Nouvelle-Zélande étaient farouchement opposées au reclassement d'UNITEC, tout comme elles l'avaient été à celui d'AUT un an plus tôt. Tout cela a donné lieu, au début de l'année 2000, à quelques manœuvres politico-légales, qui ont débouché sur la présentation hâtive d'un projet de loi visant à limiter à huit (leur nombre actuel) le nombre des universités en Nouvelle-Zélande. Cette loi mal avisée et mal fagotée n'a jamais été votée par le Parlement, mais la présentation du projet a suffi pour faire capoter la demande de reclassement d'UNITEC tout juste deux semaines avant d'aboutir.

La diversité de l'enseignement supérieur en Nouvelle-Zélande

Les grands polytechniques, tels AIT, UNITEC et celui de Wellington, ont profité de la déréglementation amenée par la loi de 1990 pour s'agrandir dans des domaines jusque-là exclusivement réservés aux universités. Inévitablement, leur profil s'est rapproché de celui des universités. Parallèlement, les universités se développaient en intégrant nombre d'activités relevant traditionnellement du domaine des polytechniques. Ce phénomène de convergence, que l'on retrouve à l'œuvre dans de nombreux pays de l'OCDE, et notamment en Australie (Meek, Goedegebuure, Kivinen et Rinne, 1996 ; Meek, Huisman et Goedegebuure, 2000), laisse entendre que la diversité institutionnelle si souvent préconisée par les décideurs n'est pas nécessairement favorisée par leurs décisions.

Il faut reconnaître que déterminer la diversité d'un système d'enseignement supérieur n'est pas chose aisée. Tout dépend de la perspective dans laquelle on se place (Codling, 2001). Ainsi, la diversité des établissements d'enseignement supérieur néo-zélandais à la fin des années 90 peut-être examinée sous trois angles très différents à partir de trois ensembles de données indépendants : des données historiques semblables à celles exploitées par Marginson (1999) dans son étude sur les universités australiennes ; des données sur les performances fondées sur l'évaluation de leurs résultats publiées par les établissements ; et des données d'intention, fondées sur les déclarations de principe des établissements. Chacune de ces démarches est décrite et illustrée dans les paragraphes qui suivent.

Tout d'abord, les universités néo-zélandaises pourraient être groupées selon les mêmes principes généraux que ceux appliqués par Marginson (1999) aux universités australiennes. La logique du classement de Marginson repose très largement sur des distinctions d'ordre historique. En adoptant la même démarche, on peut répartir les universités néo-zélandaises entre les trois sous-groupes suivants :

1. *Limestones* (« calcaires »)

ainsi nommées à cause de la pierre ayant servi à la construction de leurs

bâtiments originaux, suivant en cela la convention établie par Marginson (1999) en nommant ses regroupements d'universités australiennes « *sandstones* » (grès) et « *redbricks* » (briques rouges) : Université d'Otago, Université de Canterbury, Université d'Auckland, et Université Victoria de Wellington.

2. Régionales :

Université Massey, Université de Waikato, Université Lincoln.

3. Unitechs (universités technologiques) :

Université technologique d'Auckland.

Il faut voir dans la diversité suggérée par cette classification l'expression d'une perception extérieure générale du système. Selon cette classification, les « *limestones* », tout comme les « *sandstones* » en Australie, se signalent par leur ancienneté et leur histoire, la primauté donnée à la recherche, leur taille relative, l'implantation de leurs principaux campus dans les villes importantes, et leur très forte proportion d'étudiants à plein-temps. A l'autre bout de l'échelle, les « *unitechs* », actuellement représentées en Nouvelle-Zélande par AUT (et potentiellement par UNITEC), se signalent par une orientation ouvertement professionnelle, une longue expérience d'un enseignement à caractère pratique avant leur reclassement, une forte proportion d'étudiants à temps partiel, une longue prédominance de l'enseignement et de l'apprentissage sur la recherche, et une implantation urbaine populaire. Entre ces deux extrêmes, on trouve les « régionales » qui, à l'instar des « universités nouvelles » de Marginson, sont plutôt celles qui restent une fois que les autres ont été rangées avec un certain degré de certitude dans leur classe définitoire respective. Néanmoins, nos trois « régionales » ont beaucoup en commun. Elles ont un passé relativement récent, sont nettement orientées vers la recherche, suivent de très près le modèle général de l'université néo-zélandaise tel qu'il est représenté par les universités d'Otago, d'Auckland, de Canterbury et de Victoria, et, ce qui est révélateur, manifestent ostensiblement leur volonté de le faire.

Afin de mieux distinguer ce qui sépare et ce qui rapproche ces universités, il faut aller au-delà des caractères généraux extérieurs du système que nous venons de décrire. C'est dans cette optique que nous avons retenus et synthétisés dans le tableau 2 quelques indicateurs de performance quantitatifs des huit universités de Nouvelle-Zélande. Il faut signaler ici qu'il est difficile de réunir des données homogènes sur les établissements d'enseignement supérieur en Nouvelle-Zélande, et que l'absence de source unique et fiable concernant les indicateurs de performance pour chaque établissement constitue un handicap à toute forme d'analyse comparative en profondeur.

Tableau 2. Indicateurs choisis concernant les universités de Nouvelle-Zélande

UNIVERSITÉ	Nb total étudiants (ETP) 1999		Effectif étudiant total 1999		Proportion d'étudiants à temps partiel (%) 1999		Proportion d'étudiants maoris (%) 1999		Ratio étudiants ETP/enseignants ETP 1999		Revenu d'exploitation par étudiant ETP 1999 NZD		Excédent net en % du revenu total 1999		Proportion d'étudiants étrangers (%) 1999		Revenu externes des recherches 1999 NZD		Proportion d'étudiants ETP en 3 ^e cycle (%) 1999		Doctorats délivrés 1999	
Otago ^a	15 214	3	17 113	4	20	6	6.3	6	14.9	1	17 831	2	3.9	4	5.5	3	48.6	m 2	18.6	1	142	1
Canterbury ^a	11 761	5	12 191	7	18	7	5.2	7	19.6	8	11 943	7	4.4	3	3.7	6	12.6	m 5	13.6	5	63	3
Auckland ^a	22 113	1	26 985	2	21	5	7.4	5	16.6	3	15 898	3	1.8	6	3.9	5	65.0	m 1	17.6	3	39	6
Victoria ^a	11 957	4	14 391	5	28	3	7.7	4	19.6	7	13 364	5	12.2	1	3.1	7	7.7	m 6	17.8	2	49	4
Massey ^b	16 749	2	32 041	1	60	1	10.1	2	16.9	4	14 544	4	1.3	8	2.6	8	34.7	m 3	n. dispo.		69	2
Waikato ^b	10 527	7	12 483	6	26	4	22.0	1	15.9	2	13 177	6	1.5	7	5.1	4	14.6	m 4	15.4	4	48	5
Lincoln ^b	3 254	8	3 792	8	18	7	3.6	8	17.1	5	18 881	1	2.6	5	14.8	1	4.0	m 7	13.2	6	24	7
AUT ^c	10 983	6	26 319	3	42	2	8.0	3	17.6	6	9 610	8	5.5	2	7.7	2	1.9	m 8	2.2	7	0	8

ETP : Équivalent temps-plein.

a) Limestones.

b) Régionales.

c) Unitechs.

Sources :

Université d'Otago, Rapport annuel 1999 (University of Otago, 2000).

Université de Canterbury, Rapport annuel 1999 (University of Canterbury, 2000).

Université d'Auckland, Rapport annuel, 1999 (University of Auckland, 2000).

Université Victoria de Wellington, Rapport annuel, 1999 (Victoria University of Wellington, 2000).

Université Massey, Rapport annuel 1999 (Massey University, 2000).

University of Waikato, Rapport annuel 1999 (University of Waikato, 2000).

Université Lincoln, Rapport annuel 1999 (Lincoln University, 2000).

AIT, Rapport annuel 1999 (Auckland Institute of Technology, 2000).

Education Statistics for NZ (Statistiques sur l'enseignement en Nouvelle-Zélande), 1998 (ministère de l'Éducation, 1999).

NZVCC Statistical Collection 2000 (NZVCC, 2001) (New-Zealand Vice-Chancellors' Committee : Comité des présidents d'université de Nouvelle-Zélande).

Pour chaque indicateur du tableau 2, les huit universités ont été classées de 1 à 8, 1 représentant la valeur la plus élevée de l'indicateur et 8 la plus basse, sauf en ce qui concerne le ratio étudiant/enseignant, où 1 représente le plus bas ratio et 8 le plus élevé. Ce classement n'a aucune valeur qualitative intentionnelle, bien qu'une telle valeur puisse être déduite de certains indicateurs.

Il est assez révélateur qu'aucune répartition claire et nette des universités en groupes distincts ne se dégage de cette analyse. Certes, en se fondant sur les indicateurs utilisés, il paraît difficile de regrouper les universités de Nouvelle-Zélande selon les trois grandes catégories (« *limestones* », « régionales », et « *unitechs* ») définies plus haut d'un point de vue général. Il faut admettre aussi que ce choix d'indicateurs est quelque peu arbitraire, et qu'un autre choix tracerait un schéma de répartition différent des universités en fonction de leurs similarités et différences. Ce qui compte, s'agissant des indicateurs et des données présentés ici, c'est qu'ils soient raisonnablement faciles d'accès, et qu'ils présentent de ce fait un tableau des universités constamment renouvelé et interprétable en permanence.

Regrouper les indicateurs de manière à refléter quelques caractéristiques plus générales des universités de Nouvelle-Zélande permettrait d'ordonner plus utilement les données du tableau 2. Les onze indicateurs peuvent être regroupés de manière à refléter cinq grandes caractéristiques générales des universités et aider ainsi à mieux cerner la diversité des établissements. Étant donné que ces cinq grandes caractéristiques sont globalement analogues à celles utilisées par Ashenden et Milligan (1999) dans leur étude des universités australiennes, on peut affirmer qu'elles en traduisent la diversité du point de vue étudiant. Ces caractéristiques et les indicateurs qui leurs sont associés sont les suivants :

Taille de l'établissement : indiquée par le nombre total d'étudiants ETP, et l'effectif étudiant total. A noter que ces deux caractéristiques ne sont pas complémentaires. Ainsi, l'université d'Auckland compte un très grand nombre d'étudiants ETP (classée 1) et un grand nombre total d'inscrits (classée 2). Par contraste, AUT compte un nombre relativement faible d'étudiants ETP (classée 6) mais un nombre élevé d'inscrits (classée 3). Ces deux caractéristiques influent sur la façon dont la taille d'une université est perçue du point de vue des étudiants.

Contexte d'apprentissage : indiqué par la proportion (%) d'étudiants à temps partiel et par le ratio étudiant/personnel enseignant. La proportion d'étudiants à temps partiel peut donner une mesure de la volonté d'une université de s'ouvrir aux étudiants non traditionnels – ceux qui n'ont pas la possibilité d'étudier à temps plein ou ne le veulent pas. Elle permet de se faire une idée assez générale de la politique de l'université en

matière de flexibilité de l'apprentissage. Le ratio d'étudiants par enseignant est l'un des indicateurs de performance de l'enseignement supérieur les plus mal utilisés. De plus, ses bases de calcul ne sont pas homogènes, vu que chaque université a sa propre définition du personnel enseignant. Quoi qu'il en soit, cet indicateur permet de mesurer, de manière quantitative, la disponibilité potentielle du personnel enseignant pour les étudiants – un ratio faible étant un signe de plus grande disponibilité. Interprétés en ce sens, la proportion d'étudiants à temps partiel et le ratio enseignants/étudiants donnent une vue d'ensemble du contexte d'apprentissage dans une université donnée.

Diversité culturelle : indiquée par la proportion (%) d'étudiants maoris et la proportion (%) d'étudiants d'autres pays. La représentation de la diversité culturelle gagnerait en précision si des données sur les autres groupes ethniques y étaient incluses. Néanmoins, d'une part, les données sur les effectifs maoris revêtent une importance particulière en Nouvelle-Zélande parce qu'elles reflètent l'adhésion des établissements aux principes du traité de Waitangi, et, d'autre part, les effectifs internationaux donnent une mesure globale de la représentation des autres cultures au sein des universités. Là encore, il faut signaler que les rapports annuels des universités ne fournissent pas de données cohérentes sur leurs étudiants appartenant à d'autres groupes ethniques que les groupes européen, maori et polynésien.

Résultats financiers : indiqués par le revenu d'exploitation par étudiant ETP et l'excédent net donné en pourcentage du revenu d'exploitation total. Ces deux indicateurs ouvrent deux perspectives distinctes et indépendantes sur les résultats financiers d'une université. Un revenu d'exploitation par étudiant ETP élevé tel que celui enregistré par l'Université Lincoln (classée 1) présente un contraste marqué avec l'excédent net de cette même université donné en pourcentage de son revenu total d'exploitation (classée 5). AUT, d'un autre côté, qui affiche le plus bas revenu d'exploitation pour l'année 1999, a réussi à enregistrer le deuxième plus gros excédent d'exploitation net (donné en pourcentage du revenu total).

Performance de la recherche : indiquée par le revenu externe de la recherche, la proportion d'étudiants en troisième cycle et le nombre de doctorats délivrés. Les éléments indiquant la performance globale de la recherche ne sont pas complémentaires, et chacun d'entre eux en reflète un aspect différent. En 1999, par exemple, l'Université d'Auckland avait un revenu externe de la recherche très élevé (classée 1), une assez forte proportion d'étudiants de troisième cycle (classée 3), mais n'a délivré qu'un nombre relativement limité de doctorats (classée 6). Par contraste, l'Université Victoria présentait un revenu externe de la recherche

relativement faible (classée 6), mais une forte proportion d'étudiants de troisième cycle (classée 2).

Le tableau 3 réalise la synthèse des onze indicateurs du tableau 2 selon les cinq caractéristiques décrites ci-dessus. Cette synthèse est obtenue en effectuant la moyenne des classements des indicateurs associés à chaque caractéristique. Le résultat de cette manipulation très simple est une mesure de l'influence relative de chaque caractère d'une université à l'autre.

A noter que les données utilisées dans ce tableau synthétique ne présentent qu'un instantané des résultats universitaires pour l'année 1999. Même si l'on peut raisonnablement s'attendre à ce que la plupart de ces données restent relativement constantes d'une année sur l'autre, cela peut très bien ne pas être le cas. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne l'élément « résultats financiers », comme le prouve le fait que plusieurs universités ont déclaré pour l'année 2000 des résultats en net recul par rapport à ceux de 1999.

L'intérêt de cette analyse n'est pas de présenter un « classement », au sens compétitif du terme, des universités, mais plutôt de révéler une manière de cohérence dans leur regroupement selon les cinq caractéristiques prédéfinies. Ainsi, un regard au tableau 3 permet de dire que Otago, Massey et Auckland sont des universités plus grandes, fortement axées sur la recherche, avec un contexte d'apprentissage nettement favorable. Inversement, Canterbury, Lincoln et AUT sont de petites universités qui se signalent par d'assez faibles performances en matière recherche et un contexte d'apprentissage relativement limité. Entre ces deux extrêmes, et d'un regroupement moins évident, on trouve Victoria et Waikato. Ces groupements des universités de Nouvelle-Zélande diffèrent quelque peu de ceux précédemment établis sur la base des données historiques.

Tableau 3. Classement des universités de Nouvelle-Zélande selon cinq caractéristiques établi sur la base de données pour l'année universitaire 1999

Caractéristiques des universités				
Taille de l'établissement	Contexte d'apprentissage	Diversité culturelle	Résultats financiers	Performance de la recherche
Massey	Massey	Waikato	Otago	Otago
Auckland	Waikato	AUT	Victoria	Massey
Otago	Otago	Otago	Lincoln	Auckland
Victoria	Auckland	Lincoln	Auckland	Victoria
AUT	AUT	Massey	AUT	Waikato
Canterbury	Victoria	Auckland	Canterbury	Canterbury
Waikato	Lincoln	Victoria	Massey	Lincoln
Lincoln	Canterbury	Canterbury	Waikato	AUT

Source : Auteurs.

Il existe une troisième méthode d'analyse des différences entre les universités néo-zélandaises, qui consiste à examiner leurs déclarations de principe. Les missions et valeurs proclamées des huit universités de Nouvelle-Zélande ont donc été décortiquées dans cette perspective. La méthode a consisté à isoler et comparer les mots et expressions clés relevés dans les déclarations de principe de chaque établissement, l'hypothèse de départ étant que les établissements dans les déclarations de principe desquels on retrouve les mêmes groupes de mots et d'expressions clés ou des groupes très similaires tendent à se ressembler. La proposition inverse, à savoir que les établissements ne faisant pas usage, dans leur déclaration de principe, du même vocabulaire, doivent par conséquent être différents, est moins fiable pour les raisons exposées ci-après.

D'abord, les déclarations de principe et d'intention publiées par les universités sont de style et de longueur très variés. Les universités n'appellent pas non plus ces déclaration du même nom ; c'est donc à l'analyste qu'il incombe en dernier ressort de juger de ce qu'il doit inclure ou non dans son analyse. Seules quelques universités ont officiellement déclaré leurs fondements axiologiques, de sorte que les valeurs de chaque université ont été extraites de leurs déclarations de principes partout où elles étaient manifestes. Certaines déclarations sont brèves et succinctes, et ne recèlent qu'un petit nombre de mots clés susceptibles d'être retenus pour l'analyse. A un extrême, l'Université Massey ne se réfère à aucune valeur dans sa brève déclaration de principe. D'autres, plus exhaustives, parfois périphrastiques, contiennent un grand nombre de mots et d'expressions clés.

La plupart des universités font directement référence à des traits spécifiques fondamentaux tels que « connaissance et compréhension », « enseignement et apprentissage », « recherche », « érudition » et « service » qu'elles affirment occuper une place centrale dans leurs objectifs. Il serait donc raisonnable de considérer ces traits comme constitutifs des universités, même si certaines n'y font pas directement référence. Les universités de Canterbury et de Waitako, par exemple, ne font pas spécifiquement références aux notions de « enseignement et apprentissage » dans leur déclaration de principe ; il n'empêche que ces activités sont centrales dans ces établissements.

Par opposition, seule AUT se réfère aux notions de « éducation professionnelle et communautaire », de « consultance » conçue comme une forme de recherche, et de « service aux professions » ; seule l'Université Lincoln mentionne spécifiquement les notions de « ressources naturelles » et de « durabilité » ; et Massey est la seule université à mettre en avant « l'enseignement et l'apprentissage hors campus ». Cela laisse entendre que ces universités se distinguent peut-être les unes des autres sur ces points particuliers. Trouver des points de distinction aussi nets entre les autres universités est moins évident, et il semble qu'elles aient plus de choses en

commun qu'en propre. Les variations d'une université à l'autre reflètent donc plus sûrement l'hétérogénéité du matériel analysé que la diversité véritable des établissements qui l'on produit.

Lorsqu'on en vient aux valeurs revendiquées par les universités dans leur déclaration de principe, on retrouve le même schéma. La plupart des universités se réfèrent spécifiquement à des valeurs telles que « qualité et excellence », quatre revendiquent leur « réputation internationale », et quatre autres se réclament du « Traité de Waitangi ». En ce qui concerne les autres valeurs, les « limestones » comme Canterbury parlent de « collégialité », de « critique sociale », d'« éthique », de « liberté intellectuelle » et de « rigueur intellectuelle », tandis que Waitako, Lincoln et AUT invoquent l'« accessibilité », l'« innovation », et la « visée démocratique ». Ici encore, il faut souligner que l'absence de référence à une valeur quelconque dans les documents analysés ne signifie pas que les universités en question ne s'attachent pas à cette valeur, mais simplement qu'elles n'en font pas état.

Dans l'ensemble, hormis quelques spécialisations flagrantes, les déclarations de principe des huit universités de Nouvelle-Zélande montrent que ces établissements se ressemblent bien plus qu'ils ne se distinguent. Ce qui signifie qu'ils réunissent tous, sur le plan de leur mission globale, les mêmes caractéristiques que l'on admet généralement être constitutives de l'université. Seul AUT, avec sa vocation ouvertement professionnelle, paraît revendiquer dans une certaine mesure sa différence.

Résumé

La question cruciale qui se pose lorsque l'on examine ces analyses et ces regroupements des universités néo-zélandaises, est de savoir si leurs différences sont plus importantes que leurs similarités, et, ensuite, dans quel sens ce rapport évolue avec le temps. La réponse à ces questions dépend du point de vue adopté.

Du point de vue extérieur sur l'ensemble du système, on note une nette évolution de la diversité au cours des trois grandes périodes définies : le statu quo d'avant-guerre, l'expansion des années 60-80, et les remaniements des années 90 (Codling, 2001). Avant 1990 et l'important virage législatif pris cette année-là, l'enseignement supérieur en Nouvelle-Zélande connaissait une croissance rapide dans trois secteurs parfaitement bien définis et distincts : les universités, les polytechniques et les établissements d'enseignement général post-secondaire. Chacun de ces secteurs était nettement délimité, et ils constituaient ensemble un système d'enseignement supérieur clairement différencié sur les plans politique et réglementaire. La diversité institutionnelle au sein de chaque secteur restait cependant très limitée.

Les établissements d'enseignement général post-secondaire ont continué de se consacrer à la formation des enseignants du primaire et du secondaire. Les universités se développaient toutes suivant le modèle universitaire traditionnel – axé sur la recherche – avec une certaine uniformité des filières d'un établissement à l'autre – exception faite du contrôle (minime) exercé par le gouvernement sur la création de filières de spécialités coûteuses telles que médecine, dentaire et vétérinaire. Les polytechniques non plus ne se différenciaient guère, ce qui était largement dû au développement centralisé des programmes à cette époque, et à l'absence presque totale d'indépendance financière et de liberté d'enseignement.

Le contraste entre les universités et les polytechniques en tant que principaux établissements d'enseignement post-secondaire était particulièrement frappant. Les universités avaient un passé et une tradition d'excellence sur le plan du savoir, d'éducation des élites (sociales et intellectuelles), de liberté intellectuelle, d'intensité croissante de la recherche et, à partir du début des années 60, d'autonomie institutionnelle et financière croissante. Le passé des polytechniques, tout aussi long, était par contre marqué par l'éducation et la formation des intelligences moins abstraites, un contrôle central des programmes, l'absence de filières de recherche, et une très faible autonomie institutionnelle et financière.

La loi de 1990 et le virage idéologique pris avec l'adoption d'orientations économiques libérales ont changé tout cela. Universités et polytechniques se sont retrouvés à jouer dans la même division, même si les chances étaient nettement du côté des universités du fait du capital social accumulé au sein du système d'enseignement supérieur néo-zélandais. Deux points clés de la loi de 1990 ont commandé l'évolution des événements au cours de la décennie suivante : d'abord, la définition des établissements (université, polytechnique, établissement post-secondaire, wananga) inscrite à la section 162(4), ensuite la modification autorisant les polytechniques à délivrer des diplômes.

Les nouvelles définitions des quatre types d'établissement permettaient – en théorie – de les distinguer nettement les uns des autres. Dans la pratique, toutefois, elles eurent exactement l'effet inverse. La section 162 est formulée de telle manière (« que les universités réunissent l'ensemble des caractéristiques suivantes et que les autres établissements en possèdent au moins un ou plus ») qu'elle permet à chaque type d'établissement de posséder exactement les mêmes caractéristiques que les universités. Ce que la possibilité de délivrer des diplômes a rendu inévitable pour certains polytechniques.

Il est clair qu'il s'est produit, durant les années 90, un phénomène de convergence institutionnelle à mesure que les polytechniques acquéraient de plus en plus des caractéristiques des universités. Pour des polytechniques

comme AIT et UNITEC, la transition a été rapide. Les deux établissements ont délivré leurs premiers diplômes en 1992 et, huit ans plus tard, tous deux comptaient plus de la moitié de leurs étudiants inscrits dans des filières diplômantes. Avec l'habilitation à délivrer des diplômes s'est développée, de manière naturellement complémentaire, dans ces établissements, des capacités de recherche, et la culture qui l'accompagne. On pourrait de ce fait affirmer que ces établissements sont devenus, dans les termes de la section 162, « avant tout des établissements d'études supérieures, dont le but premier est de favoriser l'indépendance intellectuelle », ressemblant ainsi de plus en plus aux universités dont ils étaient différents selon la loi.

Tandis que certains polytechniques s'identifiaient de plus en plus aux universités, on pourrait dire aussi que bien des universités adoptaient nombre des aspects les plus appliqués de l'enseignement, considérés jusque-là comme spécifiques aux polytechniques. A mesure que l'on avançait dans la décennie, la plupart des universités de Nouvelle-Zélande développaient une dimension entrepreneuriale, collaboraient plus directement avec l'industrie et offraient plus de formations professionnelles. Cela n'est nulle part plus évident qu'à Auckland, où les universités de Massey et d'Auckland ont toutes deux ouvert un nombre croissant de filières appliquées en concurrence directe avec les polytechniques et, en ce qui concerne la formation des enseignants, avec les établissements d'enseignement général post-secondaire, dont c'est la vocation première.

Il faut reconnaître ici que cette convergence entre établissements traditionnellement appelés universités et polytechniques n'a de réalité que pour quelques-uns de ces derniers. La grande majorité des polytechniques de Nouvelle-Zélande a continué de délivrer des diplômes d'études professionnelles dans des filières adaptées aux besoins régionaux. Nombre d'entre eux sont entrés dans des accords formels de continuité avec une université. De ce point de vue, ils se rapprochent plus du modèle du *community college* nord-américain.

Du côté des universités, la diversité des établissements n'est pas simple à évaluer. Que l'on se penche sur les caractères généraux du système (point de vue extérieur), sur les caractéristiques tirées de l'analyse des indicateurs de performance disponibles (point de vue étudiant), ou sur les déclarations de principe (point de vue gouvernemental), aucun schéma de différenciation clair ne se dessine qui permette de distinguer les universités les unes des autres avec certitude et logique. Dans l'ensemble, l'impression qui domine est que les universités de Nouvelle-Zélande se signalent plus par ce qui les rapproche que par ce qui les distingue. Seule l'arrivée d'AUT, en tant qu'université nouvelle porteuse d'une mission différente, a introduit quelques changements importants dans le schéma traditionnel et figé de l'enseignement universitaire – mais même AUT a dû se conformer jusqu'à un

certain point au modèle traditionnel pour être financée à la même hauteur que les autres.

Conséquences politiques

La question de la diversité des établissements est probablement l'une des plus importantes qui vont se poser à de nombreux systèmes d'enseignement supérieur au cours des deux prochaines décennies. Au début de cette année, par exemple, le gouvernement australien a lancé un processus d'examen de l'enseignement supérieur préconisant fortement, semble-t-il, le maintien de seulement quelques centres universitaires de recherche généreusement financés, et le confinement de la plupart des autres établissements d'études supérieures du pays à la fonction d'enseignement.

Sur le papier, la question de la diversité est souvent étroitement liée aux moyens et aux niveaux de financement des établissements. Certes, cela a aussi un rapport avec l'idéologie à la base de la planification et de la coordination des systèmes d'enseignement supérieur. En Australie et en Nouvelle-Zélande, l'idéologie dominante depuis ces dix dernières années est celle du marché.

Sur le plan de la diversité, l'Australie a connu dans le passé la même expérience que la Nouvelle-Zélande, en ce sens qu'il semble probable qu'une politique non différenciée entraîne une certaine uniformité des réponses institutionnelles, tout comme le fait la loi du marché pour les établissements qui sont en concurrence pour la même clientèle – tels les étudiants étrangers qui paient l'intégralité de droits d'inscription et de scolarité.

Des éléments de plus en plus nombreux tendent à indiquer que des contextes d'orientation formellement réglementés et distincts les uns des autres servent mieux les principes de la diversité que la loi du marché. Comparée au contrôle exercé par le législateur, la loi du marché peut s'exercer presque partout et de manière beaucoup plus uniforme. Le gouvernement néo-zélandais actuel semble s'être rangé à cette idée en cherchant à renforcer les différences entre universités et polytechniques. Toutefois, en Australie, le gouvernement semble convaincu qu'un tour de déréglementation supplémentaire devrait permettre de redresser les torts de l'uniformité institutionnelle : une dose encore plus massive de loi du marché devrait régler le problème, croît-on.

L'évolution parallèle de ces deux cas sera des plus intéressantes à observer. L'Australie parviendra-t-elle à instaurer le degré de diversité institutionnelle recherché sans devoir ériger des barrières entre ses différents types d'établissements ? Les différences entre universités et polytechniques en Nouvelle-Zélande survivront-elles aux assauts de l'ambition des établissements ? La réponse à ces questions ne manquera pas d'intéresser

non seulement ceux qui étudient la politique d'enseignement supérieur, mais aussi les très nombreuses parties concernées par l'enseignement supérieur, notamment les futurs étudiants.

Références

- ASHENDEN, D., et MILLIGAN, S. (1999), *Universities, TAFE and private Colleges in 2000*. Subiaco : Hobsons, Australie.
- BUTTERWORTH, G., et BUTTERWORTH, S. (1998), *Reforming Education: The New Zealand Experience*. Dunmore Press, Palmerston North.
- CODLING, A., (2001), *The ambition to be different. Intersections of institutional diversity and national policy in higher education*. Thèse inédite. University of New England, Australie.
- HAWKE, G. (1988), *Report of the Working Group on Post Compulsory Education and Training (The Hawke Report)*. Cabinet Committee on Social Equity. Government Printer, Wellington.
- LANGE, D., et GOFF, P. (1989), *Learning for Life. Education and Training Beyond the Age of Fifteen*. Government Printer, Wellington.
- MARGINSON, S. (1999), « Diversity and convergence in Australian higher education », *Australian Universities' Review*, 42(1), pp. 12-23.
- MEEK, V.L., GOEDEGEBUURE, L., KIVINEN, O., et RINNE, R. (dirs. pub.), (1996), *The Mockers and the Mocked: Comparative Perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*. Pergamon, Oxford.
- MEEK, V.L., HUISMAN, J., et GOEDEGEBUURE, L. (2000), « Understanding diversity and differentiation in higher education: an overview », *Higher Education Policy*, 13(1), pp. 1-6.
- PICOT, B. (1988), *Administering for Excellence: Effective Administration in Education. Report of the Taskforce to Review Education Administration*. Department of Education, Wellington.
- PROBINE, M., et FARGER, R. (1987), *The Management, Funding and Organisation of Continuing Education and Training: The Report of a Ministerial Working Party*. Office of the Minister of Education, Wellington.

Vers de nouveaux mécanismes d'incitations et de transparence : créer des liens entre les dimensions régionales, nationales et internationales

par

Fumi Kitagawa,
Université de Birmingham, Royaume-Uni

L'auteur examine dans cet article les nouveaux mécanismes d'incitation et de transparence des établissements d'enseignement supérieur (EES) qui apparaissent au niveau régional en même temps que se généralisent les économies du savoir et les nouvelles structures de gouvernance. L'auteur y analyse un nouveau paysage de l'enseignement supérieur dans une région spécifique du Royaume-Uni en tenant compte de l'influence des niveaux multiples de l'action des pouvoirs publics, y compris les initiatives nationales et européennes, ainsi que l'effet de la mondialisation de l'économie. L'auteur recherche une nouvelle conceptualisation de la « transparence » dans un cadre national décentralisé, à la lumière de la formation de « systèmes d'apprentissage localisés » dans l'économie apprenante mondiale. Les divers rôles et fonctions assignés aux universités à divers niveaux géographiques – local, régional, national et international – deviennent de plus en plus complexes, et les universités seront appelées à partager plus efficacement quelques-unes de leurs fonctions essentielles avec d'autres institutions. Il faut des mécanismes d'incitation pour créer des liens entre les « universités entrepreneuriales » et d'autres parties prenantes agissant au sein de la société, à l'intérieur d'un cadre stratégique.

Introduction

Cet article a pour but de mettre en lumière l'évolution des identités et l'émergence de nouveaux mécanismes d'incitation et de transparence dans les établissements d'enseignement supérieur, sous l'effet des niveaux multiples de l'action des pouvoirs publics. Burton Clark, dans *Creating Entrepreneurial Universities* (1998) a posé le principe d'un déséquilibre croissant entre les demandes qui s'adressent aux universités et leur aptitude à y répondre tout en conservant leur forme traditionnelle. Ce thème a été repris en 2000 par la Conférence générale de l'IMHE. On se propose dans cet article d'incorporer la nouvelle géographie qui prend forme aux nouvelles modalités d'évolution des connaissances et de la gouvernance.

Le passage des économies industrielles aux économies du savoir est l'une des grandes transformations de la société. Les économies du savoir se caractérisent par les niveaux élevés de l'investissement consacrés à l'éducation, la formation, la recherche et le développement, les logiciels et les systèmes d'information (Foray, 2001). L'évolution rapide du savoir et le haut niveau de l'innovation posent des défis à l'enseignement et à la formation, au marché du travail et à la structure organisationnelle des entreprises et des marchés. Il est important de noter que les pays et les régions n'ont pas tous également accès aux économies du savoir et que même dans les pays les plus industrialisés, des catégories sociales et des régions nombreuses continuent d'être exclues de l'accès au « savoir ». Il importe donc d'analyser la structure et le fonctionnement des nouvelles économies dans la société tout entière, dans la mesure où elles peuvent offrir de nouvelles possibilités, notamment à ceux qui étaient défavorisés jusqu'à présent.

Les établissements d'enseignement supérieur (EES) ne sont pas à l'abri de ces changements de société. Il est indispensable d'examiner les questions concernant les nouvelles compétences nécessaires à l'intégration des économies du savoir, notamment en ce qui concerne l'organisation des EES. Le changement est en route ; il touche l'ensemble de l'enseignement supérieur. L'émergence de l'enseignement de masse et la diversification du secteur de l'enseignement supérieur, les nouveaux problèmes posés par la gestion de la recherche et les nouvelles formes de production du savoir (Gibbons *et al.*, 1994), les problèmes de propriété intellectuelle et la privatisation du savoir – tels sont quelques-uns seulement des défis à relever.

Plusieurs chemins mènent à la réforme, ils passent par les organismes nationaux ou par les universités elles-mêmes. Les rapports entre les établissements d'enseignement supérieur et les gouvernements nationaux ont subi le contrecoup de divers événements survenus dans la société tout entière. On voit se créer dans nombre de pays de l'OCDE de nouveaux mécanismes de reddition des comptes, sous forme de nouvelles agences centrales de « contrôle de la qualité », ainsi que de nouveaux exercices d'évaluation. Les gestionnaires d'universités, tout comme les décideurs, doivent devenir des analystes de l'organisation et rechercher les mesures qui modifient les structures de base et les cultures d'ensemble des établissements dans le cadre de l'environnement politique d'ensemble.

On tente dans cet article d'examiner, à propos des EES, les nouveaux mécanismes de la transparence et des incitations qui se manifestent au niveau régional en même temps que se mettent en place des économies du savoir et de nouvelles structures de gouvernance. Certains auteurs font valoir, en se plaçant dans l'optique du développement régional, que les universités peuvent jouer un rôle de première importance dans la construction du « capital social » (Coleman, 1988 ; Putman, 1995 ; voir aussi OCDE, 2001a) et servir de catalyseurs en vue de la création de réseaux. A partir de ces arguments, j'examine le nouveau paysage de l'enseignement supérieur qui apparaît dans une région du Royaume-Uni, sous l'influence des instruments politiques nationaux et européens et des forces mondialisatrices de l'économie.

Les questions suivantes sont soulevées dans cet article :

1. Comment les universités peuvent-elles servir de « fournisseurs de savoir » dans le cadre des processus locaux d'innovation et d'apprentissage ? Quels types de mécanismes incitatifs peut-on mettre au point ?
2. Comment la transparence des universités peut-elle être instaurée au niveau régional ?
3. Comment cela peut-il être compatible avec les missions et les attentes nationales et internationales des universités ?

Dans la première partie de cet article, on présente un bref survol historique de l'évolution des idées relatives à la responsabilité de l'enseignement supérieur vis-à-vis de la société, qui est étroitement liée à l'évaluation des établissements et à leur autonomie. Deuxièmement, j'étudie les modifications des modalités de financement et l'émergence des forces dynamiques que sont les influences externes sur les EES, et peuvent constituer des alternatives aux règlements de l'administration centrale. C'est à ce propos que l'expression de Clark, « les universités entrepreneuriales » prend tout son sens, car il s'agit pour les universités d'adapter leur évolution à la « demande de l'environnement » plutôt que de mettre l'accent sur la

maîtrise de l'État. Troisièmement, je m'attache aux nouveaux mécanismes de l'enseignement supérieur qui se manifestent actuellement au niveau régional avec de nouvelles formes de transparence et d'incitations que j'ai pu observer au cours de mes recherches doctorales menées au Royaume-Uni depuis octobre 2000. L'état se termine par la mise en évidence des nouvelles possibilités qui s'offrent aux EES dans la nouvelle géographie de la production du savoir et des modalités de gouvernance.

Les racines de la transparence

L'idée même de transparence est intrinsèquement liée aux rapports entre l'État et l'enseignement supérieur. Quant à savoir en quoi consiste au juste la notion de transparence, il y a, à ce sujet, plusieurs points de vue. Plusieurs auteurs ont formulé sur ce thème diverses idées en utilisant différents modèles des rapports entre l'État et l'enseignement supérieur qui sont récapitulés par Brennan et Shah dans une publication récente (Brennan et Shah, 2000, p. 33). Aper (1993), partant d'un point de vue propre à l'Amérique du Nord, définit l'évolution de la notion de transparence qui aboutit, au cours des années 80, à l'émergence d'un nouveau concept. A la fin des années 60 et au début des années 70, la transparence était avant tout une question d'études de coûts et de contrôle budgétaire. Tout au long des années 70 et pendant les premières années 80, la « transparence budgétaire » s'est peu à peu étendue pour inclure la « transparence institutionnelle », avec l'apparition de nouvelles initiatives conçues pour mesurer les « acquis des étudiants » et promouvoir la réforme des programmes dans l'enseignement supérieur (Aper, 1993, p. 370). Partant d'un point de vue britannique, Middlehurst (1995, pp. 78-79) démontre de même qu'au cours des années 90, les notions de transparence se sont élargies pour englober un groupe plus divers de « parties prenantes » alors qu'autrefois, la transparence intéressait principalement les pouvoirs publics en tant que bailleurs de fonds officiel de l'enseignement supérieur et de représentants du contribuable.

Plutôt que de considérer que la notion de transparence comprend des valeurs contradictoires (Becher et Kogan, 1992, pp. 169-170) ou d'y voir un « contrepoids » à l'autonomie (Cannon, 2001, pp. 105-106), Middlehurst fait valoir que trois nouveaux niveaux de transparence se manifestent depuis les années 90. Il y a premièrement la nécessité de rendre des comptes aux étudiants à la rubrique générale de la « qualité ». Deuxièmement, il faut rendre des comptes aux entreprises, ou à l'économie dans son acception générale, y compris l'impérieuse responsabilité de « la qualité des diplômés formés et la pertinence de leurs connaissances théoriques et pratiques dans des contextes professionnels très divers », l'accessibilité et la qualité de l'enseignement et de la formation permanents dans l'enseignement supérieur, et la valeur de la recherche conduite dans les universités. Un

troisième niveau de transparence s'adresse à la société dans son ensemble : il s'agit ici d'instruire et de perfectionner de « bons citoyens » dans une société civile (Middlehurst, 1995, pp. 78-79).

Les questions soulevées par la transparence, l'autonomie et l'évaluation de la qualité, et les rapports qui relient ces notions entre elles, varient en fonction des divers contextes nationaux, institutionnels et politiques, comme en témoignent les études de cas sur les établissements conduites par le Programme IMHE (Brennan et Shah, 2000). Au niveau national, on peut cependant définir un ensemble de facteurs communs. Dans nombre de pays, l'enseignement supérieur s'est diversifié, qu'il s'agisse des établissements, des programmes ou des étudiants. De plus, l'enseignement supérieur est devenu plus international, ce qui induit une plus grande mobilité des étudiants et du personnel, d'où la nécessité croissante d'harmoniser les programmes et les qualifications dans tous les systèmes nationaux. De même, les rapports entre universités et entreprises se sont aussi développés, notamment par le biais des filiales de firmes multinationales et de la coopération intergouvernementale, notamment grâce à la Communauté européenne (Drilhon, 1993, p. 97).

Il importe de noter que, dans bien des pays, l'enseignement supérieur a pâti des réductions du financement public et des obligations qui en découlent de trouver d'autres sources de financement. On peut avancer que cette réduction des revenus et du financement peut se traduire par une plus grande autonomie, plus de concurrence et plus de « transparence ». Certains disent que plus les pouvoirs publics s'orientent vers l'auto-réglementation et le pilotage à distance, plus ils cherchent à renforcer l'autorité des gestionnaires à l'intérieur des établissements et à améliorer les systèmes de reddition des comptes (Brennan et Shah, 2000, p. 11). Le concept de « pilotage à distance » évoqué par Guy Neave (1995a) à propos des rapports entre pouvoirs publics et universités, est utile à cet égard.

On reconnaît plus volontiers à présent qu'on ne le faisait il y a quelques décennies la contribution importante que la gestion de la qualité et l'évaluation apportent à la transparence. Cependant, si l'on admet généralement que les établissements doivent être tenus responsables de la qualité de leurs activités, il y a des interprétations très nombreuses et très différentes de la *qualité* et aussi de la *pertinence*. Des parties prenantes variées, ayant des points de vue et des intérêts divers et divergents, déterminent à la fois les finalités des EES et les besoins de la société (Goedsgebuure et al., 1993, pp. 340-341). Il est important de reconnaître que des modes de transparence différents coexistent et reflètent les valeurs et les intérêts divers des acteurs, et aussi les différences de leurs processus de décision. En outre, en plus des intérêts gouvernementaux et institutionnels, il existe une gamme sans cesse

plus large de pressions externes, à mesure que le rôle de la concurrence commerciale prend une importance croissante.

Les réponses aux demandes du milieu

Si nous examinons les sources de financement, nous constatons qu'il existe, pour les établissements d'enseignement supérieur, trois sources principales de revenu : le ministère correspondant, les fonds alloués par les conseils gouvernementaux de la recherche, toutes les autres sources étant réunies sous l'appellation de « revenus de troisième provenance », que je vais examiner de plus près en liaison avec la notion de transparence.

S'il existe de nombreux moyens de diviser encore ces revenus de troisième provenance, Clark (2201) les répartit en trois autres sous-catégories :

Les autres sources gouvernementales qui comprennent des départements de niveaux administratifs différents, tels que les départements de l'administration régionale et municipale.

Les organisations privées, y compris les entreprises industrielles, les associations professionnelles et civiques qui favorisent l'éducation continue, et les fondations.

Les revenus provenant des universités elles-mêmes, comprenant les dons et investissements, les revenus générés par certains services universitaires, les droits d'inscription, les dons des anciens élèves, le produit des brevets.

Les diverses sources « de troisième provenance » définies ci-dessus « s'assortissent évidemment de problèmes et de possibilités différents et permettent, à des degrés divers, de décider librement des dépenses à engager » (Clark, 2001, p. 14), et donc de formes et de conditions différentes de la transparence.

Parmi ces domaines de la « transparence » il en est beaucoup qui sont reconnaissables en tant que « finalités essentielles » de l'enseignement supérieur et on insiste désormais auprès des universités pour qu'elles définissent et mesurent leurs objectifs, leurs intentions et leurs affirmations vis-à-vis de l'économie et de la société (Middlehurst, 1997, p. 79)¹. Par exemple, faire participer les entreprises à la définition des programmes et du financement pourrait être l'un des moyens de renforcer les liens entre l'enseignement supérieur et le marché du travail qui exige certaines formes de transparence. Les ministères et départements gouvernementaux offrent parfois des subventions généreuses, relativement peu ciblées, mais peuvent aussi insister sur une budgétisation cloisonnée et une comptabilité serrée (Clark, 2001, p. 15).

Les établissements peuvent trouver là une nouvelle occasion d'acquérir les qualités de leadership entrepreneurial qui leur permettront de devenir

« des éléments viables et concurrentiels du nouvel univers international du savoir qui se profile rapidement à l'horizon » (Clark, 2001, p. 12). Les universités doivent acquérir leur autonomie institutionnelle pour se réinventer sous forme « d'universités entrepreneuriales » (Clark, 1998), dans le système de « l'État superviseur » (Neave, 1995a). Autrement dit, les EES se doivent d'élaborer une stratégie qui tienne compte du contexte qui leur est propre, plutôt que de respecter les mécanismes imposés par l'échelon central (OCDE/IMHE, 1999, p. 29). Les décideurs, à leur tour, doivent créer un environnement politique dans lequel les établissements peuvent bénéficier d'une grande autonomie si cela les aide à être dynamiques, stratégiques et capables de se montrer assez rapides face à la concurrence internationale. Les instruments de l'action publique qui tendent à homogénéiser et à unifier et empêchent les établissements de tenter des expériences et de prendre des risques poussent en général des universités surchargées et insuffisamment financées à devenir toujours plus conservatrices.

Les incitations et la transparence des EES – régionales, nationales ou mondiales ?

On a pu dire qu'au moment où les ressources publiques consacrées à l'enseignement supérieur se font rares, les universités vont devoir s'attacher plus encore à « répondre aux besoins des collectivités locales et régionales » et à « servir la société » pour conserver le soutien du grand public (Shattock, 1997, p. 29). Pour l'industrie, les autorités locales et les organismes de développement régional, les universités sont de plus en plus perçues comme des « avoirs locaux » qui doivent être exploités au profit de l'économie régionale. Les agences publiques qui s'occupent de développement local et régional ont à leur disposition des ressources financières pour inciter les universités à s'adapter aux besoins locaux (Goddard, 1997, p. 26). Les apports de plus en plus conséquents fournis aux universités par les administrations régionales et municipales dans certains systèmes nationalisés sont reconnus (Clark, 2001, p. 15).

Les pouvoirs publics manifestent un intérêt accru à l'égard du financement incitatif. Les incitations étaient considérées comme « des outils propres à la communauté universitaire et utilisés pour répondre à sa volonté interne visant au maintien de la qualité des études » (Bleiklie, 2001, p. 14). C'est depuis la fin des années 80 que l'on observe l'utilisation politique manifeste des instruments incitatifs. En Angleterre, par exemple, on s'est orienté vers l'utilisation active et généralisée des outils incitatifs en instaurant les *Research Assessment Exercises* (RAE) depuis 1985-86. Plus récemment, les conseils de financement du Royaume-Uni ont pris une série d'initiatives à connotations géographiques, visant à inciter les EES à travailler avec leurs régions et leurs villes.

L'influence des universités sur la réussite locale grâce à la création d'entreprises de pointe, comme en témoigne l'histoire de la Silicon Valley avec l'Université Stanford, de la Route 128 avec le MIT et de Cambridge au Royaume-Uni avec l'université et les groupes d'entreprises de haute technologie est très largement reconnue (Saxenian, 1994 ; SQW, 1988, 2000 ; Varga, 2001). On assiste à une évolution de l'attitude des pouvoirs publics vis-à-vis du rôle des universités, et notamment de leur contribution au développement économique. En réponse à cette nouvelle attente des autorités, les universités elles-mêmes ont effectué des recherches sur l'impact économique des établissements sur le lieu de leur implantation (par exemple McNicoll, 1995). Ces études sont en général étroitement axées sur l'effet économique local direct exercé par l'intermédiaire des valeurs multiplicatrices et de l'emploi et/ou des transferts technologiques par les entreprises dérivées issues des recherches conduites par les universités. Dans l'ensemble, l'approche adoptée par les communautés de recherche dans ce domaine semble assez « circonstancielle » (Patchell et Eastham, 2001, pp. 127-128) et pas assez vigoureuse pour servir aux prescriptions de l'action publique. Il n'en reste pas moins que, depuis le milieu des années 90, l'intérêt porté aux universités considérées comme partie intégrante de l'économie régionale ne fait que croître et embellir. Le Programme IMHE a mené une étude comparative de cette évolution intitulée « Les établissements d'enseignement supérieur face aux besoins régionaux » (OCDE/IMHE, 1999). L'Association des universités européennes (CRE) et la Commission européenne, et la Table ronde européenne des industries (ERT) ont mené une étude sur le dialogue entre les universités et leurs parties prenantes, pour comparer les expériences vécues dans les différentes régions européennes (1998).

Le rôle des universités dans les stratégies régionales d'innovation semble paradoxal. On trouve souvent dans la documentation traitant de l'innovation et du progrès technologique l'idée selon laquelle les universités font partie de l'infrastructure régionale d'innovation (Cooke *et al.*, 2000 ; Varga, 2000, p. 141). Toutefois dans la pratique, il est difficile de coordonner les universités dans le cadre d'une stratégie régionale, ce qui tient en partie à leur statut « d'établissements autonomes attachés à des territoires multiples » plutôt qu'à des régions spécifiques (Waters et Lawton Smith, 2002, p. 636). La définition de ce qu'est une région risque d'être complexe et problématique.

Comme le font observer Chatterton et Goddard (2000, pp. 476-478), la question de la « territorialité » n'est pas si simple pour les universités. « Le fait d'être régional pour un établissement d'enseignement supérieur constitue une sorte de handicap » (Duke, 1999, p. 23). Au contraire, le partenariat régional peut être la voie qui mène à la recherche internationale et à son prestige (Duke, 2002, p. 34). Dans l'économie apprenante mondiale, on demande aux universités d'être des organisations à la fois régionales et

internationales, tandis que nombre de décisions législatives concernant l'enseignement supérieur sont prises au niveau national. Les universités se voient désormais tenues de faire attention à des « centres politiques bien plus nombreux qu'autrefois », notamment à propos des subventions de recherche et des homologations qui relèvent aussi bien du niveau européen que du niveau de l'État et de la région (Paterson, 2001, p. 150). Les divers rôles et fonctions assignés à l'université à divers niveaux géographiques deviennent hautement complexes et l'université devra désormais partager plus résolument quelques-unes de ses fonctions essentielles avec d'autres institutions de la société (Meek, 2000, p. 23).

Lagendijk et Conford donnent l'exemple d'une université qui s'est appropriée la notion de « région apprenante » et l'intègre à son discours stratégique. Dans son discours inaugural de l'année universitaire 1998-1999, le Vice Chancelier de l'Université de Maastricht utilise le concept de « région apprenante », non seulement pour promouvoir l'enracinement régional de l'université, mais aussi, et explicitement, « comme moyen de prendre plus d'indépendance vis-à-vis de l'État central » ; ce faisant, il fait de la « région apprenante » une réponse stratégique essentielle aux compressions budgétaires continuellement imposées aux universités (Lagendijk et Conford, 2000, p. 217).

Duke (2002) propose le concept de « l'université apprenante » qu'il décrit ainsi : « des systèmes ouverts, des partenariats constructifs et des réseaux partagés dans leur lieu d'implantation et au-delà, et des rôles moteurs dans la création de régions apprenantes et de nouveaux modes de création de savoir ». Il fait valoir que la région est un centre et un lieu vital qui doit permettre à l'université apprenante de recréer son destin, et que cette hypothèse ne va nullement à l'encontre de la croissance de l'enseignement à distance ou de la création d'universités virtuelles. Il se peut que des universités en plus grand nombre deviennent « à la fois plus locales et plus mondiales » (Duke, 2002, p. 34) ou se transforment en « têtes de pont de la communauté mondiale » (Shattock, 1999). Cette déclaration est à rapprocher des témoignages probants de la réussite de l'université dans sa fonction principale, à savoir l'enseignement et la recherche, et ses relations extérieures ou troisième secteur d'activités.

Décentralisation et transparence des EES

Dans la suite de cet article, nous examinerons une forme particulière d'incitation et de transparence qui se profile dans le nouveau paysage de l'enseignement supérieur, en mettant en lumière les identités et les mécanismes nouveaux de la gouvernance de l'enseignement supérieur au niveau régional. Il faut placer cette réflexion dans l'optique de la

transformation politique et administrative plus générale qui se produit dans bon nombre de pays de l'OCDE. Les régions sont désormais entrées dans le débat engagé sur le développement économique et l'élaboration des politiques par suite de la décentralisation du pouvoir économique national et de l'émergence des administrations et des agences de développement régionales. La décentralisation doit être perçue comme « un processus qui exige des partenariats à plusieurs niveaux et la mise en place de réseaux » (OCDE 2001c, p. 11) et non comme un simple transfert du pouvoir entre le niveau central et celui de la ville et de la région.

La gouvernance régionale et la transparence de la production de savoir des universités sont des domaines qui n'ont guère été abordés. Il est vrai que l'émergence d'une économie et d'une société de plus en plus fondées sur le savoir a mis en lumière ces nouveaux rôles joués par les universités au niveau régional. Si les administrations régionales ou locales peuvent avoir une certaine influence sur les universités et les établissements publics de recherche, les gros budgets d'investissement qui concernent notamment les universités et la recherche scientifique se situent en général au niveau national ou transnational (européen) (cf. Drilhon, 1993, p. 108). Les administrations nationales ou transnationales réussissent bien à fixer des cadres d'action, mais moins bien quand il s'agit de stratégie précise dans des contextes comportant d'importantes variations géographiques, ce qui signifie qu'il faut « réunir les actions gouvernementales » qui supposent des relations gouvernementales horizontales et verticales (Cooke, 2002, p. 8), au niveau transnational le cas échéant. La coordination entre les administrations nationales et infranationales est essentielle. Lorsque des politiques éducatives de ce type sont établies par une autorité centrale au niveau national, la facilité pour les autorités infranationales de développer des programmes d'apprentissage individuel spécialement adaptés aux besoins de l'économie locale peut s'en trouver amoindrie (OCDE, 2001b, p. 26).

Il existe des écarts importants d'un pays de l'OCDE à l'autre en ce qui concerne la contribution des autorités décentralisées et régionales au financement, à la gestion et à la planification. D'une façon générale, on compte deux grands modèles (OCDE/IMHE, 1999, p. 28) :

- a) le modèle centralisé dans lequel le gouvernement central est le principal bailleur de fonds, comme par exemple en Finlande, en France, en Hongrie, en Italie, au Japon, en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni;
- b) le modèle décentralisé dans lequel les autorités régionales représentent la principale source de financement, notamment en Allemagne, en Australie, au Canada, en Espagne et aux États-Unis.

Les États-Unis sont un excellent exemple de système d'enseignement supérieur fortement développé et réglementé à un échelon autre que

l'échelon national, mais ils représentent l'exception plutôt que la règle, car la base de financement des EES y est ancrée localement. Dans bien d'autres systèmes éducatifs, nombre d'activités des EES qui encouragent l'engagement régional sont financées hors du budget courant de l'enseignement supérieur. On peut donc dire qu'il conviendrait de mettre en place des incitations et des programmes de financement en faveur des EES ayant une action régionale explicite et le souci de renforcer l'activité de coopération au sein de la région (OCDE/IMHE, 1999, p. 29).

L'Espagne et la Belgique offrent des exemples frappants d'un « nouveau niveau de responsabilité politique pour l'enseignement supérieur » (Paterson, 2001, OCDE/IMHE, 1999, pp. 138-144). Le cas de l'Allemagne est intéressant ; en effet la responsabilité financière et administrative des EES incombe à chaque Land et non au gouvernement fédéral. Cependant, malgré cet aspect régional du financement et de l'administration, il est rare que les EES allemands aient à s'adresser aux régions, ce qui reflète la tradition humboldtienne de l'importante autonomie dont jouissent les universités allemandes.

Par ailleurs, il existe des variations au sein du modèle centralisé. Les processus de décentralisation retentissent sur la nature et les pratiques institutionnelles. Moscati (1993) fait état d'un mouvement de décentralisation destiné à favoriser le développement économique régional en Italie et qui, de ce fait, accroît la diversité des missions universitaires (cité dans Davies, 1997). McNay (1994) note qu'une décentralisation lente se produit au Royaume-Uni où l'on prête de plus en plus d'attention au rôle de l'enseignement supérieur dans l'économie régionale, et attribue cet état de choses à l'influence des régions européennes (McNay, 1994, p. 330). Des pays comme la France qui ont une très ancienne tradition de centralisation adoptent une approche plus régionale, et l'un des aspects principaux de ce glissement est précisément la plus grande participation des régions au développement de l'université (Drilhon, 1993, p. 108). Il semble que les mesures prises soient plus nombreuses en France qu'au Royaume-Uni pour créer une approche unifiée qui englobe les autorités locales, les universités et les instances locales (Lawton Smith et De Bernardy, 2001), mais il se peut que la situation varie selon les localités.

Grefe (2001) fait remarquer que pour relever les défis de l'économie mondiale dans le contexte de l'économie du savoir, il est important d'associer la décentralisation des politiques de formation et la constitution de partenariats locaux à un cadre réglementaire national qui témoigne à la fois de transparence et de synergie (Grefe, 2001, pp. 186-194). Il faut notamment des incitations et des mesures pour renforcer les liens entre l'enseignement supérieur et le marché local du travail, remédier à la pénurie de qualifications et valoriser le capital humain de la région. Neave (1995b, p. 385) fait valoir qu'il ne convient pas de se préoccuper exclusivement du marché, perçu par

opposition à la direction de l'État, pour justifier ce nouveau niveau de gouvernance. Il semble que l'on voit se manifester « la pression du groupe en faveur d'une perception commune des rôles à jouer, des stimulants financiers, des instruments de planification et diverses incitations à la coopération latérale » (Davies, 1997, p. 33) ; cette émergence se retrouve dans tous les EES, d'autres établissements d'enseignement et d'autres partenaires dans les régions de l'Union européenne. Cette notion doit faire l'objet d'un examen empirique et pose certaines questions méthodologiques relatives à l'évaluation des initiatives politiques et des résultats institutionnels à des niveaux géographiques différents.

Incitations nationales et stratégies institutionnelles

Selon Goddard et Chatterton (1999, p. 685), l'un des aspects les plus intéressants de la « réflexion conjointe » du gouvernement travailliste (New Labour) au Royaume-Uni est constitué par « les liens qui se nouent entre la politique de l'enseignement supérieur et les questions de développement territorial ». Trois autres remarques peuvent être faites à propos de cette déclaration. Premièrement, on observe des initiatives et des incitations de plus en plus nombreuses qui reconnaissent le rôle des EES dans la société tout entière². Deuxièmement, la dynamique du processus plus général de décentralisation politique et administrative qui se produit dans les régions peut influencer l'enseignement supérieur. Troisièmement, il convient de reconnaître l'importance du financement européen par rapport aux processus de développement régional qui comptent les EES au nombre de leurs principaux acteurs. Ces rencontres entre les actions menées à des niveaux politiques différents influencent les ressources et les mécanismes de gestion des EES. Cette section porte principalement sur les interactions entre les initiatives et incitations nationales et les pratiques institutionnelles, en prenant pour exemple le secteur de l'enseignement supérieur au Royaume-Uni.

Au Royaume-Uni, deux livres blancs, le *Science and Innovation White Paper* en juillet 2000 et le *Enterprise, Skills and Innovation White Paper* en février 2001 reconnaissent le rôle crucial joué par les EES en tant que puissants moteurs de l'innovation et du changement. La contribution que les universités peuvent apporter au développement régional a été reconnue par le *National Committee of Inquiry into Higher Education* (le Rapport Dearing) (NCIHE, 1997). Le *White Paper on the future of higher education* publié en janvier 2003 déclare que la participation des universités et collèges au développement régional, économique et social est cruciale.

Les initiatives nationales ont eu un effet important sur les modalités de fonctionnement des EES, qu'il s'agisse de l'infrastructure institutionnelle, de la structure organisationnelle, des ressources humaines, de la gestion de la

recherche, de l'organisation des services et du programme d'enseignement, ce qui, dans une certaine mesure, met en jeu de nouvelles parties prenantes et influe sur les pratiques d'évaluation³. Parmi les exemples des nombreuses prestations, citons les dispositifs de transfert technologique et les contrats de licence, le consultanat, les services d'aide aux entreprises, la formation professionnelle continue et d'autres cycles courts, l'accès aux laboratoires, aux équipements et au « savoir-faire », les projets et le placement des étudiants⁴.

Il y a cependant des conflits d'intérêts entre les EES, notamment dans le domaine du financement de la recherche, avec des différences entre universités « nouvelles » et « anciennes ». Bien que le « système binaire » ait été abandonné en 1992, on assigne implicitement des rôles différents aux universités anciennes et nouvelles. L'apport des universités *nouvelles* aux économies régionales est « l'accès aux étudiants locaux », le « soutien aux petites et moyennes entreprises (PME) » et « la satisfaction des besoins régionaux de qualifications », tandis que les universités *anciennes* estiment que leurs rôles principaux consistent à « attirer des étudiants non locaux » et à « faire de la recherche en collaboration avec l'industrie et procéder à des transferts de technologies » (Waters et Lawton Smith, 2002, p. 636). Le gouvernement encourage les établissements à « choisir le rôle qui convient le mieux à leurs points forts, ce choix étant favorisé par le financement public qui offre des incitations aux universités afin qu'elles deviennent plus entrepreneuriales » (OST, 2002).

Le nouveau paysage régional de l'enseignement supérieur

Il semble que la création des bureaux régionaux et des *Regional Development Agencies* (RDA) ait encouragé toutes les régions anglaises à faire figurer des établissements d'enseignement supérieur dans les circonscriptions correspondant aux RDA. Ces nouveaux regroupements géographiques des universités reflètent les nouveaux partenariats régionaux (The Universities UK, 2001, p. 24). Face à cette évolution régionale, McNay laisse entendre « qu'il est nécessaire... de prévoir de nouvelles dispositions en vue de la gouvernance et d'une transparence démocratique » (McNay, 1994, p. 335).

Dans la région anglaise des West Midlands, il y a 13 EES (y compris l'Open University) dont chacun a un caractère, des domaines de compétences et des stratégies différents. L'amélioration que les EES de la région peuvent apporter à l'économie et à l'innovation suscite de grands espoirs, comme le montrent plusieurs documents officiels tels que *Regional Innovation Strategy* (RIS) et *Regional Economic Strategy* (RES)⁵. Toutefois, le degré auquel les attentes politiques régionales interviennent dans les activités et ressources des divers établissements varie considérablement. Dans la région des West Midlands, où

la collaboration régionale entre EES est relativement nouvelle, le dialogue et le partage des compétences entre les EES de la région n'en sont qu'à leur début. Les mécanismes de coopération entre les EES, et entre ces établissements et d'autres parties prenantes ont été notamment mis en place par des initiatives nationales de financement, comme le *Higher Education Reach-out to Business and the Community Fund (HEROBC)*, le *Higher Education Innovation Fund (HEIF)*, le *Higher Education Active Community Fund (HEACF)*, le *Science Enterprise Challenge* et le *University Challenge*. Des ressources considérables ont été fournies par les programmes européens de soutien au développement régional, par les initiatives de formation professionnelle et les programmes de RTD, qui sont, en fait, nombreux à inclure des universités⁶.

Les universités jouent leur rôle d'acteurs régionaux dans de nombreuses activités. Il n'en reste pas moins que des initiatives et des programmes en grand nombre ont lieu séparément, que leurs durées sont limitées et leurs cibles géographiques étroitement circonscrites, souvent avec une coordination insuffisante, ce qui les rend peu durables à long terme. On s'efforce au niveau régional de faire un état global de ces différentes initiatives d'enseignement supérieur, en y incluant les dispositifs d'innovation régionaux et les schémas entrepreneuriaux, les programmes de placement d'étudiants (par exemple, TCS, KITTS, STEP) et d'autres possibilités de financement qui visent la collaboration entre l'université et l'entreprise, et des les intégrer pour le plus grand bien des utilisateurs et intéressés potentiels. Il peut s'agir d'étudiants, d'entreprises, d'autorités et de collectivités locales, ainsi que des chercheurs et du personnel universitaire.

Cependant, lorsqu'on en arrive à la collaboration institutionnelle entre EES au niveau régional, il semble y avoir bien des obstacles à surmonter. Au niveau institutionnel, chaque établissement et même chaque activité au sein des établissements pèse d'un poids différent dans le programme d'action régional, ce qui rend difficile la construction d'un cadre unique. Dans l'ensemble, le système national d'enseignement supérieur du Royaume-Uni pousse les établissements à la concurrence plutôt qu'à la collaboration. Il est difficile pour les EES de collaborer à l'échelon régional ou interrégional alors qu'ils sont en concurrence pour les effectifs et la diversification de la participation, les subventions de recherche et les prestations fournies aux entreprises. Qui plus est, il existe des tensions plus générales entre les intérêts des systèmes de gouvernance nationaux et régionaux (Charles et Benneworth, 2001).

Comment créer une recette (incitations et transparence) pour les EES

Dans l'optique du thème de la conférence, « incitations et transparence » dans l'enseignement supérieur, la question de savoir s'il existe au niveau

régional un moyen d'assurer les incitations et la transparence représente un défi à relever. Les incitations nationales visant à encourager les établissements à collaborer au plan régional ont donné de bons résultats dans la mesure où ces établissements ont fait des offres de collaboration et créé des consortiums régionaux ou interrégionaux pour répondre aux besoins d'un projet de financement spécifique. Au titre du financement par le HEROBC et le HEIF, de nouveaux postes ont été créés pour fonctionner comme des « passeurs » ou des « animateurs » entre départements, établissements et secteurs universitaires. Il a fallu intégrer pleinement ces fonctions au mécanisme et à la culture organisationnels des EES. Nombreux sont ceux qui font aussi état des pressions auxquelles sont soumis les universitaires. Pour les EES, il semble particulièrement difficile de trouver les incitations individuelles qui encouragent le personnel universitaire à entreprendre des activités de « troisième courant ». Le renforcement des incitations financières fondées sur les résultats peut en constituer un exemple.

Au niveau régional, la notion de la nécessaire transparence des établissements d'enseignement supérieur peut servir de test pour savoir si, dans une structure décentralisée, le mécanisme conjoint fonctionne bien en pratique. Il n'existe pas encore en Angleterre d'administration régionale élue qui soit tenue à la transparence politique. Pour ce qui est de la responsabilité de l'enseignement supérieur vis-à-vis de l'économie et de la société, la « région » offre un cadre sans doute intéressant, mais non dépourvu de difficultés. La transparence des universités vis-à-vis de la région comprend les trois niveaux de responsabilité définis par Middlehurst (1995), à savoir la responsabilité vis-à-vis des « étudiants », de « l'économie » et de « la société »⁷. Au niveau régional, il semble plus important de servir « l'économie » et « la société » que de satisfaire les besoins des étudiants.

Pour ce qui est du financement, il y aura plus de fonds qui transiteront par les RDA après l'instauration en 2002 du financement dit *Single Pot*⁸. Toutefois, compte tenu de la décentralisation de l'enseignement et de la formation, on ne s'inquiète pas tant, dans l'optique de la transparence, de la mise en place de mécanismes de financement distincts, mais plutôt, tout au moins pour le moment, du renforcement des mécanismes régionaux et des aptitudes des acteurs régionaux. Ce peut être l'occasion de voir s'instaurer une réelle prospérité régionale et sociale par l'intégration du développement de capital social et humain.

Pour les EES, il faut, pour pouvoir commencer, avoir des finalités institutionnelles clairement définies par rapport aux parties prenantes régionales. Les décideurs, qu'ils soient nationaux, infranationaux ou transnationaux, devront chercher comment mettre en œuvre des processus d'apprentissage à la fois individuels et collectifs. Les intérêts et les ressources des différents acteurs devront être inclus dans les systèmes locaux et

internationaux d'apprentissage pour que s'établissent des liens entre la mondialisation et la décentralisation, les mécanismes d'organisation nationaux et locaux, et que s'améliorent les systèmes de régulation.

Pour conclure : recettes à l'usage des universités : comment créer des plats internationaux, nationaux et régionaux et faire en sorte que les affaires continuent ?

Il n'existe aucune *recette* toute faite qui réponde à cette question. Chaque établissement peut décider du type de *menu* (identité) il prendra pour spécialité. Les universités peuvent offrir un menu fixe à trois plats, comprenant un hors d'œuvre *local*, un plat principal *institutionnel* et/ou *national* et un dessert à base d'*internationalisation*. Au lieu d'un *menu fixe*, il pourrait proposer un *buffet* comportant plus de mobilité des individus entre établissements et entre les divers parcours professionnels, avec des options multiculturelles. En tout état de cause, les établissements doivent recruter un *grand chef*, capable de créer de bonnes *recettes* sans se contenter de gérer l'organisation, de bons *cuisiniers* sachant trouver de bons ingrédients (connaissances) et de les accommoder au mieux (effectuer de la recherche) ; ils ont besoin d'un bon *personnel* qui sache servir les plats aux clients (enseigner, consulter et appliquer), et même assurer l'essaimage. Il va de soi que pour donner toute satisfaction aux clients, un service « de qualité » est toujours la clé de la réussite. Il ne suffit pas de faire en sorte que les comptes tombent juste ; il faut aussi contribuer à satisfaire les besoins internationaux, nationaux et locaux.

Notes

1. D'après une étude menée pour le HEFCE et intitulée *Better Accountability for Higher Education* le coût annuel de ce l'on appelle « le poids de la transparence » pour les EES est estimé à 250 millions de livres (£250 M). *Better Regulation Task Force* (2002), *Higher Education: Easing the Burden* (www.cabinet-office.gov.uk/regulation/taskforce/2002/HigherEducation.pdf date d'accès 12/09/02).
2. En 1999, le *Higher Education Funding Council for England* (HEFCE), en partenariat avec d'autres instances, a lancé un « troisième courant » de financement, qui complète la subvention existante du Council pour l'enseignement et la recherche. Cette mesure avait pour objet de récompenser les EES et de les encourager à accroître leur interaction avec le commerce, l'industrie et les services publics et, ce faisant, de contribuer à la croissance économique et à la compétitivité, notamment dans les régions où les EES étaient implantés. Le dispositif s'appelait à l'origine *Higher Reach-out to Business and the Community Fund* (HEROBC) (www.hefce.ac.uk/Reachout/herobc.ht date d'accès 22/07/02), mais il existe à présent un courant de financement dans le même domaine qui s'appelle *Higher Education Innovation Fund* (HEIF). D'autres mesures sont patronnées et coordonnées par différents organismes. Par exemple, dans les régions susceptibles de bénéficier d'une aide au titre des fonds de structure européens, les administrations qui gèrent ces fonds

ont acquis beaucoup d'influence auprès des universités (Goddard, 1997, p. 27). En 1999, le *Department for Education and Employment* (DfEE) de l'époque a financé le *Higher Education Development Fund* (HERD) afin d'augmenter l'apport de l'enseignement supérieur à la compétitivité régionale en les rendant plus ouverts aux marchés locaux ou régionaux de l'emploi, favoriser des partenariats entre l'enseignement supérieur, les employeurs et d'autres organisations qui cherchent à augmenter le capital humain de la région (www.dfce.gov.uk/heqe/herd99.htm date d'accès 24/07/02). Il existe aussi une série de dispositifs locaux fondés sur les qualifications qui traitent de l'aptitude à l'emploi des diplômés et de leur rétention dans la localité ; ils relevaient auparavant des *Training and Enterprise Councils* (TEC), qui sont désormais remplacés par les *Learning and Skills Councils* (LSC).

3. Il importe de noter qu'au moment de la première série de financements du HEROBC, tous les besoins institutionnels étaient relativement respectés tandis que le montant des sommes allouées variait sensiblement, ce qui s'est traduit par des niveaux différents de ressources institutionnelles et de leur impact sur la région. Au cours des séries suivantes du HEROBC, il y a eu plus de soumissions collectives régionales et interrégionales, avec l'encouragement du conseil de financement, ce qui a grandement contribué à la création d'un mécanisme de collaboration régionale pour l'enseignement supérieur. Il est prévu de faire du HEROBC/HEIF un troisième courant permanent de financement ce qui influera sensiblement sur le fonctionnement des EES bien qu'il ne s'agisse que d'une faible proportion du financement public total mis à la disposition des universités.
4. En outre, il y a des mesures séparées organisées par le *Department of Trade and Industry* (DTI), qui portent pour l'essentiel sur la contribution des universités au transfert technologique. *The Science Enterprise Challenge* est une stratégie gouvernementale qui encourage le transfert des innovations scientifiques et technologiques de l'enseignement supérieur à l'industrie. Plusieurs *Science Enterprise Centres* constituent des consortiums d'universités régionales avec le soutien des *Regional Development Agencies* (RDA), et offrent diverses prestations, dont la formation à l'esprit d'entreprise donnée à l'université.
5. Le projet dit *West Midlands Regional Innovation Strategy* (RIS) a commencé en septembre 1996. La stratégie a été adoptée et avalisée par la RDA nouvellement créée, *Advantage West Midlands*, et est mise en œuvre par la RDA en partenariat avec tous les principaux acteurs de la région. Le « système régional » des EES et des instituts publics de recherche n'existait pas avant la mise en route des mécanismes créés par la RIS à la fin des années 90. Les « organisations de soutien à l'innovation » locales, qui comprennent les parcs scientifiques universitaires (voir Shattock, 1999) et des initiatives infrarégionales qui encouragent la collaboration entre l'université et l'industrie, ont été recrées sous forme de dispositifs régionaux avec l'aide des RDA. Il existe des schémas de régénération infrarégionale conduits par les universités, qui devraient se transformer en « corridors de haute technology » dans le cadre des stratégies régionales.
6. Par exemple, le *Innovation Relay Centre* (IRC) a été mis en place au titre des programmes Innovation/PME de la Commission européenne. Certains programmes mis en œuvre grâce aux fonds de structure européens prennent forme et s'intègrent à des réseaux auxquels participent les EES régionaux.
7. Le HEFCE (2002) a publié *Evaluating the regional contribution of an HEI: A benchmarking approach*, qui a pour objet d'évaluer les apports des EES au développement économique et social de leur région (www.hefce.ac.uk/pubs.hefce/23/02/summary.doc date d'accès 22/03/02).

8. HM Treasury (2002) Spending review, 15 July 2002 *New Resources and New Responsibilities for RDAs* (www.hm-treasury.gov.uk/spending_review/spend_sr02/press/spend_sr02_pressregional.cfm date d'accès 13/02/03).

Références

- APER, J. (1993) « Transparence et évaluation : deux maîtres mots dans les rapports entre l'enseignement supérieur et les États », *Gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 5, n° 3, pages 407-418.
- BECHER, T. et KOGAN, M. (1992) *Process and Structure in Higher Education*, deuxième édition. Londres : Routledge.
- BLEIKLIE, I. (2001) « Vers une convergence européenne des politiques d'enseignement supérieur ? », *Gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 13, n° 3, pp. 9-29.
- BRENNAN, J. et SHAH, T. (2000) *Managing Quality in Higher Education: An International Perspective on Institutional Assessment and Change*. Buckingham : OECD, SRHE and Open University Press.
- CANNON, S. (2001) « The Funding Councils: Governance and Accountability » in D. Warner et D. Palfreyman (dirs. pub.) *The State of UK Higher Education: Managing Change and Diversity*. Buckingham : Open University Press.
- CHARLES, D. et BENNEWORTH, P. (2001) « Are we Realising Our Potential? Joining Up Science and Technology Policy in English Regions », *Regional Studies*. vol. 35, n° 1, pp. 73-79.
- CHATTERTON, P. et GODDARD, J. (2000) « The Response of Higher Education Institutions to Regional Needs », *European Journal of Education*. vol. 35, n° 4, pp. 475-496.
- CLARK, B. (1998) *Creating Entrepreneurial Universities: Organisational Pathways of Transition*, Pergamon Press.
- CLARK, B. (2001) « L'université entrepreneuriale : nouvelles bases de la collégialité, de l'autonomie et de la réussite » *Gestion de l'enseignement supérieur*. vol. 13, n° 2, pp. 9-26.
- COLEMAN, J. (1988) « Social Capital in the Creation of Human Capital » in *American Journal of Sociology*, vol. 94, Supplement, pp. 95-120.
- COOKE, P., BOEKHOLT, P., et TÖDTLING, F. (2000) *The Governance of Innovation in Europe: Regional Perspectives on Global Competitiveness*. London : Pinter.
- COOKE, P. (2002) *The Knowledge Economies: Clusters, learning and cooperative advantage*. Londres : Routledge.
- CRE (Association des universités européennes), Commission européenne et ERT (Table ronde européenne des industries), (1998) *The dialogue of universities with their stakeholders: Comparisons between different regions of Europe*.
- DAVIES, J (1997) « L'université régionale : problèmes d'élaboration d'un cadre organisationnel », *Gestion de l'enseignement supérieur*. vol. 9, n° 3, pp. 31-48.
- DfES (2003) *The future of higher education*. www.dfes.gov.uk/highereducation/hestategy/ date d'accès 30/01/03
- DRILHON, G. (1993) « Relations université-industrie, régionalisation, internationalisation », *Gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 5, n° 1, pp. 108-113.

- DTI (2000), *White Paper Excellence and Opportunity – a science and innovation policy for the 21st century*. The Stationery Office Publications Centre.
- DTI et DfEE (2001) *White Paper on enterprise, skills and innovation : Opportunity for all in a world of change*. The Stationery Office Publications Centre.
- DUKE, C. (1999) « L'apprentissage à vie et ses conséquences sur l'université du XXI^e siècle », *Gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 11, n° 1, pp. 21-41.
- DUKE, C. (2002) « The morning after the millennium: building the long-haul learning university » *International Journal of Lifelong Education*. vol. 21, n° 1, pp. 24-36.
- FORAY, D. (2001) « Editorial: The Knowledge Society » in *International Social Science Journal* n° 171.
- GIBBONS, M., LIMOGES, C., NOWOTNY, H., SCHWARTZMAN, S., SCOTT, P., et TROW, M., (1994) *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, Londres : Sage.
- GODDARD, J. (1997) « La gestion de l'interface de l'université et de la région », *Gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 9, n° 3, pp. 7-30.
- GODDARD, J.B. et CHATTERTON, C. (1999) « Regional Development Agencies and the knowledge economy: harnessing the potential of universities », *Environment and Planning C : Government and Policy*, vol. 17, pp. 685-699.
- GOEDSGBUURE, L., KAISER, F., MAASSEN, P., MEEK, L., Van VUGHT, F., et De WEERT, E. (1994) « International Perspectives on Trends and Issues in Higher Education Policy » in Goedsgebuure, L. et al.(dirs. pub.) *Higher Education Policy: An International Comparative Perspective*. Oxford : Pergamon Press Ltd.
- GREFFE, X. (2001) « Devolution of training: a necessity for the knowledge economy », *Devolution and Globalisation*. Paris : OCDE.
- LAGENDIJK, A. et CORNFORD, J.(2000) « Regional institutions and knowledge – tracking new forms of regional development policy », *Geoforum* 31, pp. 209-218.
- LAWTON SMITH, H., et De BERNARDY, M. (2001) « Comparing Oxford and Grenoble : the growth of knowledge clusters in two pioneer regions, dynamics, trends and guidelines », contribution présentée à la conférence internationale de la Regional Studies Association sur le thème « Regional Transitions: European Regions and the Challenges for Development, Integration and Enlargement », 15-18 septembre 2002, Gdansk, Pologne.
- MCNAY, I. (1994) « The Regional Dimension in the Strategic Planning of Higher Education », *Higher Education Quarterly*, vol. 48, n° 4, pp. 323-336.
- MCNICOLL, I.H. (1995) *The Impact of the Scottish Higher Education Sector on the Economy of Scotland*. Glasgow. Committee of Scottish Higher Education Principals.
- MEEK, V.L. (2000) « Uses of Higher Education Policy Research » Exposé inaugural, 5 décembre 2000.
- MIDDLEHURST, R. (1995) « Changing Leadership in Universities » in T. Schuller (dir. pub.) *The Changing University?* Buckingham : SRHE and Open University Press.
- MOSCATI, R. (1993) « Regional development of the University in Italy » document présenté à la conférence de l'European Association of Institutional Research (EAIR), Turku.
- National Committee of Inquiry into Higher Education (1997) *Higher Education in the Learning Society*. (Le Rapport Dearing). Londres : HMSO.

- NEAVE, G. (1995a) « The Stirring of the Prince and the Silence of the Lambs: The Changing Assumptions Beneath Higher Education Policy, Reform, and Society », in Dill, D. et Sporn, B. (dirs. pub.) *Emerging Patterns of Social Demands and University Reform: Through a Glass Darkly*, Oxford : IAU Press.
- NEAVE, G. (1995b) « On Living in Interesting Times : higher education in Western Europe 1985-1995 » *European Journal of Education*. 30, pp. 377-393.
- OCDE/IMHE (1999) *Les établissements d'enseignement supérieur face aux besoins régionaux*, Paris : OCDE.
- OCDE (2001a) *Le bien-être des nations : le rôle du capital humain et social* : OCDE. Paris.
- OCDE (2001b) *Les villes et les régions dans la nouvelle économie apprenante* : OCDE, Paris.
- OCDE (2001c) *Devolution and Globalisation: Implication for Local Decision-Makers*. Paris : OCDE.
- OST (2002) « Knowledge transfer/exploitation funding ». www.ost.gov.uk/enterprise/knowledge/ date d'accès 22/07/02.
- PATCHELL, J. et EASTHAM, T. (2001) « Creating University-Industry Collaboration in Hong-Kong » in Felsensten, D., et Taylor, M., (dirs. pub.) *Promoting Local Growth : Process, practice and policy*. Aldershot : Ashgate.
- PATERSON, L. (2001) « Higher Education and European Regionalism », *Pedagogy, Culture and Society*, vol. 9, n° 2, pp. 133-160.
- PUTMAN, R. (1995) « Turning in, turning out : the strange disappearance of social capital in America », *Political Science and Politics*. vol. 28, n° 4, pp. 664-683.
- SAXENIAN, A. (1998) *Regional Advantage : culture and competition in Silicon Valley and Route 128 Cambridge*. Massachusetts : Harvard University Press.
- Segal Quince Wicksteed, (1988) *Universities, Enterprise and Local Economic Development : An Exploration of Links, Based on Experience from Studies in Britain and Elsewhere*. Londres : Her Majesty's Stationery Office.
- Segal Quince Wicksteed, (2000) *Cambridge Phenomenon Revisited*. Cambridge : Segal Quince Wicksteed.
- SHATTOCK, M. (1997) « Les nouvelles priorités et leurs conséquences en matière de gestion. » *Gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 9, n° 2, pp. 29-38.
- SHATTOCK, M. (1999) « The Impact of a New University on its Community : The University of Warwick » in Grey, H. (dir. pub.) *Universities and Wealth Creation*. Buckingham : Society for Research into Higher Education ; Open University Press.
- VARGA, A. (2000) « Universities in Local Innovation Systems » *Z. Acs*, (dir. pub.) *Regional Innovation, Knowledge and Global Change*. London and New York : Pinter.
- Universities UK (2001) *The Regional Mission : The regional contribution of higher education. National report*. Londres/Bristol : Universities UK/HEFCE (2001) *The Regional Mission: The regional contribution of higher education. The West Midlands*. Londres/Bristol : Universities UK/HEFCE.
- WATERS, R. et LAWTON SMITH, H., (2002) « Regional Development Agencies and Local Economic Development: Scale and Competitiveness in High-technology Oxfordshire and Cambridgeshire », *European Planning Studies*, vol. 10, n° 5, pp. 633-649.

La réduction des programmes de formation : une question de pouvoir

par

Jeroen Huisman et Oscar Van Heffen

Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Universiteit Twente, Pays-Bas

Au début des années 90, le gouvernement néerlandais et des représentants des organisations patronales ont exhorté le secteur de l'enseignement supérieur professionnel (HBO) à restructurer son offre de formations. Les différentes filières du HBO ont été sommées de réduire le nombre de leurs programmes afin d'en améliorer les performances. Une théorie fondée sur la dépendance financière et l'analyse de réseau est avancée pour expliquer pourquoi certains sous-secteurs ont réagi différemment aux pressions exercées. L'analyse expérimentale de quatre sous-secteurs est effectuée : agriculture, économie, ingénierie, et culture-société. L'hypothèse de départ n'a pu être qu'en partie confirmée, mais un effet combiné d'une dépendance à l'égard du gouvernement, d'une dépendance à l'égard du marché du travail, et de l'hétérogénéité sous-sectorielle est démontrable. Vu le nombre limité de cas étudiés, des recherches complémentaires sont recommandées. Parallèlement, il est entendu que la macro-démarche quantitative retenue doit être complétée par des microanalyses (études de cas) de l'apparition et de la disparition des programmes de formation.

Introduction

Il existe une masse d'écrits sur l'évolution des programmes d'éducation, qui vont du manuel pratique aux ouvrages théoriques sur les réalisations des nouveaux domaines du savoir en matière de recherche et d'éducation (en particulier la sociologie de la connaissance, p. ex. : Lemaine *et al.*, 1976 ; Young, 1999). Hormis quelques études de cas intéressantes (p. ex. : Karseth, 1995), il n'y a rien dans toute cette littérature qui explique l'apparition ou la disparition des programmes de formation dans l'enseignement supérieur. Cet article tente de combler en partie cette lacune, sur les plans théorique et expérimental, en ce qui concerne la disparition des programmes. La raison expérimentale s'en trouve dans les développements qu'a connus le secteur de l'enseignement supérieur professionnel néerlandais dans les années 90. Ce secteur (second élément d'un système d'enseignement supérieur binaire) a été sommé de restructurer (en fait de réduire) son offre de formations au niveau de ses filières de formation – ou sous-secteurs. Les différents sous-secteurs ont réagi à cette sommation de façons diverses et variées, allant de la suppression d'une vaste quantité de programmes spécifiques à un ajustement irrégulier de l'offre. D'où la question : cette disparité des réactions est-elle explicable ? Sur le plan méthodologique, nous nous appuyons sur une théorie d'ensemble qui prend les situations de pouvoir et de dépendance financière comme points de départ.

L'article s'organise comme suit : d'abord, nous plantons le décor en décrivant rapidement le contexte dans lequel s'inscrit le problème posé. Ensuite, nous exposons la théorie d'ensemble et présentons nos hypothèses sur la façon dont les différents sous-secteurs réagiront aux pressions de restructuration des programmes. Puis nous présentons les résultats expérimentaux. Enfin, nous menons une réflexion sur de ces résultats.

Aspects généraux du développement de l'enseignement supérieur professionnel néerlandais

Le système d'enseignement supérieur néerlandais est constitué d'un secteur universitaire et d'un secteur professionnel (en néerlandais : *hoger beroepsonderwijs* – HBO). Comme dans beaucoup d'autres pays d'Europe occidentale, la démocratisation de l'enseignement supérieur, la surpopulation des universités et les besoins spécifiques en formation de la société ont forcé dans les années 60 le développement d'un secteur non-universitaire aux Pays-

Bas (Teichler, 1988). Progressivement, le secteur du HBO est devenu un partenaire équivalent au secteur universitaire, en grande partie grâce à l'autonomie croissante accordée dans les années 80 aux établissements d'enseignement supérieur professionnel. Ces établissements, régis jusque-là par la législation encadrant l'enseignement secondaire, sont devenus officiellement des établissements d'enseignement supérieur en 1986, avec, à la clé, une plus grande indépendance administrative et pédagogique. A peu près à la même époque, le gouvernement lançait un processus de fusion visant à remodeler le paysage du HBO, constitué alors de quelque 350 établissements de petite taille, pour la plupart à filière unique, en créant des établissements multidisciplinaires de grande taille. Alors même que le nombre d'établissements était tombé à 90 à la fin des années 80, le processus de fusion s'est poursuivi, ramenant ce chiffre à une cinquantaine aujourd'hui. La majorité des étudiants (environ 63 % à l'heure actuelle) optent pour des programmes de quatre ans dans les établissements du HBO, et 37 % des étudiants optent pour des programmes de quatre ou cinq ans dans l'une des treize universités.

L'offre de formations dans le secteur du HBO : le contexte d'orientation

L'offre de formations dans les établissements du HBO néerlandais a beaucoup évolué au cours de ces dernières décennies. D'une manière générale, on peut supposer que l'autonomie croissante des établissements, la concurrence accrue entre les établissements multidisciplinaires (auparavant peu concurrentiels), l'augmentation du nombre d'étudiants et la diversification du public dans le secteur du HBO ont incité les responsables de la formation dans les établissements supérieurs professionnels à élargir cette offre en augmentant le nombre des programmes tout en diversifiant les contenus. Ainsi, l'appartenance officielle des établissements du HBO à l'enseignement secondaire jusqu'en 1986 (Huisman, 1997) faisait que des procédures strictes concernant les objectifs, le contenu et la structure des programmes (p. ex. : les objectifs en matière de cours, la distribution horaire relative des cours et des travaux pratiques, l'organisation et la durée de l'apprentissage) régissaient les modifications des programmes en place et l'introduction de nouveaux programmes. Dans la pratique, le ministère des Sciences et de l'Éducation¹ était réticent à l'idée de créer de nouveaux programmes et de nouveaux établissements.

Le tableau 1 présente un aperçu général du nombre total de formations dispensées (dans tous les établissements du HBO) et du nombre total de formations distinctes pour les années indiquées. Le tableau atteste une augmentation régulière du nombre total de formations (surtout autour de 1990) et une forte augmentation du nombre de formations uniques. Le nombre

Tableau 1. **Nombre de programmes (distincts) dans le HBO 1983-1992**

	1983	1988	1992
Programme distincts	140	175	225
Lieux	890	1 011	1 135
Programmes uniques	40	50	89

Source : Auteurs.

des programmes proposés par un seul et unique établissement a plus que doublé en dix ans.

A la fin des années 80 et au début des années 90, le grand nombre de programmes et d'intitulés distincts a suscité le débat politique (Huisman, 1997). Le ministre des Sciences et de l'Éducation d'alors a dû essuyer les critiques du Parlement concernant l'augmentation du nombre de programmes de formation dans l'enseignement supérieur – en particulier dans le secteur de l'enseignement professionnel. A cette époque, le ministre préparait un nouveau projet de loi qui devait justement donner encore plus d'indépendance aux établissements sur ce plan-là. Le Parlement était d'avis qu'il valait mieux mettre un frein à cette croissance – à ses yeux excessive. Bien que les preuves expérimentales manquaient, certains députés pensaient que, du fait de l'importante multiplication des choix, les étudiants éprouveraient les plus grandes difficultés à choisir la formation correspondant le mieux à leurs besoins et à leurs souhaits. Le présupposé derrière cette conviction était que ce problème de choix entraînait un comportement inefficace dans les études. Le Parlement a contraint le ministre à développer des moyens d'action pour faire évoluer l'offre de formations dans la bonne direction. Le ministre a institué un Comité consultatif pour l'offre de formation (ACO) chargé de formuler un avis sur les répercussions possibles des nouveaux programmes de formation des établissements d'enseignement supérieur sur la performance général du système (Huisman et Jenniskens, 1994).

Alors même que le Parlement pressait le ministre de mettre en place des mesures de contrôle de l'offre de formations, les organisations patronales ont fait entendre leur voix. Usant d'arguments similaires à ceux des députés, elle se sont plaintes du manque de transparence de l'offre de formations. Les récriminations portaient sur le fait que les employeurs ne sauraient bientôt plus à quels types de diplôme ces programmes nombreux et variés donnaient droit, ni quels savoirs et quelles compétences y acquéraient les étudiants. Un bon nombre des programmes de création récente étaient considérés comme à la mode et mal adaptés aux besoins du marché du travail. Et pour bien souligner leur position, une importante organisation patronale a soutenu qu'une cinquantaine de filières différentes au total suffirait à répondre aux besoins du marché du travail.

Tout en étant d'avis que la croissance de l'offre de formations était nécessaire pour répondre à l'évolution rapide de la demande, le secteur HBO était aussi sensible aux critiques émises par le Parlement et les organisations patronales. Après tout, le débat ne portait pas seulement sur l'offre de formations, mais aussi sur l'utilisation de l'argent public à bon escient. Des comités ont été mis en place au niveau sous-sectoriel² pour discuter de l'offre de formations et trouver des solutions pour en augmenter les performances (voir, p. ex. : Comité Braakman, 1991 ; Comité Koumans, 1993 ; Comité Brouwer, 1995). « Objectif : transparence » est devenu le slogan de la plupart des sous-secteurs du HBO. Tous les comités ont proposé de réduire le nombre de formations. Celles-ci étaient soit renommées, incorporées à d'autres programmes, ou supprimées. Au milieu des années 90, les effets de ces mesures sont manifestes : le nombre de formations offertes dans certains sous-secteurs a nettement diminué, quoique lentement. Ce qui est frappant, c'est que les différents sous-secteurs du HBO ont réagi différemment aux pressions de restructuration de l'offre de formations malgré le caractère homogène et unidirectionnel des mesures engagées. Certains secteurs ont adopté les principes d'orientation et suivi les recommandations préconisés et réduit leur nombre de programmes. D'autres sous-secteurs en ont à peine diminué le nombre, certains sous-secteurs affichant même une forte croissance du nombre de formations distinctes. Aussi y a-t-il quelque défi à expliquer cette disparité de réactions. Dans les paragraphes suivants, nous allons développer la théorie d'ensemble.

Théorie d'ensemble : pouvoir et dépendance dans les relations de réseau

La théorie d'ensemble, qui s'appuie sur la théorie des réseaux et sur la dépendance à l'égard des ressources (et dans une certaine mesure sur la théorie des échanges sociaux), postule que les acteurs (individus, groupes, organisations) interagissent entre eux dans des relations d'échange dans le but d'obtenir les ressources indispensables à leur survie et pour atteindre certains objectifs (voir, p. ex., Emerson, 1972a, b ; Pfeffer et Salancik, 1978 ; Mizruchi et Galaskiewicz, 1994 ; Wasserman et Faust, 1994). Nombre de ces relations d'échange admettent une explication très simple : les individus et les organisations sont rarement en mesure de produire eux-mêmes les ressources dont ils ont besoin. La dépendance d'un acteur à l'égard des ressources détermine son comportement dans le cadre de la relation d'échange ou du réseau de relations d'échange. Moins l'acteur est dépendant, plus il a de pouvoir. L'investissement motivationnel de l'acteur et la disponibilité des ressources en-dehors de la relation d'échange déterminent le degré de dépendance (et par là même la situation de pouvoir) dans le cadre d'une relation spécifique. En outre, la structure du réseau, la nature des

relations d'échange et le contexte institutionnel sont des paramètres importants pour la situation de dépendance de l'acteur et son comportement.

La situation de pouvoir ou de dépendance de l'acteur dans un réseau est la clé de voûte de notre analyse. Dans le cadre de notre étude, nous nous intéressons aux réactions des acteurs responsables des programmes de formation dans un sous-secteur déterminé de l'enseignement supérieur professionnel néerlandais à la pression exercée par leur environnement (gouvernement, Parlement, organisations patronales) pour améliorer les performances de l'offre de formations dans le sous-secteur concerné. Rappelons que notre analyse concerne l'offre de formations au niveau sous-sectoriel et non les acteurs proposant des programmes de formation individuels spécifiques. La théorie voudrait que plus l'acteur a de pouvoir (moins il est dépendant) dans le réseau, plus il soit capable de résister aux pressions politiques et, par conséquent, de s'opposer à la réduction du nombre de programmes de formation et/ou à l'effort de transparence attendus dans le sous-secteur concerné (pour un regard analogue sur l'évolution des programmes d'enseignement dans une situation de pénurie de ressources financières et de concurrence interne, voir aussi Manns et March, 1978). Cette hypothèse générale sera précisée une fois que nous aurons décrit et analysé la structure du réseau d'échange.

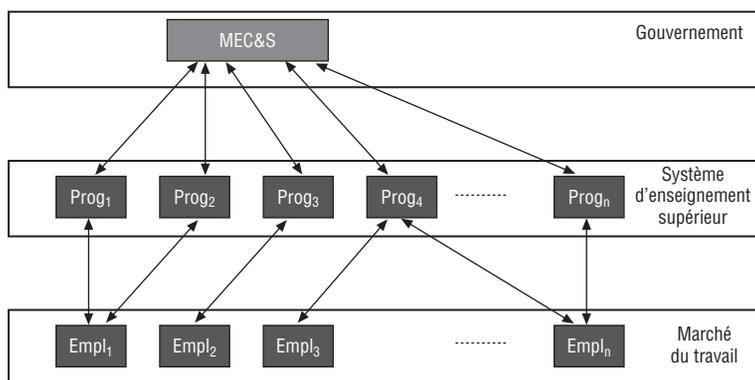
Le réseau de relations d'échange dans le secteur du HBO néerlandais

On peut décomposer les relations de dépendance dans lesquelles se trouve l'offre de formations dans l'enseignement supérieur néerlandais de la manière suivante. D'une part, les relations unissant les instances de formation proposant un cursus spécifique (à considérer comme un acteur dans le cadre du système d'enseignement supérieur) et le gouvernement (ce dernier étant le principal fournisseur de ressources) ; d'autre part, les relations unissant les instances de formation proposant un cursus spécifique et les employeurs sur le marché du travail : les instances de formation mettent sur le marché de l'emploi des diplômés formés et compétents. En d'autres termes, l'instance de formation est dépendante des coûts (par étudiant) couverts par l'État, et de l'estimation de la qualité du « produit fini » par le gouvernement et les employeurs sur le marché du travail.

Les relations unissant le ministère et les instances de formation sont assimilables à la structure en réseau d'un monopole unilatéral (Emerson, 1972b, pp.76-79). Dans ce type de structure en réseau, un acteur unique, au centre, entretient des relations d'échange avec plusieurs partenaires d'échange assez semblables. Une caractéristique importante du monopole unilatéral est que les partenaires d'échange sont en concurrence les uns avec

les autres pour les ressources (le budget total du gouvernement pour l'enseignement supérieur est limité), qui sont indispensables à leur survie. Les relations d'échange entre les instances de formation et les employeurs se manifestent au moment de l'arrivée des étudiants, après obtention de leur diplôme, sur le marché du travail. Le réseau des relations unissant le gouvernement, les instances de formation et les employeurs sur le marché du travail est schématisé figure 1.

Figure 1. **Relations d'échange dans le système d'enseignement supérieur professionnel néerlandais**



Source : Auteurs.

A noter que la complexité des relations d'échange y est simplifiée dans une certaine mesure, quoique sans préjudice de la réalité. La relation d'échange unissant le programme d'enseignement et le(s) employeur(s), par exemple, est beaucoup plus différenciée. L'employeur ne donne rien en échange du programme d'enseignement, c'est-à-dire qu'il ne paie pas les études du futur diplômé. On pourrait même soutenir que l'employeur paie pour la qualité du produit (le diplômé), sous la forme du salaire qu'il verse à l'employé.

Hypothèses et opérationnalisations

Le ministère de l'Éducation, de la Culture³ et de la Science finance les établissements du HBO en fonction de la fréquentation et du type de filière (ainsi, les filières d'études d'ingénieur sont souvent plus coûteuses que les filières de sciences économiques). Au niveau de l'établissement, le budget est réparti par départements et programmes, là encore en fonction de la fréquentation et des coûts par type de programme. La première hypothèse – qui porte sur la relation de dépendance unissant les instances de formation et le

gouvernement – est la suivante : plus les instances de formation dans un certain secteur dépendent des ressources publiques, plus ces instances seront enclines à suivre les orientations défendues par le gouvernement. En termes opérationnels, nous pensons qu'il existe un lien entre la durée de la période de réduction des programmes (1987-1997) et la baisse relative de la fréquentation étudiante. La fréquentation détermine dans une large mesure le budget des établissements et, par voie de conséquence, celui des sous-secteurs ; la baisse de la fréquentation étudiante entraîne donc une augmentation du degré de dépendance. Plus un sous-secteur doit faire face à une baisse (relative) de sa fréquentation, plus ce sous-secteur est dépendant du gouvernement, et plus il aura tendance à réduire le nombre de ses programmes.

Dans la seconde hypothèse, nous partons de la relation unissant les instances de formation et le marché du travail (les employeurs). Ici, la théorie postule que plus les instances de formation sont dépendantes du marché du travail, plus ces instances seront enclines à suivre les orientations proposées ou approuvées par (les employeurs sur) le marché de l'emploi. Théoriquement, deux situations extrêmes peuvent être envisagées en rapport avec la relation unissant programmes de formation et marché du travail. La première est une situation de monopole unilatéral unissant l'instance de formation spécifique et l'employeur : l'employeur embauche tous les diplômés du secteur. Ce genre de situation confère beaucoup de pouvoir à l'employeur (qui est donc moins dépendant), car les instances de formation (et leurs produits) sont interchangeableables. A l'autre extrême, nous trouvons une situation où une instance de formation unique alimente en diplômés une grande variété d'employeurs. Dans cette dernière forme de monopole unilatéral, le pouvoir est entre les mains de l'instance de formation : la diversité même des débouchés (employeurs, places, métiers) empêche les employeurs (ou les organisations patronales) de faire pression sur elle. Dans la réalité, les relations d'échange entre instances de formation et employeurs se situent quelque part entre ces deux extrêmes. Deux indicateurs attestent clairement une dépendance relative : a) la mesure dans laquelle les diplômés (du sous-secteur) trouvent des débouchés dans d'autres entreprises, et b) la mesure dans laquelle les diplômés (du sous-secteur) trouvent des débouchés dans d'autres secteurs d'activité. Malheureusement, ces indicateurs n'étaient pas disponibles pour l'ensemble des secteurs. Nous proposons donc les opérationnalisations suivantes, qui se rapprochent beaucoup des indicateurs idéaux : a) la proportion de diplômés d'un secteur donné qui pensent que les études qu'ils ont suivies étaient indispensables pour occuper l'emploi qu'ils occupent à présent, et b) les débouchés possibles sur le marché du travail pour les diplômés d'un sous-secteur particulier. Plus un sous-secteur se caractérise par des liens directs entre la formation et les places offertes sur le marché du travail et plus ces places sont rares sur le marché du travail, plus ce

sous-secteur est dépendant du marché du travail et plus il aura tendance à suivre les orientations imposées par les employeurs.

La troisième hypothèse concerne l'organisation des instances de formation dans le réseau des filières et des établissements de formation professionnelle supérieurs. Nous supposons que plus les acteurs sont organisés de manière homogène, moins ils se trouvent en situation de dépendance. Le fait d'occuper des positions semblables au sein du réseau incite les acteurs à coopérer, ce qui rend le secteur moins dépendant à l'égard du gouvernement et du marché du travail. Ainsi, plus le secteur est homogène, plus il se trouve en situation de pouvoir forte, moins les instances de formation auront tendance à suivre les orientations défendues par le gouvernement et les employeurs/le marché du travail. Deux indicateurs ont été retenus à titre d'opérationnalisation de l'homogénéité sectorielle : a) le nombre d'établissements proposant des programmes de formation dans le secteur, et b) les écarts de nombre entre les établissements mono- et multisectoriels et les établissements de petites (< 1 000 étudiants), de moyennes (1 000 à 5 000 étudiants) et de grandes (> 5 000 étudiants) dimensions par secteur.

Méthodes

Dans la partie expérimentale de notre étude, nous analysons l'évolution de l'offre de formations dans quatre secteurs du HBO : agriculture, économie, ingénierie, culture-société. Nous n'avons pas pu réunir de données suffisantes ou fiables sur les variables indépendantes dans les trois autres secteurs. Les quatre secteurs étudiés se sont révélés des cas très divergents sur le plan de l'augmentation et/ou de la réduction du nombre de formations durant la période 1987-1997 – cette dernière année pouvant être considérée comme marquant la fin d'une période relativement agitée de débat sur l'efficacité de l'offre de formations. L'évolution des politiques et la baisse/augmentation effective du nombre de formations proposées dans chaque secteur sont décrites et analysées. Les données sur les programmes et les établissements du HBO sont extraites de l'annuaire du HBO (*HBO Almanak*), un guide annuel de référence sur les établissements du HBO et leurs programmes.

Les données sur les variables indépendantes proviennent des sources suivantes. Les chiffres sur la fréquentation sont extraits des rapports annuels du ministère de l'Éducation, (de la Culture) et des Sciences. Le premier indicateur, qui mesure la situation sur le marché du travail, est extrait d'études de suivi réalisées par le Centre de recherches sur l'éducation et le marché du travail (ROA, 1993). Le second indicateur (qui mesure la situation générale sur le marché du travail) est fondé sur une étude de Loo et Van der Velden (1994). Ces deux indicateurs reposent sur des données de 1990. La

situation à cette époque est cruciale pour l'évolution de l'offre de formations quelques années plus tard. En outre, nous avons vérifié – avec succès – la relative stabilité de ces indicateurs d'année en année. En ce qui concerne la troisième hypothèse, les données sont extraites du *HBO Almanak*.

Du fait du nombre restreint de cas (de sous-secteurs), nous n'avons pu réaliser un test complet. Nous nous sommes livrés à une analyse de rangs pour donner une indication de la validité des hypothèses.

Analyse expérimentale

Le sous-secteur culture-société

L'avenir du sous-secteur culture-société a fait l'objet d'une conférence en 1987 et d'une étude en 1988 (Van Wieringen, 1988). Les rapports entre les programmes de formation et le marché du travail, en particulier, y sont considérés comme problématiques. L'absence de structure de consultation et de communication entre enseignants et praticiens, de même que les mauvaises perspectives d'emploi (y compris l'étroitesse des débouchés dans le secteur public) étaient au cœur du débat. En 1988, le Conseil du HBO (l'organe de tutelle des établissements du HBO) a constitué un comité chargé de formuler des recommandations pour le développement du sous-secteur. Ce comité (Comité Van der Top, 1989) a recommandé de réduire le nombre de programme de formation à quatre. Le Conseil du HBO a proposé de restructurer la formation autour de six nouveaux programmes. La proposition a été soumise au ministre, et, en 1992, le sous-secteur offrait cinq programmes différents (tableau 2). L'indicateur de croissance de ce sous-secteur est : -54 %.

Tableau 2. **Évolution de l'offre de formations dans le sous-secteur culture-société**

	Programmes	Lieux	Établissements
1987	13	89	26
1988	13	89	26
1989	13	96	26
1990	13	99	26
1991	7	88	26
1992	5	84	26
1993	5	84	26
1994	5	83	26
1995	6	88	26
1996	6	88	26
1997	6	88	26

Source : Auteurs.

Le sous-secteur agriculture

Le sous-secteur agriculture a toujours fait figure d'intrus parmi les sept secteurs, principalement parce que le ministère de l'Agriculture, de la Gestion de la nature et de la Pêche, participe aussi à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de formation le concernant. Une des conséquences – toujours actuelle – de cette présence a été l'unidisciplinarité des établissements de formation agricole. Le ministère de l'Éducation et des Sciences aurait préféré voir ces établissements fusionner avec ceux d'autres secteurs. Malgré l'annonce à plusieurs reprises de la restructuration de l'offre de formations dans ce sous-secteur (ministère de l'Éducation et des Sciences, 1987, 1991 ; Conseil du HBO, 1996 ; SHAO, 1996), ce dernier a jusqu'ici résisté à toutes les propositions et tous les conseils des comités. De plus, l'inadaptation croissante des formations au marché du travail (p. ex. : la perspective d'une baisse de la fréquentation du secteur, le besoin croissant en diplômés de l'enseignement général) n'a jusque-là entraîné aucune réduction du nombre de formations. Bien au contraire, l'offre a continué de croître régulièrement durant la période 1987-1997 (tableau 3). L'indicateur de croissance de ce sous-secteur est : +82 %.

Tableau 3. Évolution de l'offre de formations dans le sous-secteur agriculture

	Programmes	Lieux	Établissements
1987	11	19	6
1988	11	20	6
1989	11	21	6
1990	11	21	6
1991	16	32	6
1992	19	35	6
1993	19	37	5
1994	19	38	5
1995	20	39	5
1996	20	35	5
1997	20	35	5

Source : Auteurs.

Le sous-secteur économie

Ce secteur – de loin le plus important – est explicitement mentionné dans une convention passée en 1990 entre le ministère et le Conseil du HBO, dans laquelle le conseil promet d'essayer d'améliorer la transparence de l'offre de formations dans les sous-secteurs de l'économie et de l'ingénierie. En 1991, le comité Braakman a confirmé la nécessité de restructurer les filières de formation du sous-secteur économie et de ramener le nombre de formations à huit. Après avoir examiné le rapport du comité, le Conseil du HBO a

recommandé au ministère de restructurer le secteur autour de dix-huit formations. Malgré quelques efforts de réorganisation, le nombre de programmes offerts dans le sous-secteur n'a cessé croître, quoique lentement (tableau 4). L'indicateur de croissance de ce sous-secteur est : +43 %.

Tableau 4. **Évolution de l'offre de formations dans le sous-secteur économie**

	Programmes	Lieux	Établissements
1988	21	126	35
1989	22	133	36
1990	24	141	37
1991	27	151	36
1992	27	169	36
1993	27	164	36
1994	27	169	36
1995	29	185	34
1996	29	171	32
1997	30	171	32

Source : Auteurs.

Le sous-secteur ingénierie

Tout comme le sous-secteur économie, le sous-secteur ingénierie (qui comprend les programmes nautiques) a été désigné en 1990 comme candidat à la restructuration. Là aussi, un comité a été institué pour formuler un avis auprès du Conseil du HBO (Comité Koumans, 1993). Quelques-unes des propositions avancées par le comité et le Conseil ont fini par être mises en œuvre – avec quelques années de retard. Au même moment, quelques nouveaux programmes voyaient le jour (tableau 5 pour un aperçu général). L'indicateur de croissance de ce sous-secteur est : +6 %.

Tableau 5. **Évolution de l'offre de formations dans le sous-secteur ingénierie**

	Programmes	Lieux	Institutions
1987	36	174	27
1988	36	174	27
1989	36	175	27
1990	36	187	26
1991	39	192	25
1992	42	202	26
1993	42	209	26
1994	43	199	26
1995	40	207	29
1996	41	206	28
1997	38	199	28

Source : Auteurs.

Test de validité des hypothèses

La première hypothèse postulait une relation entre l'évolution de la fréquentation et la mesure dans laquelle le sous-secteur concerné était enclin à répondre aux attentes du gouvernement. Le tableau 6 donne un aperçu de l'évolution de la fréquentation dans les quatre sous-secteurs étudiés. Les chiffres concernant la hausse ou la baisse de la fréquentation reposent sur l'évolution de la part relative du nombre total d'étudiants du secteur du HBO inscrits dans chacun des quatre sous-secteurs. Ce qui explique, par exemple, que malgré l'augmentation réelle du nombre d'étudiant dans le sous-secteur agriculture, ce dernier a vu ce nombre diminuer relativement au nombre total d'étudiants du HBO. Nous avons voulu raisonner de la même manière concernant l'évolution des programmes de formation (c'est-à-dire déterminer la hausse ou la baisse du nombre de programmes relativement à l'offre globale de formations). Cela s'est révélé inutile, car le nombre total de programmes de formation était quasiment le même en 1987 et en 1997 (175 dans le premier cas, 174 dans le second).

Tableau 6. **Évolution de l'offre de formations et de la fréquentation étudiante**

	Étudiants 1988	Étudiants 1997	Croissance relative du nombre d'étudiants	Croissance relative de l'offre de formations
Économie	48 600	84 600	39.5 % (1)	43 % (2)
Agriculture	8 300	9 200	-10.6 % (3)	82 % (1)
Ingénierie	26 300	39 200	19.5 % (2)	6 % (3)
Culture-société	46 900	52 000	-11.3 % (4)	-54 % (4)

Source : Auteurs.

La prévision selon laquelle les secteurs enregistrant une baisse relativement importante de leur fréquentation (les sous-secteurs agriculture et culture-société) seraient ceux qui réduiraient le plus leur offre de formations ne peut être maintenue. Le sous-secteur agriculture en particulier fait figure d'observation aberrante : face à une diminution importante de sa part du nombre total d'étudiants du HBO, ce sous-secteur est celui qui a le plus augmenté le nombre de ses programmes. Les secteurs en hausse sur le plan du nombre d'étudiants (économie et ingénierie) ont connu une croissance moyenne de leur offre. Ces résultats ne corroborent pas notre hypothèse.

La deuxième hypothèse portait sur les relations de dépendance unissant les instances de formation et le marché du travail. Les indicateurs de dépendance du marché du travail figurent dans le tableau 7.

Les chiffres des deux dernières colonnes de ce tableau montrent que le degré de dépendance à l'égard du marché du travail est une assez bonne

Tableau 7. Niveau de dépendance à l'égard du marché du travail (par sous-secteur)

	I	II	II [#]	IIIa	IIIb	IV	Croissance relative de l'offre
Économie	.69-.95	.87-.95	21 % (1)	74 % (1)	70 % (1)	3 (1)	43 % (2)
Agriculture	.89	.95	13 % (2)	79 % (2)	75 % (2)	6 (2)	82 % (1)
Ingénierie	.45-.95	.71-.96	10 % (3)	90 % (4)	82 % (3)	10 (3)	6 % (3)
Culture-société	.88	.85	8 % (4)	84 % (3)	86 % (4)	11 (4)	-54 % (4)

Sources : Indicateur I : débouchés sur le marché de l'emploi dans d'autres entreprises, par secteur de formation, moyenne 1990-1993 (source : ROA, 1993) ; Indicateur II : débouchés sur le marché de l'emploi dans d'autres secteurs d'activité, par secteur, moyenne 1990-1993 (source : ROA, 1993) ; Indicateur II[#] : débouchés sur le marché de l'emploi par secteur, moyenne 1991-1992 (source : Loo et Van der Velden, 1994) ; Indicateur IIIa : % de sujets interrogés qui pensent que la formation suivie est indispensable pour occuper leur emploi actuel (source : HBO-Monitor 1996) ; Indicateur IIIb : % de sujets interrogés qui pensent que la formation suivie est indispensable pour occuper leur emploi actuel, moyenne 1991-1995 (source : HBO Monitor 1996) ; Indicateur IV : rang de classement combiné de II*, IIIa et IIIb.

variable explicative de l'évolution de l'offre de formations par secteur. La corrélation entre les deux variables est presque parfaite, sauf en ce qui concerne les positions respectives des secteurs économie et agriculture (qui auraient dû être inversées).

La troisième hypothèse postulait une relation entre le degré d'homogénéité des secteurs et l'évolution de l'offre de formations : plus un secteur est hétérogène, plus son offre de formations serait réduite. Le tableau 8 donne un aperçu des résultats.

Tableau 8. Homogénéité interne, par sous-secteur (1990)

	Nombre d'établissements	Différences dans le secteur même	Homogénéité	Croissance de l'offre de formations
Économie	37 (1)	9 mono, 27 multi (1) 4 petits, 19 moyens, 14 grands (1)	3 (4)	43 % (2)
Agriculture	6 (4)	6 mono (4) 3 petits, 3 moyens (4)	12 (1)	82 % (1)
Ingénierie	26 (2)	1 mono, 25 multi (3) 1 small, 13 medium, 12 large (2)	7 (3)	6 % (3)
Culture-société	26 (2)	3 mono, 23 multi (2) 2 petits, 11 moyens, 13 grands (2)	6 (2)	-54 % (4)

Source : Auteurs.

La relation expérimentale unissant le degré d'homogénéité et l'évolution relative de l'offre de formations ne répond pas à nos attentes. Les positions du secteur économie (très hétérogène, mais avec une augmentation relativement

importante du nombre des programmes de formation) et du secteur culture-société (plutôt homogène, mais avec une forte réduction de l'offre de formations), en particulier, contredisent cette hypothèse.

Si l'on considère les trois hypothèses, quelques résultats en corroborent certaines, mais n'apportent dans l'ensemble qu'une faible confirmation de nos attentes. Les résultats suggèrent que, prises séparément, les situations de dépendance (à l'égard du gouvernement, du marché du travail, ou due à l'hétérogénéité des acteurs du réseau) n'y suffisent pas. Il pourrait donc y avoir un effet combiné des pressions exercées sur le sous-secteur. Un dernier test de validité, qui rassemble les trois hypothèses en une seule, sera donc effectué : plus le secteur est dépendant à l'égard du gouvernement et du marché du travail, et plus il est hétérogène, plus il réduira le nombre de ses programmes de formation. Les résultats de ce dernier test sont présentés au tableau 9.

Tableau 9. **Dépendance (à l'égard du gouvernement et du marché du travail) et homogénéité interne**

	Rang de classement Hypothèse I	Rang de classement Hypothèse II	Rang de classement Hypothèse III	Classements cumulés	Croissance relative de l'offre de formations
Économie	1	1	4	6 (1)	43 % (2)
Agriculture	3	2	1	6 (1)	82 % (1)
Ingénierie	2	3	3	8 (3)	6 % (3)
Culture-société	4	4	2	10 (4)	-54 % (4)

Source : Auteurs.

Ces résultats confirment nos attentes concernant la relation unissant dépendance et homogénéité d'une part (au niveau sectoriel) et l'évolution relative du nombre de formations offertes par secteur d'autre part.

Conclusions et réflexions

Nous avons tenté d'expliquer pourquoi certains sous-secteurs de l'enseignement supérieur professionnel néerlandais étaient plus enclins que d'autres à céder aux pressions exercées par le gouvernement et le marché du travail pour restructurer leur offre de formations dans les sous-secteurs concernés. Nous avons exploité des données relatives à quatre des sept sous-secteurs : ingénierie, économie, agriculture et culture-société. Ces sous-secteurs ont réagi de différentes manières, allant d'une réduction draconienne du nombre de formations (sous-secteur culture-société) à une augmentation régulière de l'offre en la matière (sous-secteur agriculture).

Les recherches empiriques ne permettent pas de tester sans équivoque la validité de la théorie. Le test permet toutefois de s'en faire une petite idée. En

combinant dépendance à l'égard des ressources et théorie des réseaux, on semble pouvoir expliquer que l'effet combiné des pressions exercées par la dépendance à l'égard du gouvernement et du marché du travail en même temps que de la position de pouvoir du sous-secteur dans l'ensemble du secteur du HBO influe sur les proportions dans lesquelles un sous-secteur donné modifiera son offre de formations. Plus un sous-secteur est hétérogène, dépendant du gouvernement (évolution relative de la fréquentation, témoin du niveau de ressources relatif octroyées par le gouvernement) et du marché du travail (possibilités d'emploi, nécessité de la formation pour certains emplois spécifiques), plus il est enclin à réduire son offre de formations. Deux des hypothèses n'ont toutefois pas pu être confirmées par les données, ce qui jette une ombre sur la force de la théorie. D'un autre côté, il faut voir que nous n'avons étudié que quatre cas (pour le moment).

Même si des recherches complémentaires restent nécessaires, les premiers résultats semblent indiquer que l'environnement puisse effectivement influencer sur l'offre de formations. C'est un résultat important pour ceux qui sont concernés par la gestion et l'orientation de l'enseignement supérieur. De nombreuses personnes seront peut-être d'avis que l'évolution interne des connaissances (progrès scientifique, apparition de nouveaux domaines de recherche, entreprises transdisciplinaires) en particulier sont des causes plus importantes d'évolution de l'offre de formations. Mais c'est là présenter en fait l'évolution des programmes mêmes (en exagérant un peu) comme un « phénomène soumis à la loi de l'offre dans une tour d'ivoire ». Nous avons démontré par la présente étude que l'offre de formations dans un secteur donné dépend également des pressions ambiantes, notamment de celles exercées par le gouvernement et le marché du travail. Pour nous résumer : il peut être rassurant pour les gouvernements et autres parties intéressées que les établissements d'enseignement supérieur soient dans une large mesure sensibles à des stimuli motivés par la demande.

Notes

1. Au début des années 90, la direction de la Culture a quitté le ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Culture pour celui de l'Éducation et des Sciences, lequel est devenu par suite de ce transfert le ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences.
2. On peut distinguer, dans le secteur du HBO, les sept sous-secteurs suivants : agriculture, culture-société, économie, éducation, ingénierie, santé, art et musique.
3. Voir note 1.

Références

- COMITÉ BRAAKMAN (1991), « Economisch ingedeeld – advies voor een andere studierichtingsindeling in het economisch onderwijs », conseil du HBO, La Haye.
- COMITÉ BROUWER (1995), « Niet meer, maar beter. Eindrapportage Commissie Referentiekader Onderwijsaanbod », Conseil du HBO, La Haye.
- COMITÉ KOUMANS (1993), « Vlag en lading – een nieuw arrangement voor het technisch HBO », Conseil du HBO, La Haye.
- COMITÉ VAN DER TOP (1989), « Herkenbare kwaliteit. Eindrapport advies-commissie HSAO », Conseil du HBO, La Haye.
- CONSEIL DU HBO (1996), « Eindrapportage van de visitatiecommissie landbouw », Conseil du HBO, La Haye.
- EMERSON, R.M. (1972a), « Exchange theory, part I: Exchange relations and networks », in J. Berger, M. Zelditch et B. Anderson (dirs. pub.), *Sociological theories in progress*, vol. 2, Houghton-Mifflin, Boston, pp. 58-87.
- EMERSON, R.M. (1972b), « Exchange theory, part II: Exchange relations and networks », in J. Berger, M. Zelditch et B. Anderson (dirs. pub.), *Sociological theories in progress*, vol. 2, Houghton-Mifflin, Boston, pp. 58-87.
- HBO MONITOR (1996), « De arbeidsmarktpositie van afgestudeerden van het hoger beroepsonderwijs », Conseil du HBO, La Haye.
- HUISMAN, J., (1997), « De regulering van het opleidingsaanbod: Een slingerbeweging tussen overheidsplanning en zelfregulering », *Beleidswetenschap*, vol. 11, n° 2, pp. 122-142.
- HUISMAN, J. et I. JENNISKENS (1994), « The role of Dutch Government in curriculum design and change », *European Journal of Education*, vol. 29, n° 3, pp. 269-281.
- KARSETH, B. (1995), « The emergence of new educational programs in the university », *Review of Higher Education*, vol. 18, n° 2, pp. 195-216.
- LEMAINE, G., R. MACLEOD, M. MULKAY et P. WEINGART (1976), « Problems in the emergence of new disciplines », in G. Lemaine, R. Macleod, M. Mulkay et P. Weingart (dirs. pub.), *Perspectives on the emergence of scientific disciplines*, Mouton, La Haye, pp. 1-23.
- LOO, P.J.E. et R.K.W. VAN DER NVELDE(1994), *De arbeidsmarktpositie van HBO-ers*, ROA, Maastricht.
- MANNS, C.L. et J.G. MARCH (1978), « Financial adversity, internal competition, and curriculum change in a university », *Administrative Science Quarterly*, vol. 23, n° 4, pp. 541-552.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DES SCIENCES(1987), « Concept Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1988 0187, MES, Zoetermeer.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DES SCIENCES (1991), « Concept Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 1992 », MES, Zoetermeer.
- MIZRUCHI, M.S. et J. GALASKIEWICZ (1994), « Networks of interorganizational relations », in S. Wasserman et J. Galaskiewicz (dirs. pub.), *Advances in social network analysis*, Sage, Londres, pp. 230-253.
- PFEFFER, J. et G.R. CIKNSALA (1978), *The external control of organizations. A resource dependence perspective*, Harper & Row, New York.

- RESEARCHCENTRUM ONDERWIJS-ARBEIDSMARKT (1993), *De arbeidsmarkt naar opleiding en beroep tot 1998*, ROA, Maastricht.
- STICHTING HOGER GRARISCH ONDERWIS (1996), *Kern en profiel*, SHAO, Wageningen.
- TEICHLER, U. (1988), *Changing patterns of the higher education system*, Jessica Kingsley Publishers, Londres.
- WASSERMAN, S. et K. FAUST (1994), *Social network analysis: methods and applications*, Cambridge University Press, Cambridge.
- WIERINGEN, M. VAN (1988), *De toekomst van sociaal-agogische opleidingen en beroepen*, HRWB, La Haye.
- YOUNG, M.F.D. (1999), *The curriculum of the future. From the « new sociology of knowledge » to a critical theory of learning*, Falmer Press, Londres.

Le « Leadership » et le « gouvernement » dans l'analyse des organisations universitaires : deux notions à déconstruire

par

Stéphanie Mignot-Gérard

Centre de Sociologie des Organisations (FNSP-CNRS), France

Cet article propose une lecture critique de la littérature anglo-saxonne sur le leadership et le gouvernement des organisations universitaires produite depuis les années 1960. Cette critique prend appui sur un travail empirique conséquent sur les modes de fonctionnement et de gouvernement des universités françaises. L'auteur veut démontrer que la question du leadership dans les universités a été abordée de manière trop personnalisée, trop désincarnée ou trop normative, et que le gouvernement des universités a été analysé de façon trop morcelée. Elle propose l'alternative d'une nouvelle définition du gouvernement de l'université, capable d'en saisir toutes les dimensions : les relations de conflits-coopération entre les différents leaders, les relations d'interdépendance des différents organes collectifs impliqués dans les processus de décision, et enfin les relations entre les leaders et les instances représentatives.

Cet article s'appuie sur un travail de recherche ayant reçu le soutien de l'Agence de Modernisation des Universités et des Établissements (Amue)¹. Peu après sa création, l'Amue a commandité plusieurs études empiriques afin de produire et de consolider sa connaissance du système d'enseignement supérieur français. Dans ce cadre, elle a confié au Centre de Sociologie des Organisations une recherche permettant de réaliser un état des lieux du gouvernement des universités françaises. Cette recherche était composée de deux volets empiriques. En 1998, une première enquête qualitative a été menée dans quatre universités représentant des cas *a priori* contrastés du point de vue de leur taille, de leur situation géographique et de leur composition disciplinaire :

Tableau 1. **Les quatre universités de l'enquête par entretiens**

	Nombre d'étudiants	Disciplines représentées	Situation géographique
UNI 1	36 290	Pluridisciplinaire à dominante droit-économie	Paris
UNI 2	18 330	Pluridisciplinaire à dominante sciences exactes	Est de la France
UNI 3	14 657	Omnidisciplinaire	Centre de la France
UNI 4	20 000	Monodisciplinaire lettres et sciences humaines	Ouest de la France

Source : Auteur.

250 entretiens ont ainsi été réalisés avec l'aide d'étudiants du DEA de Sociologie de l'IEP Paris, auprès de l'échantillon suivant :

Tableau 2. **L'échantillon des interviews dans les quatre universités**

	Échantillon total		Échantillon des interviews avec les acteurs impliqués dans la gestion de l'université			
	Enseignants	Administratifs	Membres de l'équipe présidentielle	Directeurs d'UFR	Membres élus des instances	Directeurs de laboratoires
UNI 1	26	28	7	7	17	1
UNI 2	27	29	7	6	20	8
UNI 3	36	29	6	8	17	4
UNI 4	43	32	11	5	20	5
	250		149			

Source : Auteur.

Ces données ont été analysées selon la méthode d'analyse stratégique des organisations, développée par M. Crozier et E. Friedberg (1977). Cette première enquête a donné lieu à la rédaction d'un rapport comparatif délivré à l'Amue en 1999 (Mignot-Gérard et Musselin, 1999).

Les résultats dégagés de ce terrain ont nourri l'élaboration d'un questionnaire adressé dans 37 établissements à 5 000 exemplaires. Au total, 1 660 réponses ont pu être collectées (environ 1 100 enseignants-chercheurs, 560 administratifs) et analysées dans un rapport remis à l'Amue en 2000 (Mignot-Gérard et Musselin, 2000).

Introduction

Une vaste revue de la littérature sur le gouvernement des universités révèle qu'elle peut être divisée en deux courants complémentaires. Un premier, proche des sciences de gestion et de la théorie des organisations, s'est efforcé de définir des modèles organisationnels caractérisant les établissements d'enseignement supérieur. Ce courant de recherches s'intéresse à la culture organisationnelle de l'université, à sa gestion stratégique et à ses processus de changement. Il appréhende l'organisation universitaire dans sa globalité en recherchant à établir des liens de causalité entre les caractéristiques organisationnelles de l'université, les styles de leadership qui s'y exercent, et la nature des processus décisionnels qui la caractérisent.

Une seconde approche apparentée à la sociologie et à la science politique est plus tournée vers l'analyse des réformes des systèmes nationaux d'enseignement supérieur et à leurs effets sur les structures internes de gouvernement des universités.

Dans cet article, nous voulons démontrer que la littérature propose une vision tantôt désincarnée tantôt trop cohérente du leadership et qu'elle investigate les systèmes de gouvernement de manière trop partielle. D'une part, notre recherche sur les universités françaises suggère que le leadership y est exercé par une pluralité d'acteurs dont la coopération n'est pas évidente, ce qui invite à déconstruire la vision trop monolithique qui se dégage de la littérature. D'autre part, elle appelle à une conception relationnelle et systémique du « gouvernement », c'est-à-dire à la mise à jour du jeu de relations multilatérales entre les différents leaders et espaces de décision collectives, ce que la littérature en général ignore car elle se focalise sur une ou deux relations bilatérales sans chercher à investiguer l'ensemble des interactions constitutives du système.

Les points aveugles de la théorie des organisations universitaires

Dans cette partie, nous proposons une rapide revue de la littérature internationale qui a travaillé les questions du leadership et du gouvernement dans les universités, depuis les recherches pionnières menées dans les années 1970 jusqu'à la période récente.

Des points de vue trop désincarnés, trop cohérents ou trop personnalisés du leadership dans l'université

Les modèles organisationnels de l'université proposent une vision normative et désincarnée du leadership

Les toutes premières recherches sur l'université menées dans les années 1960 la définissent comme une organisation « collégiale ». Cette typification désigne deux choses : des processus décisionnels caractérisés par la recherche de consensus à l'issue de longues discussions entre pairs, et une capacité de la communauté universitaire à s'auto-organiser sans besoin d'autorité hiérarchique extérieure (Goodman, 1962 ; Millett, 1962).

Contre cette vision jugée excessivement policée émerge le modèle « politique » qui défend l'idée suivante : pour comprendre une décision dans l'université, on doit prendre en compte les conflits et les marchandages entre les facultés (Baldrige, 1971). J. Pfeffer et G. Salancik (1974) montrent le grand intérêt du modèle politique appliqué aux décisions d'allocation de ressources dans des contextes de pénurie : ils observent ainsi que les facultés bénéficiant d'un soutien externe (par leur notoriété sur le plan scientifique, par les financements extérieurs qu'elles s'attirent, ou encore leurs relations privilégiées avec les autorités politiques) ont toutes les chances de sortir vainqueurs du processus de négociation budgétaire interne.

Mais le modèle politique est à son tour critiqué, on lui reproche un excès de rationalité : chez Salancik et Pfeffer en effet, les décisions d'allocation de ressources impliquent des groupes d'acteurs bien identifiés et stabilisés (les facultés), capables de mobiliser leurs atouts pour maximiser leurs intérêts au moment *t* de la négociation.

Les « modèles anarchiques » de l'université (l'anarchie organisée de M.D. Cohen et J.G. March, les systèmes faiblement liés de K. Weick) naissent alors en réaction à cette vision trop linéaire et rationnelle de l'université. Dans son travail sur les organisations éducatives, K. Weick a développé la notion de « systèmes faiblement liés » (Weick, 1976) qu'il juge la plus appropriée pour décrire de telles organisations. Le concept fait référence à plusieurs dimensions : un manque de coordination ; une absence de régulations ; des liens faibles entre l'administration et le personnel enseignant ; une structure formelle inadaptée à l'activité ; une hétérogénéité des modes de gestion et

d'organisation, des buts et des missions entre les départements ; une faible interdépendance entre les départements ; un manque de transparence généralisé. La métaphore de « l'anarchie organisée » développée par Cohen et March à l'issue de leur travail empirique sur l'université (Cohen et March, 1974) va dans le même sens. Le concept « d'anarchie organisée » désigne des contextes de décision caractérisés par trois traits : 1) une forte ambiguïté des préférences ou des buts difficiles à concilier ; 2) une technologie peu maîtrisée et des processus de transformation complexes et souvent méconnus par les membres de l'organisation ; 3) une participation fluide dans les processus de décision.

Voyons comment ce « courant anarchique » appréhende la question du leadership.

Les « modèles anarchiques » de l'université : un leadership symbolique.

Le leadership est un thème central pour la littérature à la recherche de modèles organisationnels pour l'université. Une double question est posée de manière récurrente : dans quelle mesure les styles de leadership sont-ils influencés par le contexte organisationnel dans lequel les leaders agissent ? En retour, les leaders disposent-ils de ressources suffisantes pour agir sur leur organisation ? La réponse de Cohen et March est sans ambiguïté, voire déterministe : dans une anarchie organisée, le leadership ne peut être que faiblement directif. Leur réponse est aussi normative : ils mettent en effet en avant l'inefficacité d'un mode de direction bureaucratique ou même politique dans l'université, et plaident au contraire pour un « leadership de la déraison » qui conviendrait mieux au management de l'université : « (...) un président qui essaie de diriger un système basé sur le consensus ou sur l'anarchie comme s'il s'agissait d'un système politique produirait un grand désordre. (...) Le point important à souligner est que le modèle anarchique dicte le style de leadership présidentiel. L'adéquation du style est cependant déterminée par la nécessité de s'adapter au modèle organisationnel. Chacune de nos métaphores prescrit implicitement le rôle devant être adopté par le président d'université. » (Cohen et March, 1974, p. 37). Les caractéristiques de l'anarchie organisée restreignent donc la capacité d'action du leader. Dans une certaine mesure, Clark (1972) défend une idée similaire dans son étude des sagas organisationnelles. Ainsi il estime que le leadership dans les universités n'est pas très directif sauf au moment de la création de l'organisation ou bien à l'occasion de crises organisationnelles ponctuelles, soit dans des situations assez exceptionnelles.

Les travaux menés dans les années 1980 continuent de mettre l'accent sur la dimension « symbolique » du leadership universitaire (Tierney, 1989). Bien que C. Musselin critique l'usage du concept d'anarchie organisée pour décrire l'université (Musselin, 1989), ses travaux (sur les universités françaises et allemandes (Friedberg et Musselin, 1989) l'amènent à une conclusion

proche : le style d'autorité des présidents d'université est modéré, plus proche du modèle du *primus inter pares* que de celui du manager. A la même période, R. Birnbaum façonne son « modèle cybernétique », dont la parenté avec l'anarchie organisée est évidente. Il avance ainsi que les leaders universitaires ont un rôle limité : en tant qu'organisations cybernétiques, les universités s'auto-régulent efficacement, et n'ont dès lors besoin d'aucune autorité qui définisse et mette en place des règles de fonctionnement précises : « (...) Nos colleges et nos universités sont efficaces, leur administration et leurs facultés sont bien formées et travaillent dur, si bien qu'il est plus efficace d'exploiter leur qualité cybernétique plutôt que de rechercher un mode de management musclé fait de contrôles des étudiants et de contrôles financiers. » (Birnbaum, 1988, p. 203). Même si la tonalité qui se dégage du modèle cybernétique est plus optimiste que celle issue de l'anarchie organisée, l'idée sur le leadership est bien la même : le leader universitaire est condamné à une capacité d'action restreinte.

Plus récemment encore, R. Middlehurst (1995) suggère que faire évoluer le mode de leadership au sein des universités est un travail incommensurable. Trois arguments fondés sur une étude empirique lui permettent de défendre cette position : premièrement, elle diagnostique que le personnel de l'université saisit mal les conséquences à long terme des changements en cours de leur environnement ; deuxièmement, elle met en cause le manque de mesure des leaders universitaires (soit ils investissent leur rôle à reculons de peur de menacer l'autonomie des universitaires ou de participer à la bureaucratisation de l'université, soit ils envisagent leur fonction comme une sorte de croisade héroïque) ; troisièmement, elle juge que trop peu d'attention est accordée à l'apprentissage et à la formation du personnel administratif.

Le contexte contraignant dans lequel les leaders universitaires évoluent fait donc l'objet d'abondants développements dans des recherches qui insistent sur la dimension « symbolique » du leadership universitaire, soit un leader « constructeur de sens, participant à définir et interpréter la réalité et à utiliser des symboles » (Hardy, 1990, p. 199). Pour J. Rasmussen (2000), il est nécessaire à cet égard de distinguer la notion de management de celle de leadership, plus adaptée pour qualifier le type d'autorité prévalant dans les universités : « Le management décrit la gestion, la productivité des activités quotidiennes et la mesure des résultats (...). Quand le terme leadership est utilisé, il se rapporte à des activités de gestion fondées sur des valeurs et des compétences qui sortent du domaine strict des techniques de gestion et d'administration. ».

Les « modèles anarchiques » forgés par les recherches pionnières sur l'université ont promu une conception peu directive du leadership. Or cette vision du leadership symbolique est encore très présente dans les travaux les plus récents.

L'émergence de « l'université entrepreneuriale » : une vision normative et prospective du leadership. Au cours des années 1990 cependant, les changements profonds marquant l'environnement de l'université (restriction des financements publics, démocratisation et différenciation des publics étudiants, globalisation et marchandisation de l'enseignement supérieur, intervention croissante des acteurs de l'environnement économique dans le fonctionnement interne des établissements...) appellent une évolution du rôle du leader universitaire vers un profil plus managérial.

De nombreux travaux apparentés à la gestion argument que la survie des universités dans leur contexte tourmenté dépend de leur capacité à développer le management stratégique, à se doter d'instruments de mesure de leur performance, à réduire leurs coûts, à évaluer la qualité de leurs enseignements et de leur recherche, à développer des partenariats externes, et bien sûr à renforcer leur direction institutionnelle. En somme, ils évaluent les chances qu'a l'université de passer de sa forme organisationnelle traditionnelle à un modèle plus « entrepreneurial » (Askling et Kristensen, 2000 ; Davies, 2001 ; Mc Nay, 1995). Les conclusions prennent souvent la forme de conseils aux leaders universitaires, soit pour les mettre en garde contre les risques de l'abandon de la culture collégiale au profit d'un comportement managérial (Currie et Vidovitch, 1998), soit pour les encourager à tirer profit de cette culture collégiale qui fait l'essence de l'université. Par exemple, Bayenet et al. (2000) jugent que les présidents d'université sont condamnés à être des leaders symboliques, et leur suggèrent par conséquent d'en profiter pour déléguer les fonctions purement administratives et gestionnaires aux responsables administratifs ; ce faisant, ils pourront concentrer leurs efforts sur la dimension politique et stratégique de leur rôle. De même, Dill et Sporn (1995) et Sporn (1999) partent du constat que la collégialité est le trait culturel dominant des universités et que les dirigeants sont forcés d'intégrer les opinions des enseignants-chercheurs à leurs politiques institutionnelles : plutôt que d'imposer des choix à la communauté académique, mieux vaut alors essayer d'y diffuser les valeurs entrepreneuriales pour emporter son adhésion.

C'est B. Clark (1998) qui propose l'analyse la plus complète et nuancée de cette série de recherches. A partir de cinq cas d'universités choisies dans cinq pays d'Europe (Angleterre, Pays-Bas, Écosse, Suède et Finlande), il essaie de modéliser le processus interne de transformation des universités les amenant à devenir plus « entrepreneuriales ». Ce processus procède de l'articulation de cinq changements : pour être plus rapides, plus flexibles, prêtes à répondre aux changements de leur environnement, les universités doivent se doter d'un centre de pilotage qui associe l'équipe de management et mobilise les départements (1) ; les unités d'enseignement et de recherche doivent être élargies, elles doivent dépasser les frontières disciplinaires et devenir les lieux

de développement des compétences en valorisation de la recherche et en offre de formation (2) ; les sources de financement doivent être diversifiées (3) ; les enseignants-chercheurs doivent être étroitement associés aux projets interdisciplinaires, ainsi qu'au pilotage de l'université, afin qu'ils acceptent un mode de direction plus managérial (4) ; enfin, les valeurs doivent être transformées en profondeur, afin que la culture entrepreneuriale soit diffusée dans toutes les parties de l'université (5)². Dépendant de l'association de ces cinq éléments, le processus de transformation des universités ne peut, selon Clark, n'être qu'incrémental (Clark, 1998, p. 145)³.

La plupart des travaux cités ont tous le même propos : ils tentent d'identifier les conditions permettant aux universités de passer d'un modèle organisationnel traditionnel à une forme plus entrepreneuriale. Ces recherches ont certes le mérite de souligner la capacité de résistance des universités à entrer dans la logique entrepreneuriale : les changements de l'environnement ne suffisent pas à déclencher mécaniquement des changements internes significatifs (rationalisation des activités de recherche et d'enseignement, renforcement du leadership, affirmation du contrôle sur les enseignants-chercheurs, abandon de la nature collégiale des processus de décision, etc.). Cependant leur principale limite est leur invariable soubassement normatif : en saisissant le leadership à travers son évolution souhaitable et non à partir de son exercice concret, ils en rendent une image prospective et décontextualisée, qui a du mal à se dégager de l'opposition entre le « leader manager » et « le leader constructeur de sens ».

De plus, parce qu'ils s'intéressent plus aux processus et aux structures (*process and structure*, Becher et Kogan, 1992) qu'aux acteurs de l'organisation universitaire, ils échouent à tracer les contours du leadership. Qui sont les leaders de l'université ? Quelles sont leurs intentions, leurs représentations ? Quelles relations ont-ils avec les autres responsables des différents niveaux de l'organisation ?

Certains travaux s'intéressent plus précisément aux acteurs qui occupent les fonctions de direction dans les universités.

Les recherches sur le « leader académique » : une vision trop indéterminée ou trop personnalisée du leadership

Pour terminer cette revue de la littérature qui traite la question du leadership dans l'université, il convient de présenter les travaux centrés sur la fonction de président d'université et ceux qui ont analysé l'évolution du leader académique et les tensions qui l'animent.

Un certain nombre de travaux se focalisent sur le *subjective side of leadership* des présidents d'université, c'est-à-dire la manière dont ils conçoivent leur mission, leurs stratégies d'actions, leurs modes

d'apprentissage (par exemple Bensimon, 1989 ; et Chaffee, 1984). Bensimon et Neuman (1990) montrent que les comportements des présidents d'université peuvent varier, et proposent trois indicateurs pour mesurer ces variations : les sujets de d'attention, leur style d'action, et leur rapport à l'institution⁴. Ils observent que ces présidents n'ont pas des conceptions identiques du gouvernement de l'université, ils n'ont pas non plus les mêmes modes d'action, ils ne mettent pas l'accent sur les mêmes priorités : certains sont très centrés sur les affaires internes de leur université, alors que les autres s'investissent plus dans un rôle de représentation vis-à-vis de l'extérieur. Ils montrent ainsi que le style de leadership adopté par un président est dépendant de son contexte d'action : dans les universités au contexte financier précaire associé à un moral peu élevé dans les facultés, les présidents n'ont pas des comportements très actifs, et se tiennent plutôt à distance ; dans la situation inverse (contexte financier favorable et bon moral dans les facultés), les présidents sont nettement plus proactifs et résolument tournés vers l'intérieur de l'institution. Bensimon et Neuman mettent donc l'accent sur la variété des styles de leadership possibles.

Dans une perspective similaire, Engwall *et al.* (1999) essaient de mesurer l'impact des structures formelles sur la façon dont 30 présidents d'universités suédoises envisagent leur rôle. Ils découvrent notamment que la taille et l'âge des institutions ont une incidence sur les représentations des chefs d'établissement. Plus précisément, ils identifient une opposition entre les universités de grande taille et assez anciennes et les universités de taille plus réduite et plus récentes. Dans les premières, les présidents défendent une conception de leur mission orientée vers l'innovation, tandis que dans les secondes, ils mettent surtout l'accent sur leur rôle de contrôle de la qualité des activités de recherche et d'enseignement. Certains présidents insistent donc sur l'importance de la réflexion stratégique (positionnement de l'établissement compte tenu des évolutions possibles des publics et de l'environnement concurrentiel), alors que les autres sont plus attentifs à la mise en place de systèmes de contrôle (conception et suivi des activités de l'établissement, suivi de l'évolution des résultats sur les plans éducatif et financier).

Ces travaux montrent à quel point il est difficile de cerner la question du leadership, car cela suppose de mettre en relation plusieurs facteurs disparates : les structures formelles des établissements dans lesquels ils opèrent, leurs contraintes et ressources cognitives (leur histoire personnelle, leur expérience passée, leur personnalité, leur maîtrise du management et de la gestion...), leur contexte d'action national, leur environnement socio-économique, etc. Pour ajouter à la complexité du problème, on peut supposer que chaque leader se comporte alternativement comme un bureaucrate et un entrepreneur, peut tour à tour être autoritaire et démocrate, tantôt agir avec transparence et tantôt maintenir de l'opacité ; autrement dit un leader peut

combiner différents styles d'action en fonction des contraintes et des opportunités qu'il perçoit.

La seconde série de recherches qui s'intéresse au *subjective side of leadership* questionne l'évolution de la fonction de président d'université dans un contexte de rationalisation des budgets publics, et dans la vague du NPM (*New Public Management*) qui a influencé les politiques publiques d'enseignement supérieur en Grande-Bretagne et dans les pays du nord de l'Europe.

Smith *et al.* (1999) s'intéressent ainsi aux *vice-chancellors* (équivalents du président d'université, notés VC dans la suite du texte) des universités britanniques, en essayant d'articuler trois dimensions : les réformes menées en Angleterre sur le gouvernement des universités, l'histoire personnelle et le parcours antérieur des VC, et leur travail quotidien. Les auteurs mettent l'accent sur la double ambiguïté de leur rôle. Premièrement, ils soulignent la tension entre le leadership administratif et le leadership académique, entre la nécessité d'être plus directif, de contrôler davantage les activités, tout en préservant l'identité de l'institution. Deuxièmement, les VC doivent se comporter en managers tout en gardant la confiance et l'engagement du corps enseignant. En conclusion les auteurs insistent sur l'extrême difficulté du rôle de VC, liée à la nécessité de développer une vision stratégique de l'université dans un contexte de restriction des ressources.

Un autre pan des recherches s'intéresse aux tensions qui habitent le « leader académique » en général dans l'exercice de sa fonction. Pour T. Becher et M. Kogan (1992), les rôles endossés par les leaders académiques sont multiples parce qu'ils agissent dans une organisation qui combine hiérarchie et collégialité : « On a toujours exigé du président d'université ou du directeur de *Polytechnics* d'être un *leader*, mais comme *primus inter pares* ; un *entrepreneur* auprès des financeurs extérieurs et parfois même au sein de l'institution ; un *administrateur-offreur de services* auprès de ceux qui réalisent les tâches et opérations nécessaires au bon fonctionnement interne ; un porteur de valeur et de normes. » (Becher et Kogan, 1992, p. 69). A partir de ses travaux sur l'identité des universitaires en Angleterre, M. Henkel (2000) souligne aussi que les responsables universitaires appelés à jour un rôle de « leaders » plutôt que de *primus inter pares* ne sont pas toujours très à l'aise dans cette nouvelle situation et s'efforcent de combiner les deux figures, ou du moins de garder au manager quelques traits d'un pair : les ambiguïtés et les incertitudes qui pèsent sur les objectifs et les missions qui leur reviennent, leur manque de compétences techniques ou relationnelles pour assurer ce rôle, le type de décisions qu'ils sont amenés à prendre et à imposer à leurs pairs ne leur facilitent pas la tâche.

Le point commun de cet ensemble de travaux est de saisir la question du leadership dans l'université à partir du leader universitaire. Dans leur stratégie de recherche, qu'il s'agisse de comparer l'exercice du leadership dans plusieurs établissements ou de dessiner l'évolution de la fonction, les auteurs partent du point de vue des intéressés, et cherchent peu à analyser les relations entre le leader académique et les autres composantes du gouvernement de leur établissement.

Conclusion

Même si leurs apports sont indéniables, les différents travaux qui tentent d'appréhender la question du leadership dans l'université ne sont pas complètement satisfaisants. D'abord, ceux qui partent de modèles pour l'université nous proposent une vision trop normative et prospective du leader universitaire : on sait comment il devrait se comporter mais on ne sait pas comment il se comporte dans les faits. Ces lacunes sont comblées par les recherches qui s'intéressent à la façon dont les leaders conçoivent leur rôle. Cependant un complément doit leur être apporté car les unes sont focalisées sur le président d'université alors que le gouvernement d'une université est naturellement assuré par plusieurs leaders (le président, les vice-présidents, les responsables de l'administration, les directeurs d'UFR...), les autres sur le leader universitaire en général, laissant supposer que tous les acteurs universitaires occupant des fonctions de direction dans l'université ont les mêmes problèmes, les mêmes enjeux, et les mêmes identités. Nous verrons plus loin que le cas des universités françaises remet en cause ce présupposé.

Des vues trop partielles du gouvernement des universités

Les travaux qui se plongent dans l'étude des universités sont moins focalisés sur le leadership que sur les rapports de pouvoir entre les différents acteurs et structures du gouvernement des universités. Au cours de la dernière décennie, plusieurs pays du nord de l'Europe ont vu leur enseignement supérieur réformé de fond en comble. Les recherches qui vont être évoquées dans cette partie prennent généralement pour point de départ les réformes nationales de l'enseignement supérieur lancées dans différents pays et tentent d'évaluer l'impact de ces réformes sur les structures de gouvernement des établissements. Nous allons voir que chacun de ces travaux éclaire un aspect du gouvernement de l'université (la relation président-directeurs d'UFR-directeurs de département ; ou la relation entre présidence et organes représentatifs ; ou la relation entre présidence et organes de direction) mais il laisse toujours dans l'ombre les autres relations pourtant constitutives de l'ensemble du « système de gouvernement ».

Le président, les directeurs d'UFR et les directeurs de département

Au cours de leur recherche sur l'impact du NPM sur les structures de gouvernement des universités norvégiennes, Bleiklie et al. (2000) arrivent à trois observations : d'abord, les *deans* ont été écartés du cabinet présidentiel (*university board*) ; ensuite, les pouvoirs du *board* ont été renforcés aux dépens des instances représentatives ; enfin, la taille et la charge de travail des départements ont été accrues et leur autorité renforcée. Pour Bauer et al. (1999), la réforme des universités suédoises en 1993 élaborée dans un esprit de décentralisation et d'affirmation de l'identité institutionnelle des établissements a contribué à modifier la vision qu'avaient les leaders universitaires de leur mission et de leur rôle. Ils montrent aussi qu'un des effets non intentionnels de la réforme a été de placer les *deans* dans une position d'autorité particulièrement forte, conduisant à accélérer les tentations centrifuges des facultés. Pour corriger ce mouvement, les présidents ont créé des instances de décision inter-facultaires et ont organisé leurs négociations avec les directeurs de départements directement.

Le pouvoir exécutif et les instances délibératives

Les travaux de H. de Boer et J. Huisman (de Boer et Huisman, 1999 ; de Boer, 2002) autour de la réforme du système d'enseignement supérieur des Pays-Bas (loi MUB de 1997) s'inscrivent dans cette perspective. Ils identifient trois phases dans l'évolution de la structure de pouvoir des universités néerlandaises : dans les années soixante-dix, les pouvoirs formels étaient attribués aux instances représentatives (*representative leadership*) ; entre 1986 et la moitié des années 1990, les responsabilités décisionnelles sont plus diluées entre ces instances et les acteurs du pouvoir exécutif (*mixed leadership*) ; le dernier basculement est le passage du *mixed leadership* à un *executive leadership* : « La loi MUB prévoit une forme de leadership exécutif au niveau de l'université comme au niveau des facultés. Les instances représentatives à ces deux niveaux deviennent des organes consultatifs, leurs pouvoirs formels ont été considérablement diminués. » (de Boer et Huisman, 1999).

Les conclusions de H. de Boer et J. Huisman sur l'affaiblissement des collectifs au profit de l'exécutif rejoignent tous les travaux menés sur les dernières évolutions des systèmes universitaires en Europe. Ainsi en Angleterre, M. Kogan et S. Hanney montrent que non seulement les présidents d'université (*vice-chancellors*) ne se conçoivent plus comme des représentants de leurs pairs mais comme des responsables de la gestion de l'université à part entière, mais c'est à eux (et au conseil de direction) que revient l'essentiel des pouvoirs aux dépens de l'*academic board* (Kogan et Hanney, 2000, p. 190).

Les conseils de direction et les équipes présidentielles

Bargh et al. (1996) cités par Sizer et Cannon 1999 dans leur étude sur les *governing boards* des universités britanniques insistent sur la dépendance des *boards* face aux équipes de direction des établissements. Ainsi ils découvrent que, contrairement à l'intention du législateur qui voulait faire du *board* la clé de voûte du gouvernement des universités, ce sont les présidents et leur garde rapprochée qui ont la capacité d'action la plus importante. De même, G. Jones, dans son travail sur les *governing boards* dans les universités canadiennes, s'interroge sur les rapports entre *executive authority* (le président de l'université et son administration) et *governing authority* (*governing board and the senate*). Il conclut à la supériorité de l'équipe administrative sur le *board*, ce qu'il explique de deux manières : d'abord l'équipe administrative détient toutes les informations nécessaires au *board* pour prendre ses décisions, ensuite elle s'occupe de la gestion quotidienne... La dépendance des *boards* à l'équipe administrative (ou présidentielle) est donc une conclusion transversale à ces recherches : les conseils qui interviennent trop ponctuellement dans la gestion de l'université ont du mal à s'imposer face à des équipes qui exercent le pouvoir de façon continue.

Conclusion

Le principal intérêt de ces travaux est de mettre en évidence les trois principales tensions caractérisant le mode de gouvernement des universités contemporaines : la redistribution des pouvoirs entre les enseignants élus aux différents niveaux de la pyramide universitaire (directeurs de département, directeurs d'UFR, président), l'affirmation du pouvoir des dirigeants élus aux dépens des instances délibératives ou représentatives, le difficile équilibre entre équipes présidentielles et conseils de direction.

Deux critiques peuvent cependant leur être adressées. Premièrement ils n'explorent souvent qu'une seule de toutes les dimensions constitutives du système de gouvernement. Deuxièmement, si la nature collective du leadership est parfois (trop) rapidement soulignée (Bauer et al., 1999 ; Kogan et Hanney, 2000), l'équipe présidentielle qui inclut le président d'université, les vice-présidents, le directeur d'UFR, et parfois le secrétaire général est trop souvent présentée comme une entité cohérente, les relations entre les différents acteurs composant cet exécutif ne sont pas déconstruites. Cette critique doit bien entendu être nuancée par la taille des objets de recherche que se donnent ces travaux : leur intention est en effet de comprendre les évolutions des systèmes d'enseignement supérieur d'un point de vue macro par des analyses qui embrassent simultanément les autorités nationales et le contenu des réformes, les établissements, et la profession académique. Il est difficile dans des projets de cette ampleur d'analyser dans le détail les trois

niveaux des « configurations universitaires » (Musselin, 2001), et en particulier l'intérieur de l'organisation.

L'apport de l'enquête empirique : un leadership pluriel, des « systèmes de gouvernement » variés et fragmentés

Nos enquêtes dans les universités françaises suggèrent qu'une analyse complète de leurs modes de gouvernement exige de prendre en considération deux éléments indissociables : premièrement, l'identification des différents leaders, leurs relations de coopération-concurrence et leurs styles de leadership respectifs ; deuxièmement, la nature des rapports qui s'instaurent entre ces leaders et les différentes instances représentatives : le conseil d'administration (CA) d'une part, le Conseil des Études et de la Vie étudiante (CEVU) et le Conseil Scientifique (CS) d'autre part⁵. C'est l'articulation de toutes ces dimensions que nous appellerons « système de gouvernement ».

Quatre universités, quatre styles de gouvernement

La centralisation du pilotage de l'enseignement supérieur en France veut que les structures de gouvernement des universités soient identiques, toutes définies par la même loi du 26 janvier 1984 (loi Savary). Or derrière cette homogénéité supposée, on découvre des arrangements locaux d'une grande diversité. Une description rapide des formes de gouvernement des quatre universités que nous avons étudiées montre que chacune a su adapter les structures définies par la loi pour développer un style de gouvernement qui lui est propre, venant ainsi remettre en cause l'idée largement répandue de l'uniformité du système d'enseignement supérieur français.

UNI 1 – Une alliance entre le président et le conseil d'administration

Le président d'UNI 1 gouverne avec un bureau à géométrie variable : il y invite qui il veut selon les décisions devant être prises (les syndicats lorsqu'il s'agit de définir une politique pour les personnels administratifs, les directeurs d'UFR quand les budgets et l'allocation des postes sont discutés, etc.). Les élus du CA sont pour leur part systématiquement conviés à ces réunions préparatoires. Entre le président et les directeurs d'UFR, la relation est plutôt lâche et peu formalisée : ils se rencontrent occasionnellement au cours de réunions informelles. Le président n'a nommé aucun vice-président chargé de mission : son équipe présidentielle est donc réduite à trois vice-présidents, à la tête de chacun des trois conseils, mais ils ne forment pas une équipe particulièrement cohésive. De même entre le président et le secrétaire général les relations sont faibles : ils prennent peu de décisions en commun et sont rarement amenés à coopérer, sauf dans des situations de crise qui nécessitent un règlement rapide. D'une manière générale l'administration

centrale de l'université éprouve des difficultés à s'imposer sur les questions de gestion et d'administration qui restent sous l'autorité décentralisée des UFR.

UNI 2 – Un gouvernement centralisé, avec une forte solidarité entre présidence et administration

Contrairement à UNI 1, le bureau est ici clairement identifié, il inclut les vice-présidents et les principaux responsables administratifs, et se réunit régulièrement. Les membres du bureau se mettent volontiers sous l'autorité du président avec lequel ils partagent les orientations stratégiques et la même conviction que l'université doit être pilotée par le haut : la solidarité au sein de cette équipe est forte. Les personnes clés de ce bureau sont : le vice-président chargé de l'offre de formation initiale et continue, le vice-président de la recherche, le vice-président chargé de la gestion des personnels, le secrétaire général. Ce dernier s'est entièrement mis au service de l'équipe présidentielle, tenant à sa disposition ses compétences techniques et gestionnaires, il accepte de ne pas intervenir dans l'élaboration des choix stratégiques pour s'en tenir strictement à un rôle de soutien technique. Les directeurs d'UFR sont explicitement et volontairement écartés du bureau, ce qui provoque chez eux un fort sentiment de ressentiment et de frustration. Quant aux élus des instances, ils estiment être dépossédés de leur responsabilité décisionnelle par le bureau (à l'exception du CEVU), ils désapprouvent cette situation mais ne s'opposent pas pour autant aux propositions du bureau.

UNI 3 – Un bureau en tension entre intérêts facultaires et logique universitaire

Le président d'UNI 3 réunit régulièrement un bureau qui dispose aussi d'une place prépondérante dans les processus de décision mais sa composition est très différente de celle d'UNI 2 : il implique en effet uniquement les directeurs d'UFR. Le bureau prépare toutes les décisions proposées au CA pour vote et validation : comme à 2, les élus condamnent ce mode de fonctionnement car ils ont le sentiment de ne pouvoir exprimer leur opinion sur les choix et les compromis réalisés entre le présidents et les directeurs d'UFR. Les autres vice-présidents officiels (le VP des étudiants et le VP représentant le personnel administratif) ne participent pas aux réunions du bureau, ils s'en sont exclus spontanément, estimant que les débats ne les concernaient pas et qu'ils n'avaient pas les moyens de peser sur les arbitrages. Fait cependant exception le vice-président de la recherche qui mène une politique volontariste avec le conseil scientifique et des partenaires extérieurs (la Région notamment), volontairement à l'écart des directeurs d'UFR. Simultanément le secrétaire général joue un rôle limité dans ce mode de gouvernement, il souffre d'une administration sous dimensionnée et peu qualifiée. Le renforcement des services administratifs centraux est d'ailleurs une priorité pour le président : il leur a affecté la majorité des créations de postes

administratifs, afin de les étoffer et d'en faire un contre-pouvoir au groupe des directeurs d'UFR.

UNI 4 – Une présidence en retrait du gouvernement

Le président d'université s'implique dans des activités extérieures avec le ministère et la Conférence des présidents d'Université et se tient plutôt à l'écart de la gestion interne de son établissement. De plus il existe un conflit ouvert entre lui, le secrétaire général et l'agent comptable. Les deux chefs de l'administration reprochent au président son manque d'autorité sur le personnel enseignant alors que ce dernier condamne la bureaucratisation consécutive aux actions du secrétaire général et de l'agent comptable. Au sein de l'université, il est fréquent d'entendre dire que l'administratif a pris le pouvoir sur le politique et on reproche au président de ne pas suffisamment défendre les intérêts de la communauté enseignante face à une administration de plus en plus pesante. Les directeurs d'UFR sont réunis deux fois par mois par le président, mais aucun des protagonistes ne se satisfait réellement de cet arrangement : les directeurs d'UFR ne se sentent pas complètement impliqués dans le gouvernement de l'université et le président les juge trop faibles pour relayer et faire appliquer les politiques d'université dans leur composante. Les instances sont aussi dans une position délicate dans ce système de gouvernement (à l'exception du conseil scientifique qui est souverain dans la gestion des carrières des enseignants-chercheurs) : le CEVU gère les questions étudiantes mais n'a aucun rôle dans l'examen des créations ou des réhabilitations de diplômes ; le CA a vécu à la fin 1998 une crise sans précédent : les élus ont bloqué le vote du budget annuel pour dénoncer l'opacité des arbitrages budgétaires et exiger une révision de la commission des finances suspectée de favoriser une des composantes de l'établissement.

On a donc là quatre styles de gouvernement particulièrement marqués, très différents les uns des autres. Leur comparaison apporte deux résultats permettant d'amorcer une discussion avec la littérature présentée dans la partie précédente. Premièrement les rapports de pouvoir entre le président, le secrétaire général et les directeurs d'UFR sont souvent déséquilibrés. Deuxièmement, la relation entre la présidence et les instances n'est pas univoque : tantôt les conseils sont forts et associés à l'élaboration des politiques d'établissement, tantôt ils sont dépossédés par l'équipe présidentielle et se contentent d'entériner passivement ses propositions. Nous allons tenter d'expliquer ces constats dans les deux sous-parties qui suivent.

Un leadership pluriel

Nous allons insister sur les écarts importants entre les identités professionnelles, les enjeux et les styles d'action des différents leaders de

l'université (le président, le secrétaire général et les directeurs d'UFR)⁶. Ces divergences rendent leur coopération difficile, parfois conflictuelle, si bien que l'équipe présidentielle est beaucoup moins cohésive que la littérature ne le laisse supposer.

Des présidents plus proches des secrétaires généraux que des directeurs d'UFR

La comparaison du discours des présidents avec celui des directeurs d'UFR sur leur rôle de leader montre une nette coupure entre ces deux acteurs⁷.

Les divergences entre président et directeurs d'UFR dans la conception de leur rôle.... Plusieurs données permettent d'affirmer que le leadership présidentiel s'est affirmé ces dix dernières années. Les actions dans lesquelles ils se lancent sont significatives. Ils définissent en effet des stratégies d'établissement, interviennent sur des domaines de gestion qui jusqu'à présent étaient régulés par les disciplines : ils définissent des politiques de recherche, mettent en place des indicateurs de contrôle des dépenses, déclinent des orientations dans le développement de l'offre de formation, investissent la gestion des ressources humaines (redistributions de postes, mobilité interne etc.). Leur discours reflète un certain volontarisme : ils disent leurs ambitions pour leur établissement, expriment leur volonté d'action et de changement, de mise en œuvre de projets, etc. Alors que les présidents se définissent eux-mêmes comme des managers, le contraste avec le discours des directeurs d'UFR est frappant. Ceux-ci continuent à développer une conception de *primus inter pares* : ils se sentent essentiellement investis d'une fonction de représentation des intérêts de leur composante à l'extérieur, et en interne, ils interviennent en dernier recours pour arbitrer des conflits interpersonnels mais d'une manière générale ils se gardent d'exercer un contrôle trop directif sur les affaires de leurs collègues.

Et encore des divergences dans leurs conceptions de l'université.... Les désaccords entre présidents et directeurs d'UFR touchent aussi aux questions de rationalisation et de modernisation de l'université, notamment au rôle devant être exercé par les services administratifs centraux des établissements, et à la question du contrôle de la profession des enseignants-chercheurs. Sur ces sujets d'ailleurs, les opinions des présidents est plus proche de celle des secrétaires généraux que de celle des directeurs d'UFR.

Les missions des services centraux font l'objet d'écarts d'opinions entre directeurs d'UFR et présidents (cf. tableau 3). Pour les présidents, le plus déterminant, c'est de rationaliser la gestion de l'université, alors que cet aspect de leur mission importe moins aux directeurs d'UFR. Ces derniers attendent surtout des services centraux qu'ils leur apportent du soutien dans

Tableau 3. Des opinions divergentes sur la mission des services administratifs de l'université

Q 138. Les missions suivantes des services centraux de l'université vous semblent-elles prioritaires ?	Présidents (N = 13)	Secrétaires G. (N = 27)	Directeurs d'UFR (N = 90)
	% ayant répondu « très prioritaire »		
Se faire l'écho des orientations ministérielles auprès des UFR	28.6	25.9	40.4
Rationaliser la gestion de l'université	84.6	86.2	46.7
Centraliser au niveau de l'université la gestion des ressources clés (les financements, les postes, etc.)	69.2	72.4	27.6
Etre au service des UFR, c'est-à-dire les aider dans les aspects concrets de leur gestion	66.7	62.1	70.4

Source : Auteur.

la gestion quotidienne (70.4 % jugent tout à fait prioritaire que les services centraux soient au service des UFR pour les aider dans leur gestion quotidienne). Les divergences d'opinions les plus fortes ($\chi^2 = 0.001$) se portent sur deux questions : « le rôle des services centraux est de rationaliser la gestion de l'université » et « le rôle des services centraux est de centraliser la gestion des ressources clés ». Ce sont naturellement les secrétaires généraux les plus nombreux à être favorables à la rationalisation de la gestion et à la centralisation des financements et des postes, mais les présidents sont presque toujours aussi nombreux à défendre la même position.

La coupure porte aussi sur l'affirmation du contrôle de la profession universitaire et sur les logiciels de gestion commercialisés par l'Amue (cf. tableau 4). Les trois premiers items (Q 97, 103 et 134) montrent clairement que les directeurs d'UFR, contrairement aux deux autres acteurs, sont dans une position de défense de leurs pairs : près d'un tiers estiment qu'un poste d'enseignant vacant est la propriété du département, près de 80 % défendent l'autonomie des commissions de spécialistes⁸ face aux interventions de l'établissement, enfin 60.4 % critiquent la lourdeur administrative de l'université et ses effets négatifs sur la capacité d'initiative des universitaires.

Enfin, qu'il s'agisse de porter un jugement sur Nabuco ou sur Apogée, les réticences des directeurs d'UFR sont manifestes alors que présidents et secrétaires généraux y voient des sources de progrès pour l'université.

L'affirmation du pouvoir de l'université sur les UFR fait donc débat : les réactions de chaque acteur épouse les contours de sa fonction et de son rôle : les directeurs d'UFR souhaitent préserver à la fois l'autonomie de leur composante et de leur profession, alors que les présidents défendent fermement l'autonomie de l'université, et que les secrétaires généraux sont favorables à une rationalisation et une centralisation accrues des ressources, et à plus de transparence dans la gestion.

Tableau 4. **Des opinions divergentes sur la rationalisation de la gestion de l'université**

	Présidents (N = 14)	Secrétaires généraux (N = 25)	Directeurs d'UFR (N = 100)
Q 97. « Quand un poste enseignant est laissé vacant, trouvez-vous légitime qu'il reste la propriété du département ? »	0 %	3.4 %	27.1 %
Q 103. « Les commissions de spécialistes ne devraient avoir qu'un rôle consultatif et l'établissement devrait être maître de ses recrutements »	66.7 %	51.8 %	21.2 %
Q 134. « La lourdeur administrative de l'université freine les initiatives des enseignants-chercheurs »	33.3 %	27.6 %	60.4 %
Q 119. « L'introduction de Nabuco est plutôt une bonne chose car cela permet d'y voir plus clair »	88.9 %	80.9 %	58 %
Q 124. « Apogée est un outil technobureaucratique » (% pas d'accord)	67.7 %	78.9 %	33.3 %

Source : Auteur.

Le dernier point important à souligner est la proximité des positions entre le président et le chef de l'administration. On mentionne souvent une césure entre les dirigeants élus parmi les universitaires et les responsables administratifs nommés par la tutelle. On a essayé de montrer que le clivage était d'une autre nature : il oppose d'un côté le président et le secrétaire général, de l'autre côté les directeurs d'UFR.

Divergences de styles d'action entre les présidents, secrétaires généraux et directeurs d'UFR

Les conceptions des présidents, secrétaires généraux et directeurs d'UFR de leur rôle respectif sont tout à fait concordantes avec la vision qu'ont les membres de l'université de leurs styles d'action (cf. tableau 5).

Tableau 5. **Entre président, secrétaire général et directeurs d'UFR, des styles d'action différents**

Q. 136 « Comment qualifieriez-vous les styles d'action des acteurs suivants ? »*	Le président	Le secrétaire général	Mon directeur d'UFR
Coopératif	36.2	29.9	40.6
Très interventionniste	27.2	13.1	12.4
Contrôleur	13.3	29.6	9.7
Bon relais d'information	9.9	17.1	15.8
Proche du terrain	13.3	10.3	21.5
Nombre de réponses	1 490	1 116	1 269

* Les NSP ont été ôtés des réponses car ils étaient trop massifs (entre 23 et 50 % des répondants).

Source : Auteur.

La perception des styles d'action des trois groupes d'acteurs représentés dans le tableau suggère deux observations principales : premièrement, les présidents d'université sont tiraillés entre deux figures antagonistes, une proportion équivalente de répondants (autour de 30 %) les jugent en effet « coopératifs » et « très interventionnistes ». Deuxièmement, les secrétaires généraux et les directeurs d'UFR présentent des profils plus homogènes. Les directeurs d'UFR sont le plus souvent crédités du qualificatif « coopératif » et sont perçus comme les plus proches du terrain (par 21.5 % des répondants). A l'inverse les secrétaires généraux recueillent le pourcentage le plus élevé sur l'item « contrôleur » (29.6 % des répondants contre moins de 14 % pour les autres acteurs cités) et le plus faible sur l'item « coopératif » (29.9 % contre plus de 36 % pour les autres acteurs cités).

Chaque acteur se distingue finalement des autres sur un qualificatif précis, celui qui résume le mieux son style d'action tel qu'il est perçu par les membres de l'université (extérieurs aux équipes présidentielles) : le président est plutôt « très interventionniste », le secrétaire général plutôt « contrôleur » et le directeur d'UFR « coopératif » et « proche du terrain ».

Ces différences d'opinions, de conceptions et de styles d'action entre présidents, secrétaires généraux et directeurs d'UFR aboutissent à des relations souvent compliquées, parfois conflictuelles dans l'exercice de gouvernement.

Entre les différents leaders : une coopération intrinsèquement fragile

Relation président-directeurs d'UFR : des compromis insatisfaisants des deux côtés. Dans la grande majorité des universités, les directeurs d'UFR sont tenus à l'écart de l'équipe présidentielle : ils sont rarement consultés avant que les décisions soient prises, et le plus souvent ils sont seulement informés des choix effectués par l'équipe présidentielle et les instances (voir Mignot-Gérard et Musselin, 2002, *op. cit.*).

Dans l'une des quatre universités que nous avons étudiées (UNI 3), la relation entre le président et les directeurs d'UFR était exceptionnellement proche : ils se réunissaient une fois par semaine au sein d'un bureau chargé de préparer toutes les décisions du conseil d'administration et d'élaborer les grands axes stratégiques de l'université. Cependant cette proximité limitait la liberté d'action des deux groupes d'acteurs. Le président devait en effet, plus que dans d'autres établissements, céder aux exigences des doyens sur un certain nombre de questions (la répartition budgétaire notamment). De leur côté, les directeurs d'UFR devaient parfois assumer leur participation à des politiques d'établissement défavorables à leur propre composante, ce qui les exposait à des critiques de retour dans leur UFR. Le fait d'être membre du bureau plaçait donc les directeurs d'UFR dans une position singulièrement inconfortable : trop proches du président, ils risquaient de perdre la confiance

de leurs électeurs ; à l'inverse, s'en tenir strictement à un rôle de défense de leurs intérêts facultaires était incompatible avec une participation au gouvernement de l'université. Ce compromis compliqué avait incité le président de l'université à affaiblir progressivement la position des directeurs d'UFR au profit d'une administration plus forte et plus étoffée, davantage impliquée dans l'élaboration des principales décisions de l'université.

Relation président-administration centrale : des ambiguïtés dans le partage du pouvoir d'élaboration et de mise en œuvre des décisions. Des quatre universités que nous avons étudiées, une seulement mettait en scène un mode de gouvernement où l'équipe présidentielle et les chefs de l'administration étaient étroitement associés (UNI 2), ce qui montre que l'alliance présidence-administration ne va pas de soi.

Le modèle bicéphale de gouvernement caractérisant les universités françaises est en voie de disparition dans les universités européennes : dans la plupart des pays (Angleterre, Allemagne, Irlande, Pays-Bas,...), la direction administrative est placée sous l'autorité du président d'université. En France, on peut considérer que le secrétaire général a une capacité d'action supérieure à celle du président dans la mesure où il est nommé par le ministre, il a autorité sur l'ensemble des services administratifs de l'université, et il détient des compétences solides en matière d'administration et finances publiques. En contrepartie, il est placé sous l'autorité du président puisqu'il est supposé fournir les moyens techniques de la mise en œuvre des décisions du président. Ainsi on voit bien que les frontières d'autorité et de responsabilité sont suffisamment floues pour faire l'objet de rivalités, au moins de négociations entre les deux acteurs. Le secrétaire général va-t-il chercher à peser dans l'élaboration des décisions ? Le président va-t-il tenter de maîtriser la mise en œuvre ? Comment leurs rationalités respectives vont-elles s'imbriquer dans les décisions de gestion ? Le secrétaire général ne va-t-il pas tenter d'influencer des décisions touchant aux questions académiques ?

Dans les rares situations où les deux acteurs coopèrent sur un mode consensuel (cas d'UNI 2), le secrétaire général dit accepter sa position de subordonné mais il trouve difficile de limiter son interventionnisme. En retour il attend du président que celui-ci renonce à son rôle de *primus inter pares* et qu'il se mette entièrement dans la peau du chef de l'université. La crédibilité des universitaires membres de la présidence auprès de l'administration suppose une rupture dans la conception de leur propre rôle : ils doivent s'affirmer comme des gestionnaires qui défendent les intérêts de l'université, et non ceux de leur composante ou de leur communauté de pairs. Le discours volontariste des vice-présidents d'UNI 2 est tout à fait révélateur de ce basculement d'identité : en plus de s'engager à plein-temps dans leur fonction de vice-président, ils ont parfaitement intégré l'idée que leurs actions

menaçait l'autonomie des enseignants-chercheurs, et étaient prêts à assumer l'impopularité de leurs décisions. Selon nous, c'est à cette condition que les administratifs acceptent de se placer sous leur autorité et d'être cantonnés à un rôle de soutien technique.

Quand on regarde de plus près comment se comportent les différentes leaders amenés à coopérer dans l'élaboration des décisions et dans la gestion quotidienne des universités françaises, quand on compare la manière dont ils envisagent leur fonction, et qu'on s'intéresse à la façon dont ils sont perçus en interne, on met à jour des styles de leadership très différents. Quand on observe plus précisément des situations concrètes de coopération entre tous ces acteurs, on révèle qu'ils ont des enjeux différents si bien que leur coopération est faite de tensions, et de compromis délicats. Il est important de souligner que quelles que soient les alliances formées, elles revêtent toute une grande fragilité.

Des instances représentatives plus fortes que dans les autres pays ?

Nos enquêtes sur les universités françaises révèlent que les relations entre les instances et les présidences sont plus ambivalentes que ne le laisse supposer la littérature qui décrit une tendance générale d'affaiblissement des collectifs au profit d'un pouvoir exécutif qui s'affirme. Mais pour démontrer cela, il est nécessaire d'étudier finement le degré de cohésion de l'équipe présidentielle, la relation de ce « bureau » avec le conseil d'administration, et le degré d'investissement des membres de l'équipe présidentielle dans l'animation des conseils consultatifs. Autrement dit, il convient d'analyser comment s'articulent les différentes dimensions de ce qui forme le « système de gouvernement » de l'université.

Des rôles très divers d'une université à l'autre, d'une instance à l'autre

De la même manière que le leadership dans l'université est incarné par plusieurs acteurs qui n'ont pas toujours des intérêts concordants, il nous semble important d'insister sur le caractère pluriel des instances.

Nos observations suggèrent qu'on ne peut mettre sur le même plan le conseil d'administration et les deux autres instances consultatives. D'une part les CA se prononcent sur des décisions « top-down » venant du bureau alors que les conseils consultatifs sont plutôt chargés d'examiner des décisions « bottom-up » venant des composantes. D'autre part, les élus des CA expriment beaucoup plus souvent que les élus du CEVU ou du CS leur mécontentement d'être dépossédés de leur responsabilité décisionnelle (Mignot-Gérard, 2003).

Les observations de terrain montrent ainsi que le CA d'un côté, le CEVU et le CS de l'autre jouent des rôles très différents : le CA joue plutôt un rôle de

contre-pouvoir face aux équipes présidentielles, tandis que le CS et le CEVU jouent plutôt un rôle de mise en œuvre des stratégies d'établissement.

Par ailleurs, indépendamment de la distinction entre CA et instances consultatives, il faut souligner que chaque instance est plus ou moins forte selon les établissements. Ainsi certains CA peuvent être des chambres d'enregistrement, quand certains autres participent à la définition des orientations stratégiques de l'université. S'agissant des conseils consultatifs, leur pouvoir de décision dépend beaucoup du rôle que les membres de la présidence veulent bien leur donner. Nous allons tenter de montrer que le rôle du conseil d'administration dépend du degré de cohésion de l'équipe présidentielle, et que même s'il semble passif face à l'équipe présidentielle, celle-ci ne peut complètement l'ignorer. Ensuite nous verrons que le rôle des instances consultatives dépend de l'engagement des vice-président dans la définition de stratégies d'établissement.

Les conseils d'administration : une capacité de blocage ou de déstabilisation de l'équipe présidentielle

Le cas d'UNI 1 montre que certains CA sont étroitement associés à la prise de décisions. A UNI 1, le président d'université prend un soin tout particulier à inviter les élus du CA à des réunions où sont préparés, par exemple, les débats sur le budget ou sur l'allocation des postes. Les élus apprécient ce style de leadership démocratique, ce qui joue en faveur de la légitimité du président de l'université. En outre, en organisant des consultations à géométrie variable qui servent à boucler les négociations et à laisser s'exprimer les discussions et les désaccords, le président parvient à construire les compromis qui ne devraient plus être remis en cause dans l'enceinte du conseil. Mais la démocratie a un coût organisationnel : la préparation des décisions implique de longues discussions, une perte d'énergie, mais surtout elle ralentit tout le processus d'élaboration et de mise en œuvre des décisions. De plus, les arbitrages qui ressortent de ces processus décisionnels où la concertation a été large sont souvent favorables au maintien des équilibres ou à la reproduction d'un *statu quo* plutôt qu'à des changements radicaux puisqu'ils résultent de compromis entre plusieurs intérêts antagonistes.

C'est sans doute pour cette raison que la plupart des présidents préfèrent boucler les décisions en amont des débats du CA et cantonner celui-ci à un rôle de validation formel. Mais on ne peut pour autant en conclure que les CA sont complètement inutiles. Nos enquêtes montrent en effet que les présidents sont toujours attentifs au climat qui règne dans les conseils d'administration. Si le CA utilise rarement son pouvoir de veto face aux propositions du bureau, les élus ont malgré tout un pouvoir de nuisance important : leur absence aux réunions peut forcer à des reports de décisions parce que le nombre d'élus présents est insuffisant (c'est arrivé à UNI 2 sur le

vote d'un budget) ; l'expression d'un mécontentement parmi certains élus peut obliger les équipes présidentielles à mieux préparer et à clarifier leurs décisions, voire à élargir la concertation à des acteurs jusqu'alors exclus de la préparation des décisions (le président d'UNI 3 s'est ainsi senti obligé d'intégrer un représentant étudiant et un représentant des administratifs à son bureau). Enfin, si le CA ne réussit pas à peser directement sur la préparation des décisions, il peut, comme c'est le cas à UNI 2, participer au développement de l'image d'une « présidence autocrate ».

Ainsi, certaines universités ont des CA qui sont étroitement associés à l'élaboration des décisions. Même si la majorité sont des chambres d'enregistrement, les présidences ne sont jamais définitivement à l'abri d'un vote-sanction d'une part, et d'autre part elles ne peuvent complètement ignorer les comportements d'exit ou de voice⁹ des élus du CA.

Les instances consultatives (CS et CEVU) : des conseils-relais des politiques d'établissement

La question de l'utilité des instances consultatives ne se pose pas dans les mêmes termes que pour le CA : les élus n'expriment pas (ou très rarement) un mécontentement lié à un sentiment de dépossession. Deux situations se distinguent : dans certaines instances consultatives, les propos des élus traduisent une certaine atonie, tandis que dans d'autres les élus sont plutôt enthousiastes de leur travail. Dans le premier cas, les élus disent de leur conseil qu'il est sympathique mais sans enjeu fort : soit les propositions qu'ils font portent sur des questions routinières ne nécessitant aucun débat de fond (par exemple : le vote des droits d'inscription, l'application des modalités de contrôle), soit les propositions qu'ils font au CA sont tellement retravaillées par celui-ci qu'ils se demandent à quoi il servent. Dans le second cas, les élus disent jouer un rôle important dans l'université : ils ont le sentiment d'être impliqués dans l'élaboration de décisions à enjeu et que leurs propositions ont une valeur définitive puisqu'elles sont en général respectées et validées par le CA.

Comprendre pourquoi d'une université à l'autre les conseils consultatifs n'ont pas la même importance exige de replacer chacun dans son système de relations avec les deux autres instances. Il faut comprendre le système comme une sorte de « marché de décisions à enjeu », marché sur lequel les conseils sont en concurrence. Dans les universités, *certaines décisions suscitent invariablement l'intérêt des instances* : c'est le cas du vote du budget annuel, du classement des demandes annuelles de créations de postes des enseignants-chercheurs, des promotions des enseignants-chercheurs. Deux exemples illustrent cette concurrence entre les différents conseils. A UNI 2, c'est le CEVU qui est chargé de l'allocation des budgets annuels, ce qui lui confère une importance particulière (et ébrèche simultanément l'intérêt du CA). A UNI 1, c'est le CA qui gère les postes et les promotions des enseignants-chercheurs et

qui examine les projets de nouvelles filières sous un angle financier : le rôle fort du CA sur ces deux thèmes à enjeux se fait naturellement aux dépens du CS. Devant la pénurie des décisions à enjeu pour les trois conseils, certains manquent de grain à moudre et ont dès lors un intérêt plus limité.

L'autre variable importante est l'investissement des membres de l'équipe présidentielle dans la *définition de politiques d'établissement* et leur capacité *d'animation d'une instance* pour mettre en œuvre cette politique. Ainsi par exemple, à UNI 3, le vice-président de la recherche a développé une politique qui consiste à regrouper les équipes de recherche dans des unités plus grandes afin d'asseoir leur visibilité et leur permettre ainsi d'accéder aux crédits alloués par la Région. Le CS est chargé par le vice-président d'étudier et de trier les demandes de financement des différentes équipes : les crédits régionaux représentant une source de financement importante (près d'un tiers du budget de la recherche de l'université), le CS devient une instance porteuse d'enjeux forts et bénéficie d'une bonne réputation au sein de l'université.

Saisir la diversité des rôles joués par les conseils des universités nécessite donc de les replacer dans leur système d'action local, qui est constitué de l'articulation de trois dimensions. Premièrement, *la spécificité des enjeux locaux*, qui sont construits par les priorités définies par l'équipe présidentielle. Deuxièmement, le rôle de instance dépend de *sa capacité à construire sa souveraineté*, c'est-à-dire à faire siens certains objets de décisions porteurs d'enjeux qui n'ont pas été trop préparés en amont ou sur lesquelles les autres conseils ne vont pas revenir. Troisièmement, le rôle d'une instance est lié à *l'investissement des membres de l'exécutif dans son animation*. Les instances jugées importantes dans le fonctionnement des établissements cumulent ces trois caractéristiques : elles sont en charge de décisions porteuses d'enjeux (locaux), elles sont souveraines, et elles sont pilotées par un vice-président actif qui les réunit régulièrement, les anime, les fait délibérer, construit avec eux des critères de décision. Et inversement, un conseil peut sembler inutile pour trois raisons différentes : soit il est dépossédé par l'équipe de direction, soit il n'a pas de sujets à enjeu à traiter ; soit il est dépossédé des sujets à enjeu par un autre conseil.

Cette démonstration empirique sur le rôle des instances dans les universités françaises permet de dresser deux conclusions importantes. Premièrement, la relation entre membres de l'équipe présidentielle et les différentes instances est complexe et bien plus ambivalente que l'on peut le lire à travers la littérature. Si les rapports de force entre la présidence et le CA relèvent d'un jeu à somme nulle, le pouvoir des conseils consultatifs est d'autant plus important que les vice-présidents sont impliqués et volontaristes. Deuxièmement, il nous semble que ces instances sont moins moribondes que ne l'affirment les études menées dans les autres pays : le CA

continue de jouer un rôle de contre-pouvoir aux équipes dirigeantes des universités, tandis que les conseils consultatifs participent sans doute à une certaine appropriation collective des politiques d'établissement.

Conclusion générale

Au cours de cet article, nous avons essayé de montrer que le leadership qui s'exerce au sein des organisations universitaires est éclaté entre plusieurs acteurs dont les intérêts ne sont pas forcément concordants. Ces divergences rendent problématique leur coopération, qui repose souvent sur des bases fragiles. Par ailleurs, de même qu'on ne peut pas parler de « leadership universitaire », on ne peut considérer que les instances représentatives forment un acteur monolithique : on doit distinguer les instances qui participent à la mise en œuvre des politiques d'établissement (le CEVU et le CS) de celles qui limitent l'arbitraire du pouvoir exécutif (CA). Ainsi la relation entre l'exécutif et le délibératif n'est ni univoque (elle ne va pas forcément dans le sens d'un affaiblissement des collectifs), ni un jeu à somme nulle (les intérêts des instances et des présidences peuvent concorder).

Ces découvertes empiriques, qui, pour certaines, vont à l'encontre du sens commun, nous invitent à un renouvellement des méthodes d'investigation du gouvernement des organisations universitaires. La principale implication théorique qui en découle est la mise en évidence de la dimension relationnelle du gouvernement des universités. Aussi il ne suffit pas d'explorer le comportement du président d'université pour saisir les caractéristiques du leadership universitaire, il est indispensable d'analyser les relations (qu'elles soient conflictuelles ou coopératives) qui le lient à son administration et à ses directeurs d'UFR. Et il faut aussi s'interroger sur la relation de la présidence avec les instances ainsi que sur la relation entre les différentes instances. En effet le rôle du conseil d'administration doit être rapporté au degré de cohésion de l'équipe présidentielle et le rôle des instances consultatives dépend de la mobilisation des vice-présidents et de leurs interdépendances avec les autres lieux collectifs participant aux processus de décision. Finalement, le gouvernement d'une université est le produit de cet assemblage relationnel complexe : la relation de coopération entre les différents leaders, la relation entre les leaders et les instances, et l'interdépendance entre les différentes instances.

Les structures de gouvernement des universités françaises prévues par la loi du 26 janvier 1984

Les universités françaises sont organisées en facultés appelées UFR (Unités de Formation et de Recherche) qui sont de taille et de forme diverses selon les cas : ces UFR peuvent intégrer une portion de discipline (par exemple

UFR d'Histoire moderne), une discipline (Histoire), ou plusieurs disciplines (UFR de Sciences Sociales).

L'université est dirigée par un *président*, enseignant-chercheur de l'université élu pour un mandat de cinq ans non renouvelable. Le président est élu par l'assemblée des trois conseils de l'université qui sont présentés ci-dessous. Le président gouverne avec un petit groupe de proches collaborateurs, qu'on appelle le *bureau*, et dont la composition est très variable d'une université à l'autre car elle est définie par les statuts de chaque université. Le président propose aux conseils le nom des personnes qu'il souhaite nommer à des postes de *vice-présidents*. Ces vice-présidents sont issus du personnel enseignant (il existe aussi en général un vice-président du personnel administratif et un vice-président étudiant) et sont chargés par le président de missions particulières (par exemple : le vice-président de la politique internationale, le vice-président de la politique de recherche, etc.).

Les UFR sont dirigées par un *directeur d'UFR*, élu parmi les enseignants pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. Les UFR sont généralement subdivisés en départements dirigés par des *directeurs de départements* eux aussi choisis parmi les personnels enseignants.

Ces leaders universitaires (président, directeurs d'UFR) s'appuient sur une filière administrative et une filière délibérative qui se reproduisent aux deux niveaux de la pyramide universitaire.

Premièrement, l'appareil administratif est dirigé par le *secrétaire général*, fonctionnaire et nommé par le ministère. Au niveau de l'université, il dirige l'ensemble des services centraux (service du personnel, service comptable, scolarité centrale, etc.). Chaque UFR est normalement dotée d'un *responsable administratif* qui joue le même rôle que le secrétaire général à l'échelle de l'UFR et chapeaute les services administratifs de l'UFR, du département et des laboratoires de recherche.

Deuxièmement, une filière délibérative. Au niveau de l'université on trouve trois conseils. Deux d'entre eux (le *Conseil Scientifique* (CS) et le *Conseil des études et de la Vie universitaire* (CEVU)) sont consultatifs et préparent les décisions devant être prises par le troisième organe, le *Conseil d'Administration* (CA). Le CEVU est composé de 20 à 40 membres élus : 75 à 80 % sont enseignants ou étudiants (les deux catégories doivent obtenir le même nombre de sièges), 10 à 15 % représentent le personnel administratif, les 10 à 15 % des sièges restants sont réservés à des personnalités extérieures. Le CEVU gère les problèmes de la vie étudiante sur le campus et s'occupe aussi de la gestion de l'offre de formation. Le CS comprend aussi entre 20 et 40 membres élus, dont 60 à 80 % élus parmi les personnels de l'université (la moitié des sièges au moins étant réservés aux professeurs), 7.5 à 12.5 % des sièges pour les étudiants de troisième cycle, et 10 à 30 % des sièges restants sont destinés aux

personnalités extérieures. Le CS définit la politique de recherche et est en charge d'allouer les crédits de la recherche ministériels aux équipes de recherche de l'université. Le CA compte entre 30 et 60 membres élus, parmi lesquels 40 à 45 % d'enseignants, 20 à 30 % de personnalités extérieures, 20 à 25 % d'étudiants et 10 à 15 % de personnels administratifs. Le CA se prononce d'une part sur les propositions émises par les deux conseils consultatifs et d'autre part décide de l'allocation annuelle des budgets de fonctionnement. Il est aussi chargé de hiérarchiser les demandes annuelles de créations de postes enseignants et administratifs venant des UFR. Chaque conseil élit son vice-président. La loi prévoit que la composition des conseils doit respecter la représentation équitable des différentes disciplines de l'établissement. Au niveau de l'UFR se réunit aussi un conseil d'UFR qui contient au plus 40 membres élus, dont 20 à 25 % de personnalités extérieures, le reste des sièges étant répartis équitablement entre les enseignants, administratifs et étudiants.

Notes

1. L'Amue a été créée dans le but d'implanter des logiciels de gestion au sein des universités françaises et de leur offrir différents services visant à améliorer leurs pratiques internes de management et à moderniser leur gestion. Il sera question dans cet article de Nabuco (logiciel de gestion budgétaire et financière) et d'Apogée (logiciel de gestion de la scolarité et de suivi des étudiants).
2. Traduction de *the strengthening core* (1), *the expanded developmental periphery* (2), *the diversified funding base* (3), *the stimulated heartland* (4), *the integrated entrepreneurial culture* (5).
3. Dans un article ultérieur (Clark, 2001), B. Clark se défend de deux interprétations possibles de son livre, d'une part l'assimilation de l'université à une entreprise, d'autre part la conception de l'université comme un objet passif ballotté par les forces du marché. D'une certaine façon, cette interprétation optimiste l'oppose à un certain nombre de travaux qui mettent en garde contre les risques d'une marchandisation de l'enseignement supérieur (voir par exemple Areser (1997) ou Vinokur (2002)).
4. Traduction de « *target of attention* » (*external versus internal*), « *mode of action* » (*initiates versus reacts*), « *relatedness to the institution* » (*connects versus distances*).
5. Une description formelle des structures de gouvernement des universités françaises prévues par la loi du 26 janvier 1984 (loi Savary) est présentée à la fin de l'article.
6. Nous n'évoquons pas les vice-présidents dans cette partie car il est beaucoup plus difficile de faire apparaître des régularités dans leur comportement : leur population semble en effet beaucoup plus éclatée que celle des trois autres groupes d'acteurs présentés (d'une université à l'autre, ils n'occupent pas les mêmes fonctions, ils n'y consacrent pas le même temps, certains sont enseignants d'autres administratifs, certains président les conseils alors que les autres sont chargés de mission, certains sont très actifs, c'est-à-dire porteurs

- d'une politique qu'ils essaient de mettre en œuvre par une animation des conseils quand d'autres sont beaucoup moins investis etc.).
7. Pour plus de détails, voir Mignot-Gérard et Musselin (2002).
 8. En France, les « commissions de spécialistes » désigne les commissions qui décident des recrutements des enseignants-chercheurs : ces commissions sont composées d'universitaires spécialistes de la discipline de l'enseignant à recruter et elles sont assez autonomes des organes dirigeant l'université : leurs décisions sont rarement remises en cause par les instances de l'université.
 9. En référence à la typologie de Hirschman : « Exit, Voice, Loyalty ».

Références

- ARESER (1997), *Quelques diagnostics et remèdes urgents pour une Université en péril*. Liber-Raisons d'agir, Paris.
- ASKLING, B. et KRISTENSEN, B. (2000), « Vers 'l'organisation apprenante' : incidences pour le gouvernement et la direction des établissements. », *Gestion de l'enseignement supérieur*, OCDE, vol. 12, n° 2, pp. 17-44.
- BALDRIDGE, J.V. (1971), *Power and Conflict in the University*, John Wiley, New York.
- BARGH, C., SCOTT, P. et SMITH, D. (1996), *Governing Universities*, SRHE and Open University Press, . Buckingham.
- BAUER, M., ASKLING, B., MARTON, S.G. et MARTON, F. (1999), *Transforming Universities, Changing Patterns of Governance, Structure and Learning in Swedish Higher Education*, Jessica Kingsley Publishers, Londres.
- BAYENET, B., FEOLA, C. et TAVERNIER, M. (2000), « La gestion stratégique des universités : politique d'évaluation et évaluation des politiques. », *Gestion de l'enseignement supérieur*, OCDE, vol. 12, n° 2, pp. 67-84.
- BECHER, T. et KOGAN, M. (1992), *Process and Structure in Higher Education*, 2nd edition, Routledge, Londres et New York.
- BENSIMON, E.M. (1989), « The Meaning of 'Good' Presidential Leadership: A Frame Analysis », *Review of Higher Education*, 12 (2), pp. 107-124.
- BENSIMON, E.M. et NEUMANN, A. (1990), « Constructing the Presidency, College Presidents' Images of Their Leadership Roles, A Comparative Study », *Journal of Higher Education*, vol. 61, n° 6, Ohio State University Press.
- BIRNBAUM, R. (1988), *How Colleges Work. The Cybernetics of Academic Organization and Leadership*. Jossey Bass, San Francisco.
- BLEIKLIE, I., HOSTAKER, R. et VABO, A. (2000), *Policy and Practice in Higher Education. Reforming Norwegian Universities*, Jessica Kingsley Publishers, Londres.
- BOER, H. de (2002), « On Nails, Coffins and Councils », *European Journal of Education*, vol. 37, n° 1, March, Blackwell Publishing.
- BOER, H. de et HUISMAN, J (1999), « The New Public Management in Dutch Universities », in Braun, D. et Merrien, F.-X (dirs. pub.), *Towards a model of governance for universities ? Higher education Series*, Jessica Kingsley Publishers, Londres.
- CHAFFEE, E.E. (1984), « Successful Strategic Management in Small Private Colleges », *Journal of Higher Education* 55 (2), pp. 213-241.

- CLARK, B.R. (1972), « The Organizational Saga in Higher Education », *Administrative Science Quarterly* 17, pp. 178-184.
- CLARK, B.R. (1983), *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*, University of California Press.
- CLARK, B.R. (1998), *Creating Entrepreneurial Universities*, Elsevier Science, Oxford.
- CLARK, B.R. (2001), « L'université entrepreneuriale : nouvelles bases de la collégialité, de l'autonomie et de la réussite », *Gestion de l'enseignement supérieur*, OCDE, vol. 13, n° 2, pp. 9-26.
- COHEN, M.D. et MARCH, J.G. (1974), *Leadership and Ambiguity; The American College President*, Mac Graw Hill Book Company, New York.
- CROZIER, M. et FRIEDBERG, E. (1977), *L'acteur et le système*, Seuil, Paris.
- CURRIE, J. et VIDOVITCH, L. (1998), « Micro-Economic Reform Through Managerialism in American and Australian Universities », in Currie and Newson (dirs. pub.), Chapitre 7, pp. 153-172, *Universities and Globalization. Critical Perspectives*, Sage, Thousand Oaks, California.
- DAVIES, J.-L. (2001), « L'émergence des cultures d'entreprise dans les universités européennes », *Gestion de l'enseignement supérieur*, OCDE, vol. 13, n° 2, pp. 27-46.
- DILL, D. et SPORN, B. (dirs. pub.) (1995), *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform : Through a Glass Darkly*, Pergamon, New York.
- ENGWALL, L., LEVAY, C. et LIDMAN, R. (1999), « Le rôle des chefs d'établissements d'enseignement supérieur », *Gestion de l'enseignement supérieur*, OCDE, vol. 11, n° 2, pp. 85-106.
- FRIEDBERG, E. (1993), *Le pouvoir et la règle*, Seuil, Paris.
- FRIEBERG, E. et MUSSELIN, C. (1989), *En quête d'universités – Étude comparative des universités en France et en RFA*, l'Harmattan.
- GOODMAN, P. (1962), *The Community of Scholars*, Random House, New York.
- HARDY, C. (1990), *Managing Strategy in Academic Institutions : Learning from Brazil*, De Gruyter, Berlin.
- HENKEL, M. (2000), *Academic Identities and Policy Change in Higher Education*, Jessica Kingsley Publisher, Londres, 283 pages.
- HIRSCHMAN, A.O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- JONES, G.A. (2001), « The Structure of University Governance in Canada : A Policy Network Approach », working paper, HEDDA Conference.
- KOGAN, M. et HANNEY, S. (2000), *Reforming Higher Education*, Higher Education Policy Series, Jessica Kingsley Publishers, Londres.
- MC NAY, I. (1995), « From the collegial academy to corporate netreprise : the changing cultures of universities » in T. Schuller (dir.), *The Changing University ?* Open University Press, Londres.
- MIDDLEHURST, R. (1995), « Changing leadership in universities », in T. Schuller (dir. pub.), *The Changing University ?* Open University Press, Londres.
- MILLETT, J. D. (1962), *The Academic Community*, MC Graw-Hill, New York .

- MIGNOT-GÉRARD, S. et MUSSELIN, C. (1999), *Comparaison des modes de fonctionnement et de gouvernement de quatre universités*, rapport d'enquête Cafi-Amue, Paris.
- MIGNOT-GÉRARD, S. et MUSSELIN, C. (2000), *Les modes de gouvernement de 37 universités françaises*, rapport d'enquête Cafi-Amue, Paris.
- MIGNOT-GÉRARD, S. et MUSSELIN, C. (2000), « L'université », in Van Zanten (dir. pub.), *L'école, l'état des savoirs*. La Découverte, Paris, pp. 72-81.
- MIGNOT-GÉRARD, S. et MUSSELIN, C. (2002), « More Leadership for French Universities, but also More Divergences Between the Presidents and the Deans », in Dewatripont, Thys-Clément, Wilkin (dirs. pub.), *European Universities : Change and Convergence ?* Éditions de l'Université de Bruxelles.
- MUSSELIN, C. (1997), « Les universités sont-elles des anarchies organisées ? », in Chevallier J. (dir. pub.). *Désordre(s)*, CURAPP, pp. 292-308, PUF, Paris.
- MUSSELIN, C. (2001), *La longue marche des universités françaises*, PUF, Paris.
- NEAVE, G. (2000), « Organising for Leadership », *Higher Education Policy*, 13, pp. 331-334.
- PFEFFER, J. et SALANCIK, G. (1974), « Organizational Decision Making as a Political Process », *Administrative Science Quarterly*, 19 (2), pp. 151-165.
- RASMUSSEN, J. (2000), « Managing the Learning Cell : Processes of Change in the Governance Structure of Universities » (manuscript, document non publié).
- SIZER, J. et CANNON, S. (1999), « Autonomy, Governance and Accountability », in Brennan, J., Fedrowitz, J., Huber, M. (dirs. pub.), *What Kind of University ?* SRHE, Open University Press, chapitre 15, pp. 193-202.
- SMITH, D., SCOTT, P., BOCOCK, J. et BARGH, C. (1999), « Vice chancellors and executive leadership in UK universities : new roles and relationships », in Henkel et Little (dirs. pub.) : *Changing Relationships between Higher Education and the State*, Jessica Kingsley Publishers, Londres.
- SPORN, B. (1999), *Adaptive University Structures: An Analysis of Adaptation to Socioeconomic Environments of US and European Universities*, Jessica Kingsley Publishers, Londres.
- TIERNEY, W.G. (1989), « Symbolism and Presidential Perceptions of Leadership », *The Review of Higher Education*, vol. 12, n° 2, pp. 153-166.
- VINOKUR, A. (2002), « Nouvelles règles, nouveaux espaces de décision pour l'enseignement supérieur français ? », in *L'enseignement supérieur en question*, Colloque Resup, Bordeaux, 16-17 mai 2002, à paraître.
- WEICK, K.E. (1976), « Educational Organizations as Loosely Coupled Systems », *Administrative Science Quarterly*, 21 (1), pp. 1-19.

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 espaces.

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 2003 02 2 P) ISSN 1682-346X - n° 53112 2003