



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

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



OCDE

Volume 15, n° 1

© 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, No. 1



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

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

Les principaux objectifs du Programme sont les suivants :

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



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

*
* *

Also available in English under the title:

Higher Education Management and Policy

© OCDE 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,

Universitat 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 gestion du changement dans l'enseignement supérieur <i>Sir Howard Newby</i>	9
Incitations et transparence : des instruments de changement dans l'enseignement supérieur <i>Bernard Belloc</i>	27
L'université publique : une référence pour l'enseignement supérieur brésilien <i>Wrana Maria Panizzi</i>	49
Pilotage ministériel et réactions des établissements – L'évolution récente du système d'enseignement supérieur finlandais <i>Seppo Hölttä et Eila Rekilä</i>	65
Les mécanismes de gestion et le financement de l'enseignement supérieur en Allemagne <i>Hans-Ulrich Küpper</i>	81
Carottes et bâtons : l'efficacité de la politique de l'enseignement supérieur appliquée en Angleterre depuis 1979 <i>John Taylor</i>	103
Les universités et leurs activités de recherche : transformations en cours et défis nouveaux <i>Philippe Larédo</i>	119
Index du volume 14	141

La gestion du changement dans l'enseignement supérieur

par

Sir Howard Newby
HEFCE, Royaume-Uni

Résumé. *L'auteur a prononcé le discours inaugural, reproduit dans ces pages, à la Conférence générale de l'IMHE qui s'est tenue à l'OCDE, du 16 au 18 septembre 2002, sur le thème « Incitations et transparence : instruments de changements dans l'enseignement supérieur ».*

L'évolution du rôle de l'enseignement supérieur

Je dois préciser d'emblée que si je fais allusion dans ma communication au Gouvernement britannique, il est important de garder présent à l'esprit que l'organisme financement que je dirige est le Higher Education Funding Council pour l'Angleterre. Nous avons, au Royaume-Uni, une administration décentralisée et, bien qu'il y ait entre nous bien des ressemblances, mes collègues d'Écosse et du Pays de Galles ne seraient pas du tout contents que vous pensiez que je m'exprime en leur nom. De même, j'évoque les universités : considérez, je vous prie, qu'il s'agit d'un raccourci qui désigne l'enseignement supérieur qui, en Angleterre, est dispensé par 77 universités, 55 collèges d'enseignement supérieur et établissements spécialisés et plus de 200 collèges d'enseignement complémentaire.

Je voudrais, pour commencer, considérer l'évolution du rôle de l'enseignement supérieur dans le monde moderne. Les changements qui sont intervenus correspondent aux attentes des pouvoirs publics, de la société, des étudiants et du personnel, qui sont très différentes de ce qu'elles étaient il y a quelques décennies. Je voudrais évoquer les incidences de ces changements pour la direction, la gouvernance et la gestion de nos universités et collèges. Nous chercherons aussi à savoir comment les pouvoirs publics et, dans le cas du Royaume-Uni, les organismes de financement, peuvent le mieux accompagner le processus du changement sans fausser les finalités essentielles de l'enseignement supérieur, saper l'autonomie des établissements et faire peser des charges intolérables sur les universités et les collèges.

Premièrement, dans le monde entier, la mission de l'enseignement supérieur est bien plus variée qu'elle ne l'a jamais été, ce qui impose à ses dirigeants d'assumer des responsabilités et de faire des choix plus importants. Il est vrai que l'enseignement et la recherche restent les activités essentielles, mais leur nature et leurs méthodes changent conformément aux besoins des étudiants, des employeurs et des utilisateurs et bailleurs de fonds de la recherche. Désormais, la place faite aux transferts des connaissances est bien plus grande, ce qui amène les pouvoirs publics à prendre conscience du rôle joué par l'enseignement supérieur dans la régénération et le développement des régions. Le renforcement des liens avec les entreprises et la collectivité fait partie, parallèlement à l'enseignement et à la recherche des activités courantes qui nécessitent d'être financées.

Si vous voulez en savoir davantage au sujet de la mission de l'enseignement supérieur, il est difficile de trouver mieux que les grands thèmes exposés par Lord Dearing, dont la commission a examiné il y a six ans l'avenir de l'enseignement supérieur au Royaume-Uni. J'énumère ici les principaux rôles des établissements d'enseignement supérieur au cours du XXI^e siècle tels qu'ils figurent dans le rapport Dearing :

- L'apprentissage tout au long de la vie.
- La création d'une société apprenante.
- Le développement économique régional.
- La recherche fondamentale et l'érudition.
- L'innovation technologique.
- La cohésion sociale.
- La responsabilité vis-à-vis du public.

Les termes ci-dessus sont les miens et non pas ceux de la Commission Dearing, mais je crois qu'il définissent très bien le programme d'action tant présent que futur de l'enseignement supérieur. Ce sont les thèmes auxquels doivent s'affronter les dirigeants de l'enseignement supérieur et, pour en évaluer les priorités, il serait intéressant de les comparer au programme d'il y a 30 ans.

Si vous demandiez à la plupart de ceux qui œuvrent dans l'enseignement supérieur de décrire les plus importants changements qui se sont produits au cours de cette période, ils décriraient probablement le passage d'un système élitiste d'enseignement supérieur à un système de masse. Le changement qu'ils décriraient porterait en grande partie sur l'augmentation des effectifs étudiants. Il est indispensable que nous restions centrés sur l'important changement du programme d'action de l'enseignement supérieur tel qu'il est énoncé par Dearing, pour maintenir le contact avec la réalité, c'est à dire les incidences et le champ que doit couvrir aujourd'hui la gestion de l'entreprise « enseignement supérieur ». Comme nous l'avons vu, il est question de bien plus que la tâche importante qui consiste à trouver le personnel et les ressources qu'appelle le nombre croissant des étudiants.

Répondre à de nouvelles attentes

Pourquoi l'enseignement supérieur s'est-il transformé de la sorte ? Je crois que nous avons pris conscience au cours des 30 dernières années du rôle essentiel que joue l'enseignement supérieur pour faisant émerger une économie moderne, en la soutenant et en lui rendant une multitude de services très divers. Nous sommes passés du système élitiste d'il y a 30 ans, quand des niveaux de dépenses relativement élevés étaient tolérés au Royaume-Uni parce qu'avec une participation de moins de 14 % des jeunes de

moins de 21 ans, les effectifs étaient relativement peu nombreux. Pendant les années 80 et 90, l'enseignement supérieur a continué de se développer. Personne n'avait envie de se prononcer au sujet de ses avantages et de ses valeurs sous-jacentes, et son expansion était financée en grande partie par ce que l'on appelait des « gains d'efficacité ». Il restait à faire admettre une augmentation des investissements. Les principaux partis politiques n'étaient pas convaincus que l'enseignement supérieur leur rapporterait beaucoup de voix et, en 1996, ils acceptèrent de ne pas le faire figurer au programme électoral avant un scrutin national, tandis que la Commission Dearing explorait les problèmes et proposait des remèdes à son sous-investissement chronique.

Depuis la parution du rapport Dearing, l'opinion publique s'est réveillée. Comme l'a fait remarquer Donald Johnston, l'enseignement supérieur est désormais très généralement perçu comme l'un des principaux moteurs de l'économie moderne du savoir dans le monde entier. Dans une optique britannique, le *Competitiveness White Paper* publié en 1998 expose les ambitions mondiales du Gouvernement du Royaume-Uni et souligne l'importance du rôle des universités dans la création d'une économie dynamique grâce à l'éducation, à la formation et à la recherche. Il s'est produit une prise de conscience – qui semble aujourd'hui aller de soi – de ce que les connaissances théoriques et pratiques de chacun étaient indispensables à la réussite du commerce britannique. On a aussi compris que la création, le transfert et l'utilisation du savoir se situaient au cœur de tout ce que nous entreprenons. Ils sont considérés comme les éléments constitutifs de la prospérité nationale. Par suite de cette prise de conscience, les établissements d'enseignement supérieur, non seulement au Royaume-Uni mais dans le monde entier, sont considérés comme d'importants instruments du changement économique et social.

Si l'on adopte un point de vue plus général encore que celui du *Competitiveness White Paper*, on comprend mieux encore que les avantages de l'enseignement supérieur concourent aux valeurs de la civilisation et de la culture et à la fourniture des biens sociaux. Dans nombre de pays, la recherche fait constamment apparaître le rendement de l'enseignement supérieur en termes de revenu, et ce dans toutes les catégories sociales. On parle souvent à ce propos de « biens privés ». Mais à présent, on perçoit de plus en plus généralement qu'il existe un éventail plus large d'avantages sociaux, tels que l'amélioration de la cohésion sociale et les avantages indirects pour la macro-économie, grâce par exemple à la réduction des coûts des systèmes de sécurité sociale et de justice pénale. La recherche parrainée par le *Smith Institute* et le HEFCE, et effectuée par John Brynner et Muriel Egerton à l'*Institute of Education* de l'Université de Londres permet d'identifier toute une série d'avantages plus divers, y compris l'amélioration de la santé et du rôle des

parents, l'engagement civique, de même qu'une mentalité plus égalitaire chez les étudiants.

Depuis que les pouvoirs publics ont pris conscience de cette vaste gamme d'avantages, l'enseignement supérieur a vu sa position changer et il est de plus en plus fréquemment au centre de l'attention politique. L'enseignement supérieur est désormais, bien plus qu'avant, pris au sérieux, ce qui commence à avoir un retentissement sur son financement. On reconnaît à présent qu'il faut, pour que le Royaume-Uni reste compétitif au plan mondial, que ses universités et ses collèges disposent des moyens dont ils ont besoin. Au Royaume-Uni, nous avons en grande mesure stoppé la diminution du financement unitaire des 25 dernières années, mais nous nous efforçons encore de savoir où trouver le financement supplémentaire indispensable pour couvrir les coûts du programme d'action futur de l'enseignement supérieur et remédier au sous-investissement d'antan, notamment dans le personnel, les bâtiments et les équipements. La réponse consiste en partie à trouver le bon dosage de financements publics et privés, à régler la question des droits d'étude acquittés par les étudiants et du soutien financier, à laquelle Dearing a, le premier, tenté de répondre. Le Gouvernement britannique doit publier un document stratégique sur ces questions dans le cours de l'automne.

Les dirigeants de l'enseignement supérieur ne peuvent que se réjouir de cette reconnaissance par l'État des avantages de l'enseignement supérieur. Ils risquent toutefois de moins en apprécier les conséquences. Le financement supplémentaire devra quand même provenir des deniers publics et risque de ne pas être sans contrepartie – ou, comme l'a dit un précédent Secrétaire d'État à l'éducation, il faudra « donner quelque chose pour obtenir quelque chose ». En bref, du fait de la reconnaissance attestée par les investissements supplémentaires du rôle important joué par les universités et collèges en stimulant l'économie moderne et en contribuant à la réalisation des objectifs sociaux, il n'est plus possible de les laisser faire comme bon leur semble.

Parmi les manifestations du nouvel intérêt des pouvoirs publics, il en est une qui a un effet important sur les dirigeants de l'enseignement supérieur et les établissements qu'ils dirigent: il s'agit des améliorations à apporter en accroissant et en diversifiant la participation. Pour vous donner une indication du niveau de l'intérêt politique suscité par cette question, au cours de ma première année comme directeur du HEFCE, j'ai eu deux fois à rendre compte aux parlementaires membres de la puissante Commission des comptes publics (*Public Accounts Committee*) qui étudiait les problèmes de l'élargissement de la participation, de la rétention et de la réussite des étudiants. Je ne voudrais pas donner l'impression que les universités financées par le HEFCE se sont montrées peu disposées à suivre les directives des pouvoirs publics ; en effet, nous avons longtemps travaillé ensemble pour élaborer et mettre en

œuvre des politiques destinées à faire bénéficier des étudiants aussi nombreux et divers que possible des avantages de l'enseignement supérieur tout en en préservant la qualité et les normes. La différence est que désormais, l'intérêt de l'État est devenu un impératif politique qui repose sur des indicateurs de résultats et des cibles à atteindre. Il existe à présent un engagement électoral prévoyant de donner à 50 % des jeunes de 18 à 30 ans la possibilité de bénéficier de l'enseignement supérieur d'ici à 2010. Je voudrais insister ici sur le fait qu'il n'est pas seulement question d'accroître les effectifs, mais aussi de les diversifier en demandant aux universités et collèges de définir des cibles en matière d'accès équitable afin d'élargir le recrutement aux étudiants venus de collectivités pauvres et à ceux dont les antécédents sont inhabituels.

Pour les dirigeants et gestionnaires de l'enseignement supérieur, la question de l'élargissement de la participation se situe désormais au premier rang du programme d'action. J'ai été frappé, en visitant des universités et collèges en Angleterre, de voir à quel point ils ont reconnu l'importance de cet engagement. L'élargissement de la participation est considéré comme essentiel pour susciter les attentes, donner leur chance aux individus, et offrir des avantages économiques et sociaux à la société. Les universités et collèges ont tous des stratégies pour résoudre le problème de l'insertion sociale. Pour certains cela signifie qu'ils font tout leur possible pour recruter et garder des étudiants aux antécédents plus variés, tandis que d'autres y voient l'occasion d'envisager le franchissement d'une étape réellement nouvelle dans l'accroissement du nombre des effectifs subventionnés.

A l'HEFCE, nous avons mis en application le programme d'action de l'élargissement de la participation au titre de l'initiative dite *Partnership in Progression*, en collaboration avec le *Learning and Skills Council*, responsable du financement de l'enseignement et de la formation complémentaires des plus de 16 ans, et le *Department for Education and Skills*. Nous avons aussi financé des stratégies de diversification des effectifs des établissements. Ce mode d'action a suscité une nouvelle approche de la gestion des relations et des réseaux régionaux, et les universités travaillent désormais en liaison étroite avec les écoles, les collèges d'enseignement complémentaire, les employeurs et les agences régionales. Elles jettent de la sorte des bases solides, à l'échelon régional et sous-régional, afin d'accroître la participation et de promouvoir un accès plus équitable à des catégories plus nombreuses d'étudiants inhabituels.

A la suite de ces initiatives, de grands efforts ont été faits au cours des derniers mois pour réfléchir aux problèmes posés par la demande d'enseignement supérieur. La cible des 50 % en Angleterre pose un défi difficile, mais nous estimons qu'il peut être relevé. Le taux actuel de première entrée est de 41.5 %, de sorte qu'il nous faut progresser de 1 % chaque année

d'ici à 2010. Mais nous réfléchissons de plus en plus au côté de l'offre. Si les finalités des pouvoirs publics sont atteintes, nous estimons qu'environ 350 000 équivalents plein temps d'étudiants en plus seront inscrits en 2010. Nombre d'entre eux appartiendront précisément aux catégories dotés d'antécédents inhabituels que nous cherchons à recruter au moyen des initiatives en faveur de l'élargissement de la participation. Cette croissance représente une augmentation de près de 35 % des effectifs actuels. Si nous préservons les taux d'encadrement en vigueur, cela signifie qu'il nous faudra aussi 17 000 enseignants de plus.

Vous aurez ainsi une idée de l'ampleur de l'expansion dont il est question et qui devra être entièrement financée. Nous savons d'après la recherche que nous avons commanditée qu'il en coûte aux établissements jusqu'à 35 % de plus que le financement normal par étudiant de GBP 4 600 (7 265 euros) pour recruter et financer les étudiants ayant des antécédents inhabituels. Les incidences pour la gestion des établissements sont considérables car il s'agit de l'expansion la plus importante de l'enseignement supérieur en Angleterre depuis la publication du Rapport *Robbins* pendant les années 60. Il est évident qu'une expansion de cette ampleur ne peut pas être réalisée par une politique de non-intervention. Nous devons adopter une approche plus soigneusement planifiée qui exigera beaucoup de consultations avec le secteur. Il faut aussi que l'État nous donne des certitudes en matière de planification en procédant à une série d'examen successifs des dépenses à prévoir.

La discussion au sujet de l'accroissement des effectifs pose de vastes questions au sujet des caractéristiques des types d'étudiants qui entreront dans l'enseignement supérieur au cours des prochaines années, et du type d'enseignement qu'ils chercheront à recevoir. Dans le projet OCDE/IMHE sur les réponses de la direction aux attentes des étudiants, on assimile les étudiants à des consommateurs ou « parties prenantes », et on décrit les services et la qualité de vie qu'ils s'attendent à trouver.

A l'heure actuelle, les étudiants attendent bien plus de la qualité et du professionnalisme de la fourniture des aménagements et des services universitaires, de l'accès à des enseignants qualifiés et au soutien à l'apprentissage, de l'intérêt de leurs études pour leur carrière, de l'organisation pratique de l'enseignement supérieur ; ils s'attendent à être traités avec respect, à bénéficier de la rentabilité des frais qu'ils encourent et d'un niveau d'études élevé. Nombreux sont ceux qui effectuent un travail rémunéré ou doivent consacrer du temps à d'autres exigences extérieures ; il se peut qu'ils s'attendent à pouvoir accéder aux services 24 heures sur 24 et sept jours sur sept. L'utilisation de la technologie a commencé à modifier les idées que nous nous faisons au sujet de temps et du lieu dans l'enseignement supérieur, et estompe les distinctions entre les études suivies sur le campus et à distance. Comme le reconnaît le projet de l'OCDE, il est important que les

décideurs, les bailleurs de fonds et les dirigeants de l'enseignement supérieur du monde entier disposent, pour planifier la croissance future de l'enseignement supérieur, d'une base de connaissances et d'une compréhension bien meilleures des besoins et des attentes des étudiants. Ce projet est important en ce qu'il débouche sur cette meilleure compréhension commune.

Les réactions des universités et collèges

Les nouvelles attentes des étudiants, des pouvoirs publics, des collectivités locales et régionales, des entreprises et des professions libérales adressent aux dirigeants de l'enseignement supérieur des exigences de plus en plus complexes. Des organisations, des groupes et des individus divers estiment avoir le droit d'influer sur les activités et les priorités de l'enseignement supérieur. Il nous faut à présent nous demander quelle doit être la réponse de l'université à cet ensemble complexe d'attentes. Je crois qu'il existe deux réponses principales. Premièrement, il faut que les universités soient bien plus « centrées sur le client » dans toutes leurs activités, mais deuxièmement, en tant qu'établissements autonomes, elles doivent établir leur propre programme d'action et planifier leurs propres destinées.

Pour établir leur propre programme d'action, il est essentiel que les universités ne perdent pas de vue leurs finalités fondamentales qui consistent à faire progresser le savoir et à inculquer à leurs étudiants un esprit d'enquête critique. Nous devons nous remettre en mémoire que l'enseignement supérieur n'est pas simplement le moyen de parvenir à une fin mais qu'il est une fin en soi. Nous devons continuer de proclamer les objectifs de l'enseignement supérieur, c'est à dire l'éclairage qu'il apporte en diffusant les valeurs de la civilisation et en favorisant le progrès social. Les universités sont des établissements importants qui se situent entre l'individu et l'État. Nous ne devons pas oublier qu'elles ont un rôle clé à jouer dans nos collectivités et nos régions en inculquant à nos étudiants les valeurs civiques.

Pour ce qui est de prendre en charge leurs propres destinées, les universités commencent aussi à prendre conscience de ce qu'elles ne peuvent pas tout faire ni se lancer à la poursuite de toute initiative de financement. Le programme d'action que nous avons évoqué plus haut à propos de l'enquête *Dearing* représente un dilemme pour l'enseignement supérieur. Loin de nous l'idée de nier l'importance d'une composante quelconque de ce programme d'action, mais nous devons tous admettre qu'aucun établissement – pas même le plus grand et le richement doté – n'a suffisamment de fonds pour mener à bien simultanément toutes ces activités. Si l'on admet ce point de vue, ce qui est, me semble-t-il inévitable, nous devons ensuite passer

logiquement à l'idée que les établissements doivent faire émerger l'avantage comparatif qui est le leur et s'appuyer sur leurs points forts plutôt que de chercher à tout faire.

Le rôle du HEFCE

Je voudrais à présent brosser les grandes lignes de ce que nous faisons au HEFCE pour faire face à ce problème. Pour expliquer notre point de vue, il m'a été demandé de définir notre rôle. En termes simples, nous distribuons les deniers publics – plus de cinq milliards de livres en 2002-03 (7.9 milliards d'euros) – pour l'enseignement et la recherche dans les universités et collèges. Nous conseillons aussi les pouvoirs publics au sujet des besoins financiers de l'enseignement supérieur. Ce faisant, nous cherchons à favoriser un enseignement et une recherche de qualité dans un secteur jouissant d'une bonne santé financière, et à renforcer les liens entre l'enseignement supérieur, les entreprises et la collectivité plus largement conçue. Nous jouons aussi un rôle essentiel en assurant la transparence et en favorisant les bonnes pratiques.

L'aspect important du Conseil, dans l'optique des universités, n'est pas tant ce que nous faisons que notre manière de faire. Nous avons une longue tradition de travail en partenariat avec le secteur de l'enseignement supérieur, qui consiste à œuvrer en liaison étroite avec les établissements, à tenter de comprendre leurs besoins et à les consulter sur toutes les grandes orientations. Nous servons aussi de tampon en les protégeant de toute implication politique dans les décisions relatives à l'allocation des crédits aux universités qui pourraient toucher à la question de leur autonomie.

Pour tenter d'évaluer le rôle du Conseil, nous pourrions poser la question suivante : « Pourquoi les universités ne centrent-elles pas actuellement leur action sur les domaines où elles sont fortes ? ». On pourrait répondre qu'elles le font, mais que les dispositions actuelles de financement ne les encouragent pas à le faire suffisamment. L'un des principaux problèmes qui se posent au Conseil consiste à savoir dans quelle mesure nous pouvons réaménager notre modèle de financement afin d'encourager, plutôt que de décourager, une plus grande diversité des missions au sein du secteur.

L'un des problèmes qui se pose à nous – comme à d'autres pays – tient au fait que la recherche est très généralement considérée comme le plus puissant déterminant de la réputation, ce qui risque de fausser le comportement des établissements. Si nous pouvions mettre au point des systèmes comparables de reconnaissance et de récompense de l'excellence dans d'autres domaines prioritaires, nous serions peut-être en mesure d'obtenir plus sûrement de l'enseignement supérieur la gamme de résultats que la nation en attend.

Qu'il me soit permis de souligner ici que nous n'avons pas de plan d'action « de haut en bas ». Nous devons trouver le juste équilibre entre le

pilotage et les orientations que nous offrons au secteur, d'une part, et de l'autre, le respect de l'autonomie institutionnelle. Ce que nous envisageons n'est pas une forme de « big bang », mais bien plutôt une approche évolutive qui va vers la diversification de la mission de l'enseignement supérieur.

C'est là qu'intervient la difficulté pour le dirigeant d'établissement. Nous n'avons aucune intention d'imposer des missions ou d'attribuer des catégories aux établissements. C'est à eux qu'il appartient de déterminer les activités sur lesquelles ils veulent centrer leurs efforts. Notre rôle consiste à offrir des incitations financières pour encourager la diversité des missions – éventuellement en dotant les établissements d'un financement qui leur permettra de modifier progressivement leurs activités.

C'est ce que nous faisons actuellement au moyen d'une grande consultation avec l'ensemble du secteur et d'autres parties prenantes. Notre première étape a consisté à élaborer une vision à long terme de l'enseignement supérieur, fondée sur un certain nombre de thèmes stratégiques. Nous en incorporerons les résultats à un projet de plan stratégique pour le Conseil concernant les années 2003 à 2008, qui fera l'objet d'une autre consultation de grande envergure. Le plan final fournira, au sujet des années à venir, une ligne directrice issue d'un point de vue partagé. Il offrira aussi un schéma au sein duquel les universités et collègues pourront planifier leurs activités futures.

Les consultations nous ont permis jusqu'à présent de dégager les grands thèmes stratégiques de notre plan. Il s'agit, en quelque sorte, des têtes de chapitres :

- Accroître et diversifier la participation.
- Favoriser l'excellence de l'enseignement et de l'apprentissage.
- Favoriser l'excellence de la recherche.
- Établir des liens plus étroits entre l'enseignement supérieur, les entreprises et les collectivités.
- Assurer la diversité des missions.
- Promouvoir l'efficacité de la direction, de la gouvernance et de la gestion.
- Enfin, mettre au point les modalités d'organisation du Conseil lui-même.

Ce sont les divers aspects de l'efficacité de la direction, de la gouvernance et de la gestion que je souhaite aborder à présent.

Incidences pour la direction, la gouvernance et la gestion

Comme nous l'avons vu, le secteur de l'enseignement supérieur devra faire face à de redoutables difficultés au cours de la prochaine décennie. Pour les résoudre, il devra disposer de dirigeants et de gestionnaires de très grande

valeur, prêts à prendre le changement à bras le corps en mettant au point des méthodes de gestion et en élevant le niveau de la réflexion stratégique au sein de leurs établissements.

Je crois qu'il est très important de nous entretenir de la nécessité d'investir davantage dans la formation des gestionnaires et dirigeants de tous niveaux dans les établissements, mais que nous ne devons pas pour autant être indûment pessimistes au sujet de ce qui a été fait jusqu'à présent. Dans nombre de pays, l'enseignement supérieur peut se targuer de belles réussites et nous avons beaucoup à apprendre les uns des autres.

Au Royaume-Uni par exemple, au cours des 15 dernières années, le taux de fréquentation de l'enseignement supérieur a plus que doublé, ce qui n'empêche que le secteur a absorbé une réduction des coûts de près de 40 %. Cette expansion s'est faite sans perte sensible de qualité et avec une réduction minimale de notre taux de délivrance de diplômes qui reste l'un des plus forts du monde. Le taux d'employabilité est très élevé chez les diplômés et a été obtenu sans aucune diminution des gains de toute la vie, et notre pays attire une proportion croissante d'étudiants étrangers. Nous dépassons largement les limites de notre catégorie en ce qui concerne la recherche internationale et nous avons réalisé des progrès considérable dans le renforcement des liens avec les entreprises et la promotion de l'innovation, en ayant recours notamment aux *start-up*, aux parcs scientifiques et aux pépinières. L'enseignement supérieur est déjà, à bien des égards, au cœur même de la reviviscence économique locale.

Je fais ces remarques, non pas pour me vanter de la réussite du Royaume-Uni, mais parce que de nombreux pays pourraient faire état de réalisations similaires. Je veux aussi faire observer que ces résultats témoignent d'une bonne gestion et que nous partons d'ores et déjà d'une base de haut niveau. Mais, compte tenu des difficultés qui nous attendent, nous savons que nous ne pouvons pas nous permettre de nous reposer sur nos lauriers et qu'il nous reste encore fort à faire.

Nous vivons et travaillons dans une période de changement sans précédent. Notre seule certitude est que l'allure du changement va se maintenir et probablement s'accélérer à l'avenir. Nous ne pouvons plus nous payer le luxe – si tant est que nous l'ayons jamais pu – de penser que si nous pouvons traverser cette zone de turbulence nous reviendrons tous, un jour ou l'autre, à la normale. La seule chose qui ne changera pas dans le futur est le changement lui-même. Les dirigeants et gestionnaires d'aujourd'hui doivent être capables de gérer le changement et de s'y adapter afin de relever les défis de demain. Il faudra pour cela investir de façon continue et durable dans l'apprentissage à vie et procéder à la mise à jour des connaissances professionnelles de tous ceux qui ont des responsabilités de gestion.

Pour relever ces défis, nous devons, à l'HEFCE, en collaboration avec les universités et collègues et nos autres partenaires de l'administration, développer notre réflexion stratégique de façon à pouvoir décider à bon escient du lieu et des modalités de l'allocation des ressources à moyen et à long terme. Comme je l'ai déjà dit, nous avons, à l'HEFCE, trouvé une nouvelle méthode pour élaborer notre propre plan stratégique sur cinq ans. Nous voulons mieux faire comprendre aux parties prenantes ce que nous cherchons à obtenir en tant que secteur pour répondre aux attentes et aux besoins de la société. Nous continuerons de travailler en liaison étroite avec les établissements pour les aider à atteindre leurs propres objectifs à l'intérieur de ce cadre stratégique global et commun.

Pour faire face à ces difficultés, nous devons encore investir davantage au niveau du secteur pour contribuer aux efforts entrepris par les établissements en matière de gestion, de direction et de gouvernance. Nous devons être en mesure d'assurer une qualité de classe mondiale avec les ressources dont nous disposons d'ores et déjà. En envisageant l'avenir, nous voyons les difficultés s'intensifier face aux objectifs de l'État en matière de participation élargie, d'excellence de l'apprentissage et de l'enseignement, de la recherche et du transfert des connaissances, et du renforcement des liens avec les entreprises et la collectivité en général. Nous reconnaissons tous que pour relever ces défis, il nous faut disposer de plus de ressources, mais aussi changer notre façon de travailler.

Par suite de la concurrence internationale de plus en plus vive, tout ce que nous faisons doit être conçu dans l'optique des niveaux d'excellence mondiaux. Dans la pratique, la recherche est déjà mondiale et l'enseignement et l'apprentissage le sont de plus en plus. Pour faire face à ces défis, il faut avant tout viser l'excellence des pratiques de direction, de gestion et de gouvernance.

Nous sommes au seuil de ce qui pourrait être pour l'enseignement supérieur une période très vivifiante. Comme je l'ai fait remarquer lors de la conférence annuelle de l'HEFCE en avril, nous sommes à la veille d'une période passionnante d'expansion qui verra l'innovation prospérer – ou la qualité s'effondrer faute de ressources supplémentaires.

Quelle est donc la position de l'enseignement supérieur britannique pour ce qui est du renforcement des capacités de direction et de gestion requises pour assurer un service de haute qualité au cours des années à venir ? Les universités du Royaume-Uni ont mis au point le *Top Management Programme* qui fonctionne depuis trois ans et recueille des commentaires favorables de la part de ceux qui l'ont suivi. Nous avons aussi mis sur pied un système d'accompagnement au titre duquel quelque 40 directeurs d'universités et de collègues ont la possibilité de suivre et d'observer des gestionnaires de haut

niveau venus d'autres domaines de l'économie. L'État a créé le *National College for Excellence in Leadership* pour les dirigeants des collèges d'enseignement complémentaire qui accueillent les jeunes de plus de 16 ans, ce qui devrait nous permettre d'explorer des éléments d'intérêt commun aux secteurs de l'enseignement supérieur et de l'enseignement complémentaire.

Pour ce qui est de l'évolution actuelle, *Universities UK* et la *Standing Conference of Principals* – qui représente les collèges d'enseignement supérieur – travaillent avec ardeur à la mise sur pied d'un cadre stratégique permettant de consacrer d'autres investissements à la formation professionnelle des gestionnaires de chaque établissement.

L'HEFCE, ainsi qu'un nombre croissant d'universités et collèges, se sont fixé des objectifs internationaux rigoureux pour parvenir à l'excellence. Nous avons terminé notre première auto-évaluation en prenant pour base le *Management Excellence Model* de la Fondation européenne pour la qualité, et comptons bien faire partie des 20 % supérieurs des organisations britanniques du secteur public d'ici à 2004 conformément à l'*Excellence Model*.

S'agissant d'améliorer les pratiques de gestion dans le secteur, nous avons un Programme de bonne gestion (*Good Management Programme*) dans lequel nous avons investi GBP 7.5 millions (12 millions d'euros) dans 49 projets. Le programme a pour objet d'impulser les pratiques innovantes, de définir les solutions et de diffuser les résultats. Le secteur a choisi les sujets à partir de l'examen par les collègues des soumissions reçues. Les établissements qui participent aux projets ont contribué des fonds correspondants.

Le programme a fort bien réussi et a attiré l'attention à l'échelon international. Le secteur a consacré beaucoup de temps, d'efforts et de ressources à mettre au point les soumissions et à mener à bien les projets, le plus souvent en collaboration. Chacune des deux séries d'offres a été fortement surpassée, ce qui témoigne du vif intérêt manifesté par le secteur. Il est intéressant de voir jusqu'à quel point les projets ont pris en compte la diversité du secteur, reconnaissant ainsi qu'il n'y a pas de « taille unique » et que les solutions toutes faites conviennent rarement à l'enseignement supérieur.

Nous nous sommes engagés à investir plus de fonds dans ce programme à l'avenir. Je suis convaincu que les coûts en seront plus que couverts par une rentabilité accrue, par l'amélioration des services et par le perfectionnement de l'efficacité de ceux qui travaillent dans les divers domaines de la gestion.

Cette conférence est consacrée aux incitations et à la transparence – ou, comme je l'ai entendu dire – aux carottes et aux bâtons. Lorsque nous offrons des incitations et exigeons que des comptes soient rendus, il est essentiel

qu'en notre qualité de bailleurs de fonds, nous allions dans le sens des bonnes pratiques en nous en inspirant partout où elles existent dans le secteur.

Nous prévoyons d'aider les établissements à mettre au point de bonnes pratiques en leur offrant nos conseils, notre orientation et un financement sélectif.

L'une des questions qui se pose avec acuité au Royaume-Uni comme dans d'autres pays consiste à savoir comment embaucher et garder un personnel de haute qualité. En 2001-02, nous avons alloué GBP 80 millions (126 millions d'euros) – sur un total de GBP 330 millions (520 millions d'euros) sur trois ans – pour aider les établissements à moderniser leurs méthodes de gestion des ressources humaines, et spécifiquement pour les aider à recruter et conserver leur personnel. Des fonds ont été affectés aux universités et collèges après qu'ils aient soumis leurs stratégies et leurs plans d'action en matière de ressources humaines, avec pour objectifs précis d'améliorer les résultats et les processus.

La plupart des établissements ont soumis en 2001 des amorces de stratégies nouvelles qui devraient être complétées cette année. Pour les aider, nous avons publié un guide composé d'études de cas de bonnes pratiques dans six domaines prioritaires : l'embauche et la rétention, la formation et le perfectionnement du personnel, l'égalité des chances, l'étude des besoins en personnel, l'examen annuel des résultats et les mesures prises pour remédier aux résultats insuffisants. Cette action a été étayée par la tenue de séminaires et l'aide spécialisée de consultants en gestion des ressources humaines.

Pour ce qui est de la nécessité de rendre des comptes, on voit actuellement s'exercer des pressions doubles et souvent contradictoires. La demande d'une plus grande transparence doit être compensée par la volonté de réduire la charge que la reddition des comptes fait peser sur les établissements. Des événements tels les affaires Enron et Worldcom ont placé la direction des entreprises au premier plan du programme d'action politique. Au Royaume-Uni, la volonté d'améliorer la gouvernance des sociétés dans tous les secteurs, notamment par de grands aménagements des vérifications comptables et des dispositions en matière de gestion du risque est aujourd'hui très forte. Cet élan est très évident dans le secteur de l'enseignement supérieur.

Au Royaume-Uni, ceux qui ont à connaître de la direction des entreprises, de la gestion du risque et du travail de vérification comptable ont pris un certain nombre d'initiatives pour promouvoir et maintenir les bonnes pratiques. La Conférence des présidents de conseils universitaires a pris la tête de l'opération qui consiste à transformer les principes de bonne gouvernance formulés par une commission gouvernementale sur les normes dans la vie publique en un guide des bonnes pratiques à mettre en œuvre dans

les universités et collèges. A l'HEFCE, nous avons travaillé en étroite liaison avec les directeurs financiers et d'autres acteurs du secteur de l'enseignement supérieur pour favoriser l'adoption de la gestion des risques et de la notification du contrôle interne.

A propos de transparence, je dois expliquer que je m'y intéresse d'autant que je suis chargé de la responsabilité comptable de plus de 5 milliards de livres (7.9 milliards d'euros) de fonds publics distribués aux universités et collèges par le HEFCE. Je suis personnellement responsable de ces fonds. Autrement dit, je dois rendre compte de l'usage qui en est fait, et pas seulement publier une série de relevés financiers après vérification. Je suis aussi tenu pour responsable par le DfES, le Ministre, le *National Audit Account* et le *Public Accounts Committee* de tout gaspillage, irrégularité ou inexactitude dont ces fonds auraient fait l'objet.

Est-ce bien raisonnable ? Existe-t-il des dispositions judicieuses qui me permettraient d'être certain que cette somme considérable dépensée dans 130 établissements d'enseignement supérieur et plus de 200 collèges d'enseignement complémentaire est bien et efficacement gérée ? Je crois que l'on peut donner des garanties sans pour autant qu'une armée de commissaires aux comptes pèse de tout son poids sur les établissements, à condition que chacun fasse ce qu'il a à faire. Rien ne prouve que le secteur de l'enseignement supérieur dans son ensemble soit particulièrement sujet aux défaillances, qu'il s'agisse de finances ou de gestion, ou aux échecs dans l'accomplissement de sa mission éducative.

A l'HEFCE, nous nous orientons vers une façon de procéder au titre de laquelle notre petite équipe de commissaires aux comptes fait moins de visites de routine aux établissements, ce qui lui donne plus de temps pour promouvoir de haut niveaux de vérification comptable, de notification et de gestion des risques. Une gestion efficace des risques est appelée à bénéficier d'un rang prioritaire plus élevé. Nos commissaires aux comptes tireront un meilleur parti de l'information, financière et autre, qui leur est soumise par les établissements à d'autres fins, et chercheront à se fier davantage à leurs propres vérifications indépendantes. On obtiendra de la sorte pour chaque établissement une évaluation des risques constamment mise à jour tout en allégeant la charge administrative.

Grâce à l'initiative appelée *Better Accountability through Partnership*, nous chercherons à faire en sorte que l'information et les démarches indispensables à la bonne gestion et à la gouvernance des établissements puissent aussi répondre aux intérêts des parties prenantes extérieures, ce qui aura pour effet de réduire le cumul des efforts. Tout en reconnaissant qu'il reste beaucoup à faire pour améliorer la coordination et collaborer plus étroitement avec nos partenaires, nous avons fait de sensibles progrès pour

réduire la charge qui pèse sur les établissements en rationalisant les processus d'adjudication, en simplifiant la collecte des données fournies par les établissements et en mettant en place un nouveau régime de garantie de la qualité.

Les perspectives d'avenir

Je voudrais terminer en jetant un coup d'œil en direction du futur. En notre qualité d'organisme de financement, nous aurons pour but de soutenir vigoureusement le partenariat très largement conçu qui nous lie au secteur de l'enseignement supérieur afin de développer les capacités de direction, de gestion et de gouvernance dans l'ensemble des universités et collèges et à l'intérieur de chaque établissement. Nous prêterons, à tous les niveaux, une attention particulière à l'investissement et à la gestion des ressources humaines des établissements en les aidant dans leurs tâches de recrutement, de rétention et de modernisation des systèmes de gestion des ressources humaines.

Nous continuerons aussi à travailler avec de nombreux partenaires nationaux et internationaux en favorisant la collaboration chaque fois qu'elle peut être mutuellement enrichissante. Des représentants de nombre d'organisations britanniques, des dirigeants d'universités au Royaume-Uni et d'autres universitaires de haut niveau ont travaillé avec nous pour mettre sur pied des activités avec plusieurs pays, dont la Chine, le Brésil, l'Inde, le Japon, la Thaïlande, l'Afrique du Sud et l'Indonésie. Les travaux futurs avec la Chine, le Japon et la Thaïlande porteront en particulier sur la direction et la gestion de l'enseignement supérieur.

Nous avons également mis en place un projet commun avec l'OCDE-IMHE sur l'examen comparatif international de la gestion et du suivi financier de l'enseignement supérieur. Au moment où les pouvoirs publics comptent de plus en plus sur l'enseignement supérieur pour obtenir d'importants résultats économiques et sociaux, nous tenons beaucoup à la mise en commun des connaissances concernant la gouvernance, la gestion et le suivi financier. Le projet donnera lieu à une série d'études nationales et à un rapport de synthèse international qui permettra aux pays de profiter mutuellement de leur expérience afin de rendre plus efficace la gouvernance et la gestion financière des établissements.

Enfin, je me demande avec une certaine curiosité si nous devrions créer une académie internationale de la gestion universitaire. C'est un sujet que le conseil d'administration de l'HEFCE a étudié et sur lequel il reviendra, mais jusqu'à présent, nous n'avons pas conclu de façon définitive. Il me semble que l'on reconnaît très généralement que, dans le difficile climat actuel, les gestionnaires de l'enseignement supérieur ont besoin de prendre un peu de

recul par rapport à leurs activités quotidiennes, d'explorer les idées nouvelles, de s'inspirer de l'expérience tant nationale qu'internationale et de faire usage de ce qu'il y a de mieux en matière de techniques, d'outils et de ressources.

Une académie internationale offrirait une large gamme de services, et notamment des enseignements de courte durée, des cours sanctionnés par des diplômes, des projets de référence, des dispositifs d'observation, des séminaires, des circuits d'étude et des services de conseils. En collaboration avec nos partenaires, nous chercherons à savoir si sa création répond à une demande, et il se pourrait bien que la mise au point d'une entreprise de ce genre devienne le thème d'une future conférence de l'IMHE.

Incitations et transparence : des instruments de changement dans l'enseignement supérieur*

par

Bernard Belloc

Conférence des Présidents d'Université, France

Résumé. *Le manque d'ouverture des universités et institutions universitaires françaises est souvent pointé par les observateurs, mais depuis plusieurs années les universités françaises et plus généralement l'ensemble du système d'enseignement supérieur français se sont engagés dans un processus d'ouverture tous azimuts.*

L'enseignement supérieur français est en train d'évoluer vers une autonomie croissante des établissements. Dans cet article nous tentons de montrer que ce système est doté d'un certain nombre de mécanismes incitatifs, collectifs, à travers les possibilités offertes aux établissements de générer des ressources propres, et individuels, à travers des mécanismes de primes individuelles. De même les universités sont soumises à des mécanismes de contrôle beaucoup plus fréquents qu'on ne le croit qui pourraient évoluer vers des éléments d'un système d'évaluation. Mais la tutelle de l'Etat français sur ses établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche est à la fois trop forte et trop faible : elle est tatillonne et mal ciblée, et donc mal organisée et mal exercée au regard de légitimes attentes de la société. L'idée que je souhaiterais promouvoir est finalement assez simple: c'est en responsabilisant davantage les établissements par le développement réel de leur autonomie, que l'on assurera dans notre pays la promotion de systèmes incitatifs aussi bien pour les personnes que pour les institutions et que l'on imposera une démarche effective d'évaluation, seuls moyens d'assurer un véritable changement au cœur de notre système d'enseignement supérieur et de recherche. Il faut des mécanismes incitatifs pour motiver les personnes, une autonomie accrue des établissements pour que leur action soit plus efficace et un vrai système d'évaluation pour assurer la transparence de la gestion et des processus de décision pour les partenaires, et pour apprécier la capacité des institutions à atteindre les objectifs stratégiques qu'elles se sont assignées.

* Texte de l'allocution principale que l'auteur a prononcé au cours de la Conférence générale de l'IMHE, Paris, du 16 au 18 septembre 2002.

Mesdames et Messieurs, permettez-moi tout d'abord d'exprimer ma gratitude et mes remerciements aux responsables du programme IMHE-OCDE pour cette invitation à exprimer ici le point de vue d'un responsable universitaire français. Le manque d'ouverture des universités et institutions universitaires françaises est souvent pointé par les observateurs, mais depuis plusieurs années les universités françaises et plus généralement l'ensemble du système d'enseignement supérieur français se sont engagés dans un processus d'ouverture tous azimuts : réforme de l'offre de formation, nouveaux publics, nouveaux partenaires, professionnalisation, internationalisation, valorisation accrue de la recherche, transferts de technologies des laboratoires de recherche vers l'industrie et les entreprises.

Ce processus d'ouverture est venu de la prise de conscience par les établissements et les universitaires eux-mêmes de deux facteurs essentiels : le rôle particulier que jouent et que doivent jouer les universités pour mieux situer notre pays dans la construction européenne et plus généralement dans le processus de globalisation des économies et des sociétés, aussi bien du point de vue scientifique que de celui de la formation, et en second lieu la découverte, par les universités et les universitaires du rôle de premier plan qui est le leur dans le développement économique et social de notre pays et de nos régions, y compris à travers les créations d'emplois générées par les activités de recherche scientifique. Simultanément nos universités ont, depuis une dizaine d'années, bénéficié d'un très grand volontarisme et de la mise en œuvre d'une véritable politique de développement, notamment sous l'impulsion de responsables au premier rang desquels on ne peut oublier de citer Claude Allègre.

L'enseignement supérieur français a quitté le rivage traditionnel de notre spécialité nationale qu'est le jacobinisme centralisateur pour une autonomie croissante des établissements, avec tout ce que cela comporte d'évaluation et de compétition, en interne comme en externe. Notre système est au milieu du gué et beaucoup de chemin reste à parcourir. Refuser de parcourir ce chemin serait signer son arrêt de mort en tant qu'acteur du développement scientifique, économique et social de notre société et cela nous condamnerait notre pays à un état de sous compétitivité chronique, aussi bien aux plans culturel et scientifique qu'économique et social.

Cette intervention est l'occasion d'exposer ce nouvel état de fait et d'indiquer quelques changements que nous souhaitons. Avant d'entrer dans

le cœur de mon exposé je voudrais également faire deux remarques préliminaires. La première me paraît nécessaire compte tenu de cette spécificité française constituée par la coexistence d'universités et d'écoles qui sont, pour une partie d'entre elles et seulement pour une partie d'entre elles, extérieures aux universités et même à l'éducation nationale. Parce que ces écoles sont très largement régies et encadrées par un système législatif et réglementaire d'inspiration identique à celui dans lequel évoluent les universités, il me semble qu'une bonne partie de mon exposé et de mon analyse s'applique également au système des écoles. Je veux dire par là que par rapport au thème de ces 16^e journées, « Incitations et transparence : instrument de changement dans l'enseignement supérieur », il serait erroné de mener une analyse pour les universités *stricto sensu* d'une part et pour les écoles d'autres part. Ces dernières sont des institutions souvent internes aux universités, de petite taille, accueillant une population d'étudiants sélectionnés et donc très homogènes. Elles sont effectivement plus ouvertes sur les milieux professionnels que les universités dans leur ensemble. De ce fait elles sont plus réactives et plus adaptables que les universités prises globalement. Mais les problèmes d'incitations, de transparence de gestion et de prise de décision s'y posent à peu près de la même manière. Il s'agit sans aucun doute d'un débat franco-français, mais je suis prêt à argumenter dans ce sens. La seconde remarque concerne les références que j'ai indiquées en fin de texte. Ces références ne sont certes pas exhaustives pour le thème qui nous intéresse aujourd'hui, mais elles me semblent devoir être citées parmi les réflexions menées sur notre système universitaire. Je me suis beaucoup appuyé sur les deux premières références pour construire mon exposé. Le rapport du Haut comité d'évaluation de l'école est, à ma connaissance, le premier texte de cette instance de régulation sur l'évaluation dans les universités. Il indique quelques-unes des principales pistes qui devraient être explorées dans le cadre de la mise sur pied d'un véritable système d'évaluation universitaire en France. L'ouvrage de C. Musselin, montre bien les évolutions déjà parcourues et certaines autres qui restent encore du domaine du souhaitable ainsi que quelques-uns des freins qui retardent le mouvement.

Pour revenir au sujet de ces journées, je développerai mon propos le long de lignes très générales. Je reprendrai la situation des établissements français en ce qui concerne le système des incitations, incitations pour les institutions à travers les possibilités stratégiques offertes par leur autonomie, et incitations bien sûr, ou système de récompenses, pour les personnes. Sera ensuite abordée la question de la transparence de la gestion et de la prise de décision au sein des établissements. Pour chacun de ces thèmes j'esquisserai un rapide état des lieux et indiquerai les adaptations qu'il conviendrait d'intégrer pour améliorer le fonctionnement d'un système qui est, je pense,

beaucoup plus complet qu'on ne le croit, mais qui n'est pas, loin s'en faut, optimisé.

Sans craindre le paradoxe et alors que l'on aurait rapidement pu conclure que dans le système français il n'y a ni incitations ni transparence de gestion, je souhaite au contraire montrer que ce système français, parfois difficile à décrypter pour des observateurs peu rompus aux subtilités du fonctionnement de notre société, est en réalité doté d'instruments incitatifs, de moyens de contrôle de gestion des établissements beaucoup plus nombreux et même parfois plus opérants qu'on ne le croit généralement. En se livrant à de telles analyses systématiques, et mes activités au sein de l'Association européenne de l'université (EUA) m'y ont souvent amenées depuis la convention de Salamanque, on se rend alors compte que de nombreux mécanismes incitatifs et de contrôle de gestion existent dans le système français. S'ils étaient complétés par quelques mesures significatives et surtout s'ils étaient mieux coordonnés, ils pourraient permettre d'impulser et de consolider le mouvement de modernisation dans lequel de nombreux établissements sont désormais engagés. Je suis intimement persuadé que la tutelle de l'État français sur ses établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche est à la fois trop forte et trop faible : elle est tatillonne et mal ciblée, et donc mal organisée et mal exercée au regard des légitimes attentes de la société. Cela a rendu inopérants et peu utilisés les instruments incitatifs et les mécanismes d'évaluation de gestion et de prise de décision existants. Surtout cela n'a pas créé le sentiment que ces mécanismes devaient être développés, puisqu'un argument un peu hypocrite conduit à s'en remettre aux décisions de l'État tout puissant qui est censé agir dans l'intérêt commun. Mais l'État ne possède pas de capacités d'évaluation et d'information suffisantes et ne peut donc mettre en œuvre les mécanismes incitatifs pertinents pour qu'un système d'enseignement supérieur, même public, puisse être efficacement piloté de façon centralisée.

L'idée que je souhaiterais promouvoir est finalement assez simple : c'est en responsabilisant davantage les établissements par le développement réel de leur autonomie, que l'on assurera dans notre pays la promotion de systèmes incitatifs aussi bien pour les personnes que pour les institutions et que l'on imposera une démarche effective d'évaluation, seuls moyens d'assurer un véritable changement au cœur de notre système d'enseignement supérieur et de recherche. Il faut des mécanismes incitatifs pour motiver les personnes, une autonomie accrue des établissements pour que leur action soit plus efficace et un vrai système d'évaluation pour assurer la transparence de la gestion et des processus de décision pour les partenaires, et pour apprécier la capacité des institutions à atteindre les objectifs stratégiques qu'elles se sont assignées.

Incitations et comportement stratégique des universités

On peut parler d'incitations pour un établissement, même si généralement le terme est réservé à des dispositifs qui s'appliquent à des personnes. Mais des mécanismes incitatifs appliqués collectivement à un établissement n'ont de sens que si celui-ci est capable d'effectuer des choix stratégiques. Cela implique donc nécessairement une capacité minimale à penser son avenir en termes stratégiques et donc une autonomie réelle. Très souvent on croit que les universités françaises ne disposent pas de cette capacité, écrasées qu'elles seraient par un État omniprésent à tous les niveaux de leur fonctionnement et imposant ses directives à des établissements qui seraient réduits à n'être que des exécutants passifs. Analyser les choses de cette façon serait commettre un grave contresens, car le fonctionnement réel de ce système est beaucoup plus décentralisé qu'il n'y paraît et cette décentralisation est en train de s'accroître.

L'autonomie des universités françaises semble très formelle. Elle est inscrite dans la loi de 1984 qui régit l'organisation juridique des établissements d'enseignement supérieur, et de nombreux textes d'ordre réglementaires s'appuient sur cette autonomie. La très grande majorité des financements universitaires provient de l'État pour le fonctionnement, salaires des fonctionnaires notamment, ainsi que la majorité des investissements et, depuis plus récemment, des collectivités locales, villes départements et régions, en ce qui concerne les investissements. On déduit souvent de cela que les universités ne disposent pas d'une autonomie réelle par rapport à leurs autorités de tutelle. La réalité est beaucoup plus nuancée. D'abord, on peut remarquer que toute institution court le risque d'être dépendante politiquement de ses financeurs. Même dans les systèmes où les universités génèrent la totalité de leurs ressources, la recherche de financements externes implique nécessairement un risque de perte d'autonomie politique. Croire que les universités françaises ne jouiraient pas d'autonomie politique parce qu'elles sont des établissements publics directement sous la tutelle de l'État serait d'abord négliger le fait que l'État, en France, fonctionne réellement toujours dans une perspective de service public, c'est à dire en ce qui concerne l'enseignement supérieur dans une perspective d'accès équitable à la formation pour les citoyens et d'offres de formation raisonnablement répartie sur l'ensemble du territoire. Certes, on pourrait disserter sur la réalité de l'identification du service public à l'intérêt collectif, mais la doctrine est tout de même toujours celle-là : service public, intérêt collectif. Il ne faut pas oublier que les services publics sont en France encore de très grande qualité et en tout cas bien supérieurs à ce qu'ils sont dans nombre de pays de niveau de développement comparable. Tutelle de l'État ne signifie certainement pas absence d'autonomie politique pour les établissements. Songeons qu'à tous les niveaux de responsabilité (présidents,

doyens, chefs de département, présidents de commission de spécialistes, en charge des recrutements) l'élection est la règle dans le système universitaire français, ce qui n'est pas le cas même dans tous les pays de l'union européenne par exemple. Ce mode de désignation confère naturellement un degré certain d'autonomie aux établissements, largement maîtres de la désignation de leurs dirigeants à tous les niveaux (notons au passage que ceci n'est pas vrai pour les écoles, dont les directeurs sont nommés par décision ministérielle). L'autonomie des établissements est totale en ce qui concerne leurs orientations pédagogique et scientifique et partielle pour leur organisation interne.

La notion d'habilitation ministérielle nécessaire pour délivrer un diplôme national est également très souvent pointée comme le signe d'un certain manque d'autonomie des universités. Ce serait oublier que ce système d'habilitation constitue en fait un contrôle scientifique et pédagogique, à l'issue duquel est accordée une labellisation. Nous sommes certes assez loin de systèmes d'assurance-qualité ou d'accréditation, mais je crois que l'habilitation nationale pourrait être transformée en système d'assurance-qualité et, au moins pour certains diplômes professionnalisés pourrait devenir une véritable accréditation. C'est plus une question de méthodologie à redéfinir et de pratiques à modifier dans la procédure d'habilitation qu'une difficulté inhérente à la notion même de diplôme national. Songeons aussi au rôle que joue, pour les études d'ingénieurs, la commission du titre d'ingénieur (CTI), qui, sans donner l'habilitation à délivrer un diplôme national, joue vraiment le rôle d'une instance d'évaluation de qualité dont le label vaut nombre d'accréditations telles qu'elles sont pratiquées ici ou là. En ce qui concerne les diplômes nationaux, l'initiative est toujours du côté de l'établissement, qui est libre de demander les habilitations qu'il désire, et de les mettre en œuvre ou de ne pas les mettre en œuvre, s'il juge ses moyens insuffisants ou le contexte trop fragile en ce qui concerne les débouchés ou l'organisation pédagogique qu'il pourra mettre sur pied. Des habilitations sont souvent accordées et restent lettre morte parce que les établissements qui les ont obtenues jugent préférables de retarder le démarrage des diplômes en question.

N'oublions pas enfin, en ce qui concerne toujours les diplômes, que le doctorat est délivré par les universités sans qu'il y ait ici besoin de demander l'habilitation à délivrer ce diplôme national. Il suffit que des professeurs soient en poste dans une discipline pour qu'une thèse puisse être soutenue dans cette discipline dans l'université en question. Ce n'est naturellement qu'une condition nécessaire et non suffisante. C'est le Président de l'université qui autorise l'inscription de l'étudiant en thèse et sa soutenance, sans aucun contreseing de l'autorité de tutelle mais seulement après que des rapporteurs extérieurs à l'université aient évalué d'un point de vue

scientifique le projet de thèse. Au plus haut niveau scientifique de diplomation, nous trouvons donc une autonomie totale des universités françaises, ce qui, là encore, n'est pas tout à fait le cas de toutes les universités, européennes notamment, lorsqu'on examine de façon comparative les différents systèmes.

En bref, dans le système français de financement public des universités et de monopole public de délivrance des grades et des diplômes nationaux, les universités n'auraient pas d'autonomie si l'initiative revenait à l'État. Il n'en est heureusement rien, et ce sont bien les universités qui ont l'initiative. Cela ne leur confère pas une autonomie de fonctionnement suffisante, mais l'autonomie politique est totale. Les moyens, aussi bien en personnels qu'en financements directs, sont octroyés par l'État aux établissements sur la base d'éléments qui prennent en compte le nombre d'étudiants dans les différentes filières et cycles de formation, à partir d'un algorithme identique pour quasiment tous les établissements relevant de la tutelle du ministère de l'Éducation nationale. Au fond on est dans un système qui laisse l'initiative aux universités et qui ne s'autorégule pas trop mal. Prenons un exemple : si une université présente une demande d'habilitation pour un diplôme national et qu'elle l'obtienne parce que son dossier est bien préparé sur le plan scientifique et pédagogique, les moyens ne lui seront *de facto* octroyés que si elle parvient à attirer des étudiants dans ce diplôme ou encore si elle bénéficie de partenariats professionnels extérieurs. Autrement dit si le diplôme souffre de défauts mal décelés par les experts du ministère, ou encore, si le diplôme, pour quelque raison que ce soit, ne procure pas de débouchés aux étudiants, il attirera peu d'étudiants et pas de partenaires extérieurs et ne bénéficiera de ce fait que d'un très faible financement.

Ne nous y trompons pas, les étudiants français sont et seront, au moins au niveau des *masters*, de plus en plus mobiles, et le label « diplôme national » ne suffit plus pour attirer des étudiants. La réputation du diplôme, de son équipe pédagogique, de l'établissement au sein duquel il est organisé, sont des éléments de plus en plus souvent pris en compte par les étudiants pour faire leur choix. Là encore, et un peu comme pour l'autonomie, il ne faut pas s'attacher à l'apparence des choses. La réalité du diplôme national n'est absolument pas de conférer un label qui serait pris pour argent comptant par les étudiants. C'est devenu plutôt une garantie minimale de qualité, des spécificités étant ensuite apportées par chaque établissement ou parfois réseau d'établissements, spécificités qui sont les véritables éléments à partir desquels un nombre croissant d'étudiants effectuent leur choix. On peut le nier, mais la réalité est que les diplômes nationaux ne sont absolument pas homogènes et peuvent cacher des différences très importantes d'un établissement à l'autre, d'une université à l'autre. Le fait que ces différences soient de plus en plus les véritables motivations des choix des étudiants

conduit *de facto* à une compétition entre les établissements pour attirer les étudiants, ce qui constitue une forme de mécanisme incitatif pour les universités.

Troisième élément qu'il faut mettre en avant : la contractualisation, pratiquée sous forme de contrats quadriennaux de développement et signés entre les universités et leur ministère de tutelle. A juste titre, C. Musselin (2001) y voit le point de départ d'un puissant mouvement des universités françaises vers une autonomie très large. Tous les quatre ans, chaque université est appelée à préparer et à discuter un contrat avec le ministère. L'initiative du projet de contrat revient à l'université et l'État n'impose rien dans le cadre de ce projet. Il ne valide naturellement pas tout le projet qui lui est soumis par chaque université, mais il n'impose rien en dehors de ce qui est proposé par l'université. Certes, pour l'instant, seule une part trop faible des ressources des universités leur est fournie par le contrat, mais c'est une porte qui s'est ouverte et qui, soyez en certains, est appelée à être élargie. C'est une procédure originale qui permet à l'établissement d'exprimer un véritable projet stratégique, apanage d'institutions majeures et autonomes.

Quatrième élément qui est trop souvent oublié lorsqu'on jette un regard extérieur sur les universités françaises, elles ont ce qu'en droit français on appelle la personnalité morale. Cela signifie qu'elles peuvent contracter sans en rendre compte *ex ante* à quiconque. Par exemple, cela signifie, et de plus en plus d'universités y recourent, que si un établissement désire contracter un accord de partenariat y compris avec des entreprises ou des organismes privés, conduisant notamment à des financements complémentaires ou à toute sorte d'actions de soutien à tel ou tel diplôme national, une convention pourra être établie, ratifiée par le conseil d'administration de l'université et signée par le président, et devenir exécutoire sans aucune autorisation préalable d'aucune sorte de la part du ministère. Dans cet ordre d'idée, il convient également de souligner les possibilités accrues qu'offre la loi de juillet 1999 pour organiser la valorisation de la recherche et même plus généralement de toutes les activités pour lesquelles les universités possèdent des compétences particulières. Il est désormais possible d'organiser collectivement la valorisation des activités liées aux compétences scientifiques d'une université soit en interne, par la création d'un service d'activités industrielles et commerciales (SAIC), véritable interface entre activités universitaires classiques et activités commerciales menées au nom de l'université, soit en externe par la création d'une filiale dans le capital de laquelle l'université concernée est majoritaire. Dans ce cadre là, la valorisation d'activités par l'université elle-même, sous le seul contrôle de son Conseil d'administration est potentiellement, un facteur de motivation puissant pour les établissements.

Enfin en ce qui concerne les droits d'inscription, on a tendance à oublier que les droits d'inscription en formation continue sont déterminés par le Conseil d'administration de chaque université, là encore sans aucun contreseing de l'autorité de tutelle, la même chose existant pour les diplômés d'université, que toute université française est libre d'organiser, avec des montants de droits d'inscription qui ne sont décidés que par elle. Plusieurs universités recourent ainsi à cette possibilité pour générer des ressources propres parfois fort importantes à partir de programmes de formation permanente ou de programmes internationaux.

Ces différents éléments, et j'aurais pu en citer de nombreux autres, sont souvent méconnus et montrent bien que l'autonomie des universités françaises n'est pas aussi formelle qu'une analyse extérieure un peu rapide pourrait le laisser croire. Il s'agit de facteurs incitatifs motivant les établissements à se doter d'un véritable plan stratégique.

Évidemment j'entends déjà les commentaires devant ce tableau volontairement un peu idéalisé : que manque-t-il aux universités françaises pour qu'elles soient des acteurs véritablement majeurs dans la formation supérieure et la recherche ? (Je passerai sur le partage un peu stupide, il faut bien le reconnaître, hérité de 1968 et de la loi dite Loi Faure, du nom d'Edgar Faure alors ministre en charge des Universités, qui nous a doté d'universités souvent de trop petite taille et insuffisamment pluridisciplinaires. C'est un facteur important de la faiblesse institutionnelle des universités en France et nul doute qu'il conviendra de s'attaquer à ce problème d'une manière ou d'une autre). Pour que les principes d'autonomie et les mécanismes de contractualisation qui existent déjà dans le système français conduisent à une meilleure motivation pour les établissements, une autonomie accrue de ceux-ci est nécessaire, accompagnée par une réelle évaluation stratégique de leur fonctionnement, de leurs projets et de leurs politiques. Je parlerai plus loin, dans la dernière partie de mon exposé, de ces questions d'évaluation.

Une autonomie accrue, cela peut prendre de très nombreuses formes, mais d'ores et déjà, on peut imaginer plusieurs mesures qui seraient de nature à compléter les marges d'autonomie déjà disponibles pour les établissements. Les mesures préconisées par la CPU (Conférence des Présidents d'Université) sont exposées intégralement dans les actes du colloque de Lille. J'en reprendrai simplement deux ou trois.

En premier lieu un certain nombre d'aménagement du cadre juridique des universités est nécessaire, notamment pour leur permettre d'adapter leurs statuts internes de la manière qu'elles jugent la mieux appropriée à leurs spécificités et à leurs orientations politiques. Actuellement il est quasiment impossible pour une université de modifier ses statuts internes car une telle modification, même si elle est laissée à l'initiative des établissements exige de

réunir une majorité des deux tiers des membres en exercice du Conseil d'administration (et non pas seulement des membres présents ou représentés, ce qui est la règle dans tous les organismes juridiquement comparables). Un tel dispositif permet à une très faible minorité de bloquer très facilement toute modification de statuts simplement en s'abstenant. C'est ainsi qu'on voit, dans nombre d'universités des composantes qui n'ont plus de réalité ou au contraire, des composantes de fait qui n'existent pas juridiquement. Ce type de difficulté n'est pas de nature à générer des incitations très fortes pour l'établissement ni au sein de celui-ci. Si ce verrou sautait les universités pourraient adapter plus facilement leurs structures internes aux nécessités de leurs partenariats et de leurs projets stratégiques. De même elles pourraient inscrire dans leurs statuts la possibilité pour le Président de proposer aux suffrages des conseils de vraies équipes de gouvernement des universités. Actuellement il n'est pas rare de voir dans la même université un président entouré de vice-présidents qui sont ses principaux opposants ! Ceci provient du mode et du calendrier des élections qui sont différents pour le Président et les Vice-présidents. Dégager une ligne politique dans ces conditions relève de l'exploit. D'une manière plus générale, il conviendrait de renforcer le poids des équipes de responsables rassemblés autour des présidences et simultanément de définir avec beaucoup plus de clarté les rôles respectifs des organes centraux des universités et des organes facultaires.

La Conférence propose aussi que les budgets des universités soient entièrement globalisés et comprennent la totalité des dépenses d'investissements et de fonctionnement, charges salariales comprises, comme il est de règle en France pour la plupart des établissements publics et des collectivités locales. Une telle globalisation élargirait considérablement les options politiques des établissements et les encouragerait à avoir une vision plus globale et plus stratégique de leur politique. Il convient de noter qu'une telle réorganisation des pratiques budgétaires des universités rendrait aussi possible un développement beaucoup plus important de programmes de coopération inter universités pour construire de façon plus systématique des outils de gestion communs et des programmes de formation de leurs cadres et collaborateurs administratifs et techniques, dans la ligne de ce que fait actuellement l'Agence de mutualisation des universités et des établissements (AMUE). Développer ces outils de gestion et ces programmes de formation des personnels est trop souvent voué à une certaine efficacité lorsque cela est pris en charge de façon centralisée par le ministère car on est alors trop loin des vrais besoins des établissements et de leurs spécificités.

Vous noterez aussi que je n'ai pas évoqué la question des droits d'inscription comme outil d'incitation institutionnel pour les universités. Indiscutablement cette question est encore largement taboue en France. Mais

des interrogations commencent à se faire jour : est-il par exemple légitime de perpétuer une quasi-gratuité des études pour des études professionnalisées qui conduisent à des métiers fort rémunérateurs, alors que l'on sait que les filières en question sont souvent fréquentées par les enfants des classes sociales les plus favorisées ? Est-il légitime de perpétuer des droits d'inscription faibles alors que la majorité des étudiants des écoles et des seconds et troisièmes cycles universitaires sont issus des classes les plus aisées de la société ? Du point de vue de l'attractivité de nos formations à l'international, est-il sérieux et légitime d'expliquer que les études ne coûtent rien en France ? C'est une présentation naturellement erronée des choses qui de plus donne une image stupidement dévalorisante de nos formations à l'étranger. On commence à admettre dans notre pays que des droits d'inscription faibles conjugués à une démocratisation sociale insuffisante notamment dans les filières longues conduit à un système de redistribution à l'envers, des moins riches vers les plus riches. On commence à mieux mesurer les inconvénients du système d'aide aux organismes, qui prévaut en France, par rapport à un système d'aide aux personnes fondé sur des critères sociaux clairs et des bourses massivement revalorisées. Un système de bourses très fortement réévaluées et réparties de façon transparente sur critères sociaux permettrait à la fois de promouvoir une plus grande égalité d'accès aux études pour l'ensemble de la population, et un financement équitable des études, par la collectivité pour ceux qui ne peuvent pas payer, directement par les intéressés pour ceux qui le peuvent. Le service public y gagnerait en terme de démocratisation de l'enseignement supérieur et les établissements y gagneraient une plus grande souplesse de financement.

Sur tous ces thèmes la Conférence a élaboré des propositions précises qui sont désormais connues et seront soumises au gouvernement dans les semaines qui viennent. Je pense qu'existent déjà des mécanismes qui permettraient d'inciter les établissements à davantage d'initiatives stratégiques et politiques. Il ne s'agit donc pas de faire table rase et de se lancer dans une nouvelle révolution du système d'enseignement supérieur en France, remède qui tuerait certainement le patient. Il convient de renforcer les instruments existants en ce qui concerne l'environnement institutionnel et juridique des établissements, d'accroître leur autonomie, et de développer parallèlement des instruments de motivation individuelle et d'évaluation plus transparents et plus performants comme nous allons le voir dans les parties suivantes.

Incitations et systèmes de récompense individuels

Dans le même esprit je vais tenter de me livrer à un rapide tour d'horizon de la situation française du point de vue des personnels universitaires et des systèmes incitatifs individuels qui les concernent. Le statut de fonctionnaire

d'État, qui est celui des enseignants chercheurs peut sembler contradictoire avec tout mécanisme incitatif. C'est vrai, mais comme très souvent en France, des dispositions viennent mettre un peu de flexibilité, autoriser un certain nombre d'ajustements et constituent des éléments d'un système d'incitations visant à motiver les personnels pour les différentes tâches qui peuvent leur être demandées. De façon très formelle deux grands traits caractérisent le service qui est dû par les enseignants chercheurs au sein des universités. D'abord une quantification de ce service uniquement en termes d'heures d'enseignement faites en présence d'étudiants et ensuite une uniformité du service statutaire, sans qu'un établissement n'ait en aucune façon la possibilité de le moduler, en dehors d'un cadre très strict, défini nationalement. Ajoutons que les activités de recherche sont évaluées par le Conseil national des universités (CNU), instance nationale dont l'avis est déterminant pour le recrutement des enseignants chercheurs et leur promotion. Sur cette base un établissement ne dispose d'aucun outil incitatif lui permettant d'amener tel ou tel enseignant chercheur à remplir plus particulièrement telle ou telle mission, selon les compétences des personnels et les besoins de l'université.

Depuis une dizaine d'années, les choses ont cependant un peu changé. En premier lieu une décentralisation de la gestion des promotions des enseignants au niveau de l'établissement a été organisée : la moitié des promotions des Professeurs et des Maîtres de Conférences est en effet décidée au niveau des universités, par les Conseils scientifiques pour les premiers et par les Conseils d'administration pour les seconds. C'est un dispositif qui permet de mieux prendre en considération les missions et les responsabilités particulières que peuvent remplir les enseignants pour leur établissement. C'est un instrument individuel incitatif dont disposent les universités. Cependant la portée de ce dispositif doit être relativisée. D'une part le nombre de promotions disponibles au niveau de chaque établissement est constitué de la moitié des promotions décidées de façon globale au niveau national par le ministère, selon un processus qui n'est lié qu'aux contraintes budgétaires de l'État, dont le caractère naturellement conjoncturel rend difficile sa traduction en politique continue et cohérente au niveau des établissements. D'autre part, il est difficile de différencier entre les enseignants car les promotions, même si elles sont décidées par l'établissement doivent de toutes façons rester dans un système rigide de points indiciaires lié au statut général de la fonction publique en France. Il n'y a pas véritablement de possibilités de flexibiliser les promotions. Une autre mesure, prise sur l'initiative de Claude Allègre, a consisté à mettre sur pied un système de primes : pour les responsabilités administratives, pour les charges pédagogiques et pour l'encadrement doctoral et la recherche. Pour les deux premiers types de primes (administratives et pédagogiques), les fonctions qui y ouvrent droit

sont décidées, et les montants des primes également, au niveau de chaque université, dans la limite d'une enveloppe déterminée par le ministère, mais que l'université peut décider d'élargir un peu sur ses ressources générales de fonctionnement (pour certaines fonctions comme Président ou Directeur de certains types de composantes, les primes sont automatiques, mais leur montant est uniformément décidé par le ministère). C'est tout de même là un pas important vers la mise en œuvre d'un dispositif d'incitations effectivement contrôlées par chaque université pour ses personnels. Plusieurs autres mesures sont venues compléter ce dispositif, avec notamment la possibilité offerte aux personnes concernées d'opter pour un système de décharge d'heures de cours qui se substituent ainsi aux primes dans un certain nombre de cas. Au total les universitaires peuvent donc individuellement obtenir une rémunération complémentaire ou dans un certain nombre de cas, transformer ce complément en réduction d'heures d'enseignement, dès lors qu'il y a engagement particulier au service de l'université.

De nombreuses autres possibilités de compléments de rémunération existent. Elles sont toujours théoriquement contrôlées au moins par le Président de l'université et souvent aussi par le Conseil d'administration. Cela concerne notamment les activités liées à la formation continue, à la réalisation de certains contrats de recherche appliquée et aussi d'expertises à la demande d'organismes extérieurs. Très récemment la loi de juillet 1999 sur la valorisation de la recherche a autorisé tout enseignant chercheur à prendre des intérêts et à devenir administrateur d'une société qui serait créée en vue d'exploiter industriellement et commercialement une innovation technologique découlant de son activité de recherche scientifique.

La première partie du rapport Espéret (Espéret, 2001) expose une énumération complète et détaillée des possibilités de rémunérations complémentaires dont peuvent bénéficier des universitaires. On pourrait se demander ce qui manque donc pour que ce système de rémunérations complémentaires constitue un véritable mécanisme incitatif conduisant les membres de la communauté universitaire à être réellement motivés et dynamisés au service de l'établissement. Il souffre de plusieurs handicaps qui ne peuvent en faire un système incitatif au service de l'université.

D'abord, et là encore nous y reviendrons dans la dernière partie de notre exposé, la façon dont sont attribuées ces rémunérations complémentaires n'est pas toujours d'une transparence irréprochable. Les critères d'attribution de tel ou tel avantage ne sont pas suffisamment explicités. C'est un des aspects de la faiblesse de l'évaluation du système français. En second lieu, ces compléments de rémunération ne sont en général pas intégrés au projet politique de l'établissement. Les primes administratives mises à part, ces compléments résultent très souvent d'actions décidées individuellement, les

instances universitaires se contentant alors d'assurer, lorsqu'elles le font, un suivi du caractère réglementaire du versement de ces compléments. En soi cela n'est pas forcément très critiquable, mais ces compléments de rémunération, s'ils peuvent être incitatifs au niveau des individus pour les actions en elles-mêmes, ne motivent pas vraiment les universitaires au service de leur établissement. En étant un peu provocateur, ils les motivent surtout pour eux-mêmes ! Troisième faiblesse, liée à la précédente, il n'y a pas de lien institué entre les universités et leurs enseignants qui permettraient aux universités de s'assurer périodiquement que les compétences de leurs personnels sont bien mises au service de l'université et de sa politique, même s'il ne s'agit pas ici pour l'établissement d'avoir l'exclusivité de ces compétences. Enfin, ce système de compléments de rémunération n'est pas organisé de façon suffisamment décentralisée au niveau de chaque université et ne permet pas de prendre en compte les nouvelles missions qui apparaissent dans les champs d'activité des universités. Ils ne sont donc d'aucune utilité pour développer les politiques universitaires dans des nouveaux domaines. Au premier rang de ceux-ci il y a bien entendu tout ce qui concerne l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement, mais aussi les activités de soutien aux partenariats industriels ou encore à certains programmes européens. Il faut savoir qu'il est par exemple actuellement formellement interdit de prendre en compte dans le service statutaire des enseignants français toute activité liée à l'e-learning, et *a fortiori* de les rémunérer ! De même des activités de coordination et de mise en œuvre de grands programmes scientifiques échappent entièrement à toute possibilité d'intégration dans les services des enseignants par les universités. C'est ainsi que de nombreux établissements sont obligés de se situer à la frontière de la régularité réglementaire pour que soient remplies des tâches qu'en réalité on leur reprocherait de ne pas remplir.

En fait un seul changement permettrait de remédier à la plupart de ces inconvénients. Il est préconisé par la CPU dans son document sur l'autonomie et également, sous une forme très détaillée par le rapport rédigé par E. Espéret. Il faudrait mettre en œuvre une contractualisation, ou, si le mot de contrat fait peur eu égard au statut de la fonction publique, une convention entre chaque enseignant chercheur et son université de rattachement. Certes actuellement les universités maîtrisent assez largement les recrutements de leurs personnels universitaires, après validation scientifique des dossiers par le Conseil National des Universités (CNU), ou, pour certaines disciplines par un jury d'agrégation. Mais aucune université n'a le pouvoir de moduler les services demandés à ses personnels selon un lien contractuel qui permettrait à la fois de mieux motiver les personnels eux-mêmes et de mettre leurs compétences et leurs aspirations véritablement au service de leur université. Un tel lien contractuel, régulièrement réévalué en ce qui concerne son

contenu et la réalisation des obligations des deux parties permettrait de mettre de l'ordre dans tous les systèmes de complément de rémunération existants, tout en mettant ces mécanismes incitatifs au service d'une véritable politique d'établissement. Les nouveaux besoins des universités liés à l'évolution de leurs missions pourraient être parfaitement pris en compte et les motivations des universitaires pour leur engagement au service de leurs universités en seraient renforcées. La transparence y gagnerait et la différenciation des services des universitaires permettrait aux universités de bénéficier efficacement de toute la palette des compétences de leurs personnels. Notons que cette proposition est en parfaite cohérence avec une autonomie accrue des universités (c'est même en réalité une condition nécessaire fondamentale pour une réelle autonomie !) et avec une globalisation de leurs budgets.

Elle pourrait être mise en œuvre sans même que soit remis en question le sacro saint statut de la fonction publique (n'oublions pas que ce statut a été octroyé aux universitaires sous l'Empire, davantage sans doute au départ pour que l'État exerce un contrôle sur ces personnels que pour garantir leur liberté !). Plusieurs pistes sont possibles. Celle du contrat de service pluriannuel global passé entre chaque universitaire et son université, exposée dans le rapport d'Espéret, est sans doute la plus simple à mettre en œuvre. Une autre piste pourrait être de détacher les enseignants chercheurs auprès des universités et des établissements d'enseignement supérieur. Le statut général des personnels serait préservé, mais leur détachement impliquerait la signature d'une convention pour chacun des enseignants chercheurs ainsi détachés auprès d'une université. Autre piste enfin, et la liste est loin d'être exhaustive, donner le choix entre garder le statut de fonctionnaire ou passer sous contrat de droit privé avec l'employeur qu'est alors l'université. De nombreux exemples existent en France d'établissements publics dont les personnels ne sont pas des fonctionnaires mais sont sous contrat avec leur employeur, l'établissement public au sein duquel ils exercent leurs fonctions. Naturellement dans tous ces cas de figure, la contractualisation entre enseignant et université implique la définition d'un service personnalisé demandé à chaque enseignant, éventuellement à partir d'une configuration de base, et peut-être aussi un éventail de rémunérations plus large. Sur ce dernier point et sans craindre de soulever un tollé, on peut affirmer qu'actuellement en France, à rang hiérarchique donné, les rémunérations sont très différentes d'un enseignant chercheur à l'autre car chacun sait parfaitement utiliser toutes les possibilités permettant d'obtenir une rémunération complémentaire, dans des conditions parfaitement régulières au regard de la réglementation, mais dans des conditions d'individualisme absolu.

Mais cette notion de contractualisation, ou de conventionnement, si l'on préfère, entre université et personnels enseignants chercheurs n'a de sens que si elle s'accompagne de la plus grande transparence sur le contenu de ces conventions et par une évaluation rigoureuse à la fois des compétences des personnels et de la réalisation de leurs obligations contractuelles. C'est là évidemment toute la difficulté de mise en œuvre d'un tel système, et on retrouve ici ce dont je souhaiterais rapidement parler pour terminer, la place de l'évaluation pour qu'un système d'incitations, collectif ou individuel, puisse devenir effectivement performant et donc être un véritable instrument de changement de l'enseignement supérieur.

Transparence et évaluation : deux conditions pour qu'un système d'incitations devienne un instrument de changement de l'enseignement supérieur

Comme vous l'avez pressenti depuis le début de mon exposé, l'évaluation est le point crucial pour mettre en œuvre un système d'incitations et une transparence dans les processus de gestion et de décision qui garantissent une véritable transformation de l'enseignement supérieur, en France comme ailleurs. Il est bien évident que les différents changements que l'on peut envisager resteront lettre morte si aucun système d'évaluation crédible ne vient les conforter. C'est vrai aussi bien en ce qui concerne les projets stratégiques des universités qu'en ce qui concerne bien entendu les incitations que l'on peut essayer d'appliquer aux personnes. La difficulté pour la France réside dans le fait que les établissements publics n'ont aucune culture sérieuse de l'évaluation (à l'exception des établissements publics industriels et commerciaux, qui sont *de facto* obligés de se soumettre plus ou moins à l'évaluation du marché). Sur ce plan-là, la situation du secteur universitaire n'est ni meilleure ni pire que celle d'autres secteurs dépendant de l'État. Les premières publications du Haut Conseil de l'évaluation de l'école (HCE) relatives à l'évaluation des enseignements universitaires proposent un certain nombre de pistes intéressantes et donnent en illustration un certain nombre de pratiques déjà en œuvre dans quelques universités françaises. Mais évaluer les enseignements ne servira à rien si aucune conséquence ne peut en être tiré quant aux relations université enseignants et donc si on n'instaure pas une relation conventionnelle entre chaque enseignant chercheur et son université. Par ailleurs évaluer les enseignements ne suffit pas. Il faut aussi évaluer les pratiques de gestion des universités et aussi leurs plans stratégiques. Là encore, dans le domaine de l'évaluation, ce ne sont pas les études, enquêtes, organismes évaluateurs qui manquent dans notre pays. Je ne résiste pas au plaisir de vous communiquer, en annexe de mon texte écrit un tableau élaboré par Jean Pierre Finance, ancien Président de Nancy

Henri Poincaré-Nancy 1 et délégué général de la CPU pour une réunion du groupe de l'Europe Latine Universitaire (ELU).

Ce tableau n'a aucune prétention scientifique, mais il permet de montrer que les institutions en charge d'évaluer les universités et les enseignants chercheurs ne manquent pas en France. Il montre aussi ce qui constitue une des faiblesses du dispositif, sa dispersion. Cette dispersion génère beaucoup de confusion et surtout conduit à une absence totale de coordination entre les différentes procédures d'évaluation. Cela se traduit par des méthodologies très disparates (lorsque méthodologie il y a, ce qui n'est pas toujours le cas) et amène les établissements à répondre très souvent à des enquêtes à partir de données hétérogènes, qu'il faut sans cesse reconstituer pour chaque étude particulière. De plus, il n'est pas rare, à l'occasion de telle ou telle enquête menée par tel ou tel organisme, de se rendre compte que la méconnaissance du système universitaire par les organismes évaluateurs les conduit à commettre de nombreux contresens y compris sur l'interprétation primaire des données qui leur sont fournies. En réalité, c'est une véritable instance d'évaluation coordonnant l'existant, harmonisant les méthodes et les données qu'il faut d'abord mettre sur pied. Une telle instance pourrait organiser et coordonner l'évaluation et aider à élaborer une méthodologie partagée. Sans avoir la prétention de savoir ce que pourrait être cette méthodologie, je pense qu'elle devrait donner une large place à une évaluation sur site, avec auditions des acteurs universitaires et des partenaires, et ne pas rester une évaluation sur dossier, spécialité hélas très française (il faut noter que dans les premières années de la contractualisation en France il y a une dizaine d'années, les groupes d'experts se déplaçaient sur le terrain, y compris pour analyser et évaluer les habilitations demandées par les établissements ; cette pratique s'est perdue, faute de moyens, faute de volonté aussi, et les habilitations et les contrats résultent actuellement d'évaluations qui restent largement fondées sur des examens de dossiers menés sans véritable méthodologie et dans une transparence approximative).

Le second grave défaut des démarches évaluatrices en vigueur en France actuellement est qu'elles ne sont pratiquement jamais des évaluations externes aux universités et au secteur public. Certes la Cour des comptes, les Missions économiques et financières du ministère de l'Économie sont extérieures aux universités mais elles ne sont pas extérieures à l'État. Or il ne faut pas s'y tromper, les lacunes dont souffre le système universitaire français en matière d'évaluation ne sont qu'un aspect particulier d'un dysfonctionnement important de l'État en France : il n'y a pratiquement jamais d'évaluation des politiques publiques en France, dans le domaine de l'enseignement supérieur comme dans beaucoup d'autres domaines d'intervention de l'État. Il conviendrait ainsi que pour les aspects strictement académiques et scientifiques l'évaluation soit effectuée par des universitaires et des scientifiques au moins pour partie extérieurs au

système français. Quant aux aspects managériaux et stratégiques de l'évaluation ils devraient aussi être analysés par des experts extérieurs à la fois au système universitaire et au secteur public français. De toutes façons, l'évaluation de la recherche est d'ores et déjà très souvent extérieure, soit à travers les *referees* des grandes revues scientifiques internationales, soit à travers les partenariats industriels auxquels la recherche appliquée et la formation peuvent conduire. Il faudra bien se résoudre, pour que notre système d'enseignement supérieur puisse garder sa crédibilité, à accepter ces regards extérieurs (personnellement c'est la raison pour laquelle je suis très favorable à l'ouverture tous azimuts des universités françaises à des partenaires extérieurs et à des nouveaux publics : cette ouverture entraîne *de facto* une évaluation souvent plus décapante que celle qui pourrait être menée par tel ou tel organisme en charge officiellement de la mener).

Ces éléments étant posés, il convient bien entendu de s'interroger sur ce qui doit être évalué et à quoi doit servir l'évaluation. Là encore, sans prétendre être exhaustif, je souhaiterais rappeler quelques éléments issus des premiers travaux que notre Conférence (CPU) a commencé à conduire à propos de l'évaluation. Il convient sans aucun doute de distinguer au moins trois niveaux. D'abord un niveau très simple, trivial, qui permet d'avoir des données statistiques fiables et homogènes pour chaque établissement d'enseignement supérieur. Certes des données existent au niveau global, et sont régulièrement mises à jour par la Direction de la programmation et du développement (DPD) du ministère qui effectue souvent un travail absolument remarquable et dont les publications sont d'un très grand intérêt. Mais il n'est pas certain que ces données soient entièrement fiables et permettent d'avoir une lecture rapide et cohérente des situations, car elles sont alimentées par des établissements qui ont des pratiques très hétérogènes les conduisant souvent à donner des réponses de significations très différentes à des questions posées dans les mêmes termes à tous. Autrement dit, c'est d'abord à une évaluation et à une veille continue de la fiabilité de l'appareil statistique utilisé par le ministère lui-même qu'il faudrait procéder. Le second niveau concerne l'assurance qualité. Pour le moins les procédures de gestion et de prise de décision des établissements devraient faire l'objet d'évaluations régulières. La prise en charge de façon mutualisée par les universités de leurs grandes fonctions administratives, à travers le travail de l'Agence de mutualisation des universités et des établissements (AMUE) contribue beaucoup à harmoniser les pratiques de gestion et à les améliorer, ce qui constitue indubitablement un début de système partagé d'assurance qualité. De même, et c'est un paradoxe, les contrôles de légalité des actes de gestion des Présidents d'Universités qui doivent être effectués par les services de l'État pourraient, s'ils étaient plus intelligemment pratiqués, participer à la construction de ce système

d'assurance qualité des établissements français. Le troisième niveau de l'évaluation concerne ce que l'on pourrait appeler l'évaluation stratégique : juger et évaluer un établissement sur sa capacité à se fixer des objectifs stratégiques et à les atteindre. Il ne sert par exemple à rien de constater qu'un établissement est plutôt en retrait pour sa politique internationale s'il n'en a pas fait un objectif prioritaire, alors que le même établissement pourra avoir une politique de formation continue remarquable mais ne sera pas évalué pour cela. La qualité de la politique menée par une université doit naturellement être appréciée par rapport aux objectifs qu'elle s'est fixés. Simultanément, l'évaluation stratégique d'une université doit être consacrée à l'évaluation de sa capacité à mettre en œuvre, en interne comme en externe des mécanismes incitatifs de nature à lui permettre d'atteindre plus facilement et plus efficacement les objectifs stratégiques qu'elle se fixe. Cette évaluation stratégique permettrait, à mon sens, de lier incitations et transparences. L'évaluation doit en effet servir autant à améliorer le fonctionnement d'une université à travers les recommandations qui lui seront faites qu'à servir de base à l'allocation des moyens qui lui sont nécessaires.

Tous les éléments que j'ai évoqués au cours de mon exposé sont bien les éléments d'un même puzzle.

- Autonomie des établissements, pour accroître leur capacité à définir et à mettre en œuvre une stratégie fondée sur des objectifs partagés en interne avec les membres de la communauté universitaire et en externe avec les partenaires, mais aussi pour définir et mettre en œuvre des incitations collectives et individuelles de nature à atteindre plus facilement ces objectifs.
- Évaluation, pour que les partenaires, au premier rang desquels sans doute les pouvoirs publics, puissent se repérer dans les projets qui leur sont présentés et les moyens qui leur sont demandés.

Le système français a certes beaucoup de chemin à parcourir pour assembler les éléments de ce puzzle. Mais a-t-il véritablement beaucoup plus de chemin à faire que d'autres systèmes d'enseignement supérieur que nous connaissons en Europe ? Je n'en suis pas si certain que cela. En tout cas, je suis convaincu que ne pas accepter de faire cet effort serait mortel pour lui, alors même que beaucoup d'éléments sont réunis qui lui permettrait de parcourir cette route sans courir trop de risques.

Références

- CPU (2001),
 « Autonomie des universités », Actes du colloque de Lille, 22-23 mars (disponible sur le site de la CPU www.cpu.fr).

- ESPÉRET, E. (2001),
« Nouvelle définition des tâches des enseignants et des enseignants chercheurs dans l'enseignement supérieur français », rapport de la commission instituée par Jack Lang, ministre de l'Éducation nationale, Paris (disponible sur le site de la CPU www.cpu.fr).
- HAUT COMITÉ DE L'ÉVALUATION DE L'ÉCOLE (HCE) (2002),
Avis et rapport sur l'évaluation des enseignements à l'université, mars.
- MUSSELIN, C. (2001),
La longue marche des universités françaises, PUF, Paris.

Annexe

Tableau des évaluations pratiquées en France

Évaluer quoi Évaluer qui	Enseignement	Recherche	Management institutionnel	Stratégie globale
Personnes (enseignants, chercheurs)	CNU CA, CS Étudiants	CNU CA, CS		
Centres de Recherche	MSU	MSU EPST	IGAENR Cour des comptes	CNER
Départements et filières d'enseignement	MEN CPN (IUT, IUP) CTI Marché		CTI	
Université	MEN (CEPPE)		CNE IGAENR MEEF Cour des Comptes Groupes de travail CPU	CNE Groupes de travail CPU

- CNU : Conseil national des universités (2/3 membres élus, 1/3 membres nommés par le ministère). Uniquement des enseignants chercheurs ou chercheurs. Évaluation par pairs.
- CA-CS : Conseil d'administration et Conseil scientifique de l'Université. Étudiants dans dispositifs réglementaires : organiser évaluation dans les enseignements (pas directement enseignants).
- MSU : Mission scientifique universitaire. Évalue les programmes doctoraux. Commun à la recherche et à l'éducation nationale, avec des groupes d'experts nommés par le ministère.
- MEN : Ministère de l'Éducation nationale.
- CPN : Commissions pédagogiques nationales pour IUT, IUP.
- CTI : Commission du titre de l'ingénieur.
- CEPPE : Comités d'expertise des projets pédagogiques des établissements experts nommés par le ministre.
- EPST : Établissements publics de science et technologie : organismes de recherche qui ont leur propre organe d'évaluation (ce sont les organismes de recherche : CNRS, INSERM, etc.).
- IGAENR : Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche.
- Cour des comptes : Juridiction nationale chargée de veiller à la bonne application des règles budgétaires et financières dans les administrations et les établissements publics.
- CNE : Conseil national d'évaluation créé par la Loi, indépendant du gouvernement.
- MEEF : Mission d'expertise économique et financière (missions installées dans chaque région auprès des responsables du réseau du Trésor public).
- CNER : Conseil national d'évaluation de la recherche.
- CPU : Groupes de travail sur les moyens des Universités, sur le contrat, sur l'évaluation.

L'université publique : une référence pour l'enseignement supérieur brésilien

par

Wrana Maria Panizzi

Université fédérale du Rio Grande do Sul, Brésil

Résumé. *Durant ces dernières années, le débat relatif à l'avenir de l'enseignement supérieur au Brésil s'est partagé grosso modo entre deux visions. L'une d'elles pointe avant tout la nécessité urgente d'élargir le système, pour permettre à un nombre sans cesse croissant de brésiliens d'obtenir un diplôme et d'entrer qualifiés sur un marché du travail de plus en plus compétitif et internationalisé. Cette vision a encouragé l'expansion notable que l'enseignement supérieur privé a connue au Brésil pendant la dernière décennie. L'autre vision, sans pour autant déconsidérer les difficultés de l'enseignement supérieur public brésilien ni les demandes des milliers de jeunes exclus de l'éducation universitaire, soutient l'idée que l'expansion du système d'enseignement supérieur doit s'inspirer des conclusions de la Conférence Mondiale de l'Enseignement Supérieur qui s'est tenue à Paris en 1998. Dans cette perspective, il ne s'agit pas d'opposer enseignements public et privé, mais d'envisager la croissance de l'ensemble du système à partir de la conviction que l'éducation constitue un atout stratégique pour le développement des nations, que l'enseignement supérieur est un droit pour tous et que l'éducation est un devoir des États.*

Introduction

L'université, en tant que lieu de production et de transmission d'une expérience culturelle et scientifique qui appartient à toute l'humanité, n'est pas toujours accessible à tous. Dans chaque pays, la construction de ce lieu est marquée par des expériences sociales et des trajectoires institutionnelles singulières. Pour cette raison même, il convient, si l'on veut mieux comprendre le débat qui existe aujourd'hui au Brésil à propos de la mission de l'université publique, de son financement, de sa productivité et de sa gestion, d'esquisser d'abord un tableau historique de l'expérience brésilienne.

Grosso modo, le système brésilien d'enseignement supérieur est constitué de trois types distincts d'institutions, qu'elles soient publiques ou privées : les universités, les associations de facultés et ce qu'on appelle les « unités » ou « institutions isolées ». La plupart des universités publiques du pays s'intègrent dans le Système Fédéral d'Enseignement Supérieur. Il s'agit des « universités fédérales », dont la gestion et le financement dépendent de politiques et de ressources qui sont du ressort du gouvernement fédéral. Le Brésil compte par ailleurs un nombre important d'universités publiques qui sont administrées cette fois par les États de la fédération, les universités *estaduais* – que nous qualifierons ici de « régionales » – ainsi que quelques universités municipales.

En 1999, 2 377 715 étudiants fréquentaient les cours de *graduação* ou 1er cycle dans les universités et autres institutions d'enseignement supérieur du pays, publiques et privées¹. Parmi ces étudiants, 1 544 622 se trouvaient dans des institutions privées, soit 65 % du total. Cette même année, 86 851 étudiants fréquentaient les cours de maîtrise et de doctorat dispensés par ces mêmes institutions, dont 11 509 dans des établissements privés, soit seulement 13 % [treize pour cent] du total. Ces derniers chiffres sont l'expression d'un trait important du système brésilien d'enseignement supérieur, révélant l'association étroite qui existe entre enseignement et recherche au sein des universités publiques. Ces dernières, à côté d'autres institutions elles aussi publiques, sont en effet responsables de la quasi-totalité de la recherche qui est menée dans le pays².

Le système brésilien d'enseignement supérieur a connu une expansion notable dans les années 1990, comme le montrent les chiffres présentés dans les tableaux 1, 2 et 3. Entre 1994 et 1999, le nombre d'inscriptions s'est accru de 43 % pour les cours de 1er cycle, de 23.5 % pour les cours de maîtrise et de

Tableau 1. **1^{er} cycle : nombre d'étudiants inscrits (1981-99)**

	Total	Institutions d'enseignement			
		Fédérales	Régionales	Municipales	Privées
1981	1 386 792	313 217	129 659	92 934	850 982
1994	1 661 034	363 546	231 936	94 971	970 584
1996	1 868 529	388 987	343 101	103 339	1 133 102
1998	2 125 958	408 640	274 934	121 155	1 321 229
1999	2 377 715	422 835	303 178	87 080	1 544 622

Source : Ministère de l'Éducation, Institut national d'études et de recherches sur l'enseignement (INEP).

Tableau 2. **Maîtrise : nombre d'étudiants inscrits (1987-99)**

	Total	Institutions d'enseignement			
		Fédérales	Régionales	Municipales	Privées
1987	31 717	15 862	9 797	–	6 058
1994	46 086	23 298	15 926	–	6 862
1996	45 622	23 725	15 918	–	5 979
1998	50 931	26 681	17 312	–	6 938
1999	56 911	29 337	18 802	–	8 772

Source : Ministère de l'Éducation, de la Coordination et du Perfectionnement des personnels de niveau supérieur (CAPES).

Tableau 3. **Doctorat : nombre d'étudiants inscrits (1987-99)**

	Total	Institutions d'enseignement			
		Fédérales	Régionales	Municipales	Privées
1987	8 366	2 469	5 264	–	633
1994	18 907	6 941	10 470	–	1 496
1996	22 198	8 658	11 559	–	1 981
1998	26 810	11 251	13 097	–	2 462
1999	29 940	13 027	14 176	–	2 737

Source : Ministère de l'Éducation, de la Coordination et du Perfectionnement des personnels de niveau supérieur (CAPES).

58.4 % pour les cours de doctorat. Cette croissance est liée avant tout à l'expansion que l'on a pu observer dans le secteur privé, comme l'indiquent les chiffres du tableau 4. On constate ainsi que, de 1994 à 1999, par exemple, c'est-à-dire en une demi-décennie seulement, le nombre de places offertes par le secteur privé a presque doublé. En 1999, celui-ci a proposé

Tableau 4. **Nombre de places offertes dans l'enseignement supérieur public et privé au Brésil (1986-99)**

	Total	Institutions d'enseignement			
		Fédérales	Provinciales	Municipales	Privées
1986	442 314	68 188	43 650	38 421	292 055
1994	574 135	85 017	58 501	33 935	396 682
1996	634 236	84 197	63 603	35 713	450 753
1998	776 031	90 788	70 670	44 267	570 306
1999	904 634	99 973	85 488	33 178	685 995

Source : Ministère de l'Éducation, Institut national d'études et de recherches sur l'enseignement (INEP).

115 689 places de plus qu'en 1998, soit un nombre supérieur à la totalité des places offertes par l'ensemble des institutions fédérales d'enseignement supérieur existant alors dans le pays ! Cette expansion accélérée du secteur privé tient tant à l'augmentation du nombre des places offertes dans les universités existantes qu'à la création de nouvelles universités et unités isolées – une expansion qui, bien souvent, va de pair avec une diminution de la qualité de l'enseignement.

Nous traiterons plus loin d'autres aspects liés à ces chiffres. Il convient toutefois dès à présent de souligner que, aujourd'hui, entre 12 % et 15 % de la population brésilienne âgée de 18 à 24 ans fréquentent un cours supérieur³.

D'un point de vue historique large, la marche des processus qui ont conduit à la construction de ce système peut être divisée en cinq cycles ou périodes, le point de départ étant le transfert au Brésil de la cour du Portugal, en 1808. Il s'agit bien évidemment d'une histoire que l'on ne saurait comprendre sans prendre en compte certains événements et processus « extérieurs » à la vie universitaire, et qui allaient s'avérer décisifs non seulement pour le destin de celle-ci mais aussi pour l'ébauche du Brésil comme nation. Ce n'est cependant pas le lieu ici de traiter ces épisodes de manière approfondie.

Bref aperçu historique du système brésilien d'enseignement supérieur

On sait que, contrairement à ce qui s'est produit dans l'Amérique hispanique, l'implantation d'universités s'est faite tardivement au Brésil⁴. Si, tant durant l'époque coloniale que, ensuite, pendant la période impériale (1822-89), aucune université ne s'est transportée dans le pays, s'y est néanmoins alors installées quelques écoles qui, ultérieurement, allaient servir d'ancrage pour la formation de la première université brésilienne. Au début du XIX^e siècle, lors du transfert de la cour portugaise au Brésil, un certain nombre

d'écoles seront ainsi créées dans les villes de Rio de Janeiro et de Salvador da Bahia, l'ancienne capitale de la colonie. A Rio de Janeiro, par exemple, seront fondées l'Académie Royale Militaire et l'Académie de Médecine et de Chirurgie. Sous l'Empire, en 1874, sera ensuite fondée l'École polytechnique, issue de l'Académie royale militaire.

Avec l'avènement de la République (1889), un nouveau cycle débute. Le Brésil assiste alors à une multiplication d'écoles et de facultés, dont la plupart sont tournées vers la formation professionnelle dans les domaines de la médecine, de l'ingénierie et du droit. Aux alentours de 1910, les villes de São Paulo, Manaus et Curitiba seront la scène des premières tentatives de création d'universités. Toutefois, ces expériences échoueront : ces universités soit ne parviendront même pas à se constituer, soit auront une existence précaire et éphémère.

En 1920, dans le cadre des initiatives participant de la commémoration de l'indépendance du pays, est créée l'Université de Rio de Janeiro – qui sera rebaptisée plus tard Université du Brésil, laquelle, à son tour, donnera naissance à l'actuelle Université Fédérale de Rio de Janeiro. La stratégie employée pour cette création, à savoir la réunion d'institutions publiques et privées déjà en place, servira de modèle pour presque toutes les universités qui vont être mises sur pied ultérieurement dans le pays. La fondation de l'Université de Minas Gerais, dans la ville de Belo Horizonte en 1927, s'est ainsi effectuée selon ce même modèle.

En 1930, avec l'arrivée de Getúlio Vargas au pouvoir, une troisième période commence pour l'enseignement supérieur au Brésil. En avril 1931, le tout nouveau ministère de l'Éducation et de la Santé institue le Statut de l'Université brésilienne. Jusque-là, la création d'universités n'était pas réglementée par le gouvernement fédéral. Sur la base de cette nouvelle réglementation, mais tout en suivant le modèle qui avait été établi à travers la création de l'Université de Rio de Janeiro – la réunion d'écoles et de facultés existantes – sont créées des universités publiques dans les villes de São Paulo et Porto Alegre (1934), puis de Recife et Salvador da Bahia (1946). Durant cette même période, toujours suivant le même modèle, sont fondées les premières universités brésiliennes privées : les Universités Catholiques de Rio de Janeiro et São Paulo (1946), puis de Porto Alegre (1948).

Un nouveau cycle s'ouvre en 1950, année où se constitue le Système Fédéral d'Enseignement Supérieur. Les universités publiques du pays, à l'exception de celle de São Paulo, sont alors « fédéralisées », c'est-à-dire qu'elles vont être désormais administrées par le gouvernement fédéral. L'enseignement supérieur public connaîtra à partir de là une expansion notable. Sous les régimes de Getúlio Vargas et de Juscelino Kubitchek seront mises en place 14 nouvelles universités fédérales⁵.

En 1961, suite à la renonciation à sa charge du président récemment élu Jânio Quadros, le système politique brésilien entre en crise – crise dont le point culminant sera le coup d'État militaire de 1964. Cette année-là, le Brésil comptait 22 universités et 125 autres institutions publiques d'enseignement supérieur, ainsi que 12 universités et 86 autres institutions privées d'enseignement supérieur – voir tableau 5. L'ensemble de ces entités abritait près de 100 000 étudiants, dont près de 80 % étaient inscrits dans des institutions publiques. Ce tableau va commencer à se modifier à partir de 1964, année du putsch et du début du dernier cycle des transformations ayant touché l'enseignement supérieur brésilien.

Tableau 5. Nombre d'institutions d'enseignement supérieur publiques et privées existant au Brésil en 1961 et en 1998

Institutions	Publiques		Privées		Total	
	1961	1998	1961	1998	1961	1998
Universités	22	77	12	76	34	153
Associations de facultés				93		93
Institutions isolées	125	132	86	595	211	727
Total	147	209	98	764	245	973

Sources : Synopsis statistique de l'enseignement supérieur, MEC/SEEC (1961) ; Recensement de l'Enseignement supérieur, MEC/INEP (1998).

Initialement, les militaires maintiendront le rythme d'expansion du Système Fédéral d'Enseignement Supérieur, bien qu'en assouplissant dans le même temps les exigences régissant la concession du statut d'université, en venant à transférer de volumineuses ressources publiques vers le secteur privé et créant ainsi des mécanismes qui vont faciliter l'expansion de ce secteur. Au fil des années, répondant aux demandes d'institutions privées, les gouvernements militaires mettront fin au processus de « fédéralisation » mis en œuvre en 1950, ce qui va conduire à la réapparition des universités publiques régionales. Il importe néanmoins de faire remarquer que ces mêmes gouvernements militaires (1964-85) ont également réalisé des investissements significatifs dans l'université publique, ceci dans l'objectif de développer la recherche scientifique. A partir des années 70 et grâce à ces investissements, la portée et l'importance de l'enseignement de deuxième et de troisième cycle se sont considérablement accrues dans l'ensemble du système brésilien d'enseignement supérieur.

A la fin de la décennie 1980, les gouvernements en viendront cependant à contrôler de façon rigide le budget des universités fédérales. Dès lors, les universités publiques seront soumises à des restrictions concernant l'embauche de nouveaux cadres et la réalisation d'investissements visant à

élargir le nombre des inscriptions. Vers le milieu des années 90, dans le contexte de la « globalisation », on notait déjà un accroissement sensible du nombre d'institutions privées d'enseignement supérieur. En 1998, comme le montre le tableau 5 (si l'on ajoute aux universités les associations de facultés et les « unités isolées »), le Brésil comptait 973 institutions d'enseignement supérieur, dont seules 209 étaient publiques.

Les héritages et les défis

Tout au long de son histoire, la société brésilienne n'a guère réussi à financer la création d'universités, que ce soit par des investissements publics ou privés. Les principales universités publiques et privées présentes aujourd'hui dans le pays sont nées suivant un même modèle – la réunion d'écoles et de facultés. L'histoire brésilienne montre par ailleurs que les systèmes d'enseignement public et privé ont toujours été, pour ainsi dire, « complémentaires », dans la mesure où le secteur public n'a jamais poursuivi le dessein de – ni eu les ressources pour – financer intégralement l'enseignement supérieur.

L'un des héritages de cette histoire qui marquent le système brésilien d'enseignement supérieur est la fragmentation institutionnelle, que l'on observe y compris au sein du Système Fédéral d'Enseignement Supérieur. Les universités publiques et privées ne constituent de fait en aucun cas des catégories homogènes. Les premières abritent pratiquement 90 % de la recherche scientifique du pays. Pour autant, ce volume de recherche ainsi que les enseignements de 2^{ème} et de 3^{ème} cycle les plus qualifiés ne se concentrent que dans une petite poignée d'universités, notamment dans les universités régionales de São Paulo et de Campinas et dans les universités fédérales de Rio de Janeiro, Brasília, Minas Gerais (Belo Horizonte), Pernambuco (Recife) et Rio Grande do Sul (Porto Alegre). Il importe toutefois de souligner que, parmi les institutions privées, il en existe quelques-unes d'un niveau académique élevé.

Le tableau actuel de l'enseignement supérieur brésilien apparaît ainsi quelque peu complexe, et il faudrait sans aucun doute y consacrer une analyse d'envergure et de fond, que nous n'avons pas la place de développer ici. En tout état de cause, il est certain que le système public d'enseignement supérieur vit au Brésil un moment marqué avant tout par l'incertitude quant à son avenir. De l'avis de hautes autorités gouvernementales, la fin de l'actuel modèle de financement du Système Fédéral d'Enseignement Supérieur, qui ne prévoit pas de faire payer des mensualités aux étudiants, serait proche⁶.

En effet, comme le montrent divers indicateurs, les ressources publiques destinées aux universités fédérales ont diminué continuellement au cours des dernières années⁷, ce qui les a contraintes à chercher de nouvelles sources de

financement, y compris par le biais de prestations de services. Les dysfonctionnements du système touchent aussi le secteur privé, dans lequel, en raison du coût élevé des inscriptions, le nombre d'étudiants qui ne parviennent pas à payer leurs mensualités croît sans cesse⁸.

Tableau 6. Nombre de places offertes, de candidats et d'étudiants inscrits dans les institutions d'enseignement supérieur publiques et privées en 2000

Enseignement supérieur	Institutions d'enseignement		
	Total	Publiques	Privées
Places offertes	1 216 287	245 632	970 655
Candidats	4 039 910	2 178 918	1 860 992
Étudiants inscrits en 1 ^{ère} année	897 557	233 083	664 474

Source : Recensement de l'Enseignement supérieur, ministère de l'Éducation, Institut national d'études et de recherches sur l'enseignement (INEP).

Face à ce tableau, les défis qui se présentent sont multiples et de grande envergure. Si, depuis ses origines les plus lointaines, l'université se veut le lieu de production et de transmission d'une expérience culturelle et scientifique qui appartient à toute l'humanité, la poursuite de cette mission semble rencontrer d'innombrables obstacles au Brésil. D'un côté, pour l'accomplir, l'université ne peut s'éloigner des frontières de la connaissance – bien au contraire, elle se doit de les élargir. Pour ce faire, de volumineux investissements s'avèrent nécessaires, et il faudra aussi de la patience, dans la mesure où l'avancée des sciences est une œuvre de longue haleine. De l'autre, la mission de l'université ne saurait se réaliser si elle n'élargit pas son rayonnement social, si elle ne « rend » pas à la société la connaissance qui lui appartient de fait. De ce point de vue, le tableau brésilien se montre paradoxal et dramatique à la fois. Comme l'indique le tableau 6, en 2000, 68 % des places offertes par le secteur privé ont été effectivement occupées. En d'autres termes, cette année-là, des places sont restées « vacantes » dans le système d'enseignement supérieur brésilien, dans les institutions du reste tant publiques que privées, beaucoup de jeunes n'ayant pas trouvé le temps d'étudier, parce qu'il leur fallait travailler pour assurer leur subsistance et celle de leur famille ou simplement parce qu'ils ne disposaient pas des ressources nécessaires pour payer leurs études. Au Brésil, des milliers de jeunes renoncent ainsi à s'inscrire dans une université soit parce que l'offre de places reste trop faible dans l'enseignement public, soit parce que, bien qu'en nombre croissant, les places qu'offre le secteur privé leur sont de fait inaccessibles.

En résumé, le système brésilien d'enseignement supérieur a fait de l'accroissement de l'offre de places son objectif principal au cours de la dernière décennie. Les chiffres montrent que si cet objectif est en train de se réaliser à grands pas, cet accroissement notable du nombre de places n'est pas allé de pair avec une augmentation équivalente du nombre d'étudiants universitaires, et, ce qui s'avère encore plus problématique, n'a pas impliqué de participation accrue à la vie universitaire de jeunes issus de familles aux revenus modestes. Bien au contraire, des études révèlent que, dans les années 1990, la proportion des étudiants de « faibles revenus » au sein du système brésilien d'enseignement supérieur a chuté de 8.5 % à 6.9 % du total⁹.

Les engagements

Si, en tant que possibilité d'inclusion et d'intégration sociale, l'université rencontre des obstacles pour mener à bien sa mission dans les pays dits « développés », ce constat apparaît de toute évidence plus critique encore dans les pays qui, tel le Brésil, se trouvent marqués par de brutales inégalités et où l'expérience universitaire est relativement récente. Surtout lorsqu'on tient compte du fait que, pour accomplir une telle mission, beaucoup d'universités brésiliennes devront relever d'autres défis, parmi lesquels celui de se consolider, de fait, en tant qu'institutions qualifiées pour produire et transmettre un « bien » de plus en plus « cher » – la connaissance.

Durant ces dernières années, le débat relatif à l'avenir de l'enseignement supérieur au Brésil s'est partagé grosso modo entre deux visions. L'une d'elles pointe avant tout la nécessité urgente d'élargir le système, pour permettre à un nombre sans cesse croissant de brésiliens d'obtenir un diplôme et d'entrer qualifiés sur un marché du travail de plus en plus compétitif et internationalisé. Cette vision a encouragé l'expansion notable que l'enseignement supérieur privé a connue au Brésil pendant la dernière décennie.

L'autre vision, sans pour autant déconsidérer les difficultés de l'enseignement supérieur public brésilien ni les demandes des milliers de jeunes exclus de l'éducation universitaire, soutient l'idée que l'expansion du système d'enseignement supérieur doit s'inspirer des conclusions de la Conférence Mondiale de l'Enseignement Supérieur qui s'est tenue à Paris en 1998. Dans cette perspective, il ne s'agit pas d'opposer enseignements public et privé, mais d'envisager la croissance de l'ensemble du système à partir de la conviction que l'éducation constitue un atout stratégique pour le développement des nations, que l'enseignement supérieur est un droit pour tous et que l'éducation est un devoir des États.

Il est certain que les universités publiques brésiliennes connaissent des problèmes et des dysfonctionnements qui leur sont propres, « internes » à la

vie universitaire – et ceux qui ont la charge de les diriger savent qu'ils ne seront pas résolus par le simple accroissement des ressources qui leur sont allouées. On sait aussi que les difficultés que rencontrent ces universités ne seront pas davantage surmontées à travers la mise en œuvre de nouvelles « techniques administratives ». La solution à de tels problèmes requiert en réalité, avant tout, un changement d'attitude de la part de l'ensemble de la communauté universitaire. De ce point de vue, encore une fois, la Conférence de Paris doit servir de repère aux actions à entreprendre dans ce sens. Il ne faut pas hésiter à concevoir l'université publique, tout comme la connaissance, en tant que patrimoine social, comme une construction collective qui traverse les gouvernements et les générations, en tant que « lieu hors du pouvoir », comme l'a définie avec sagesse Roland Barthes. Il est clair que, au sein d'une institution aussi fortement hiérarchisée et marquée par le « mérite individuel », et dans le contexte d'une société de plus en plus compétitive, il est malaisé de visualiser « l'effort collectif » – alors que celui-ci est précisément le plus pertinent et devrait être de plus en plus valorisé, surtout par les organismes chargés de l'évaluation des tâches et résultats institutionnels et académiques. D'où l'importance d'une invitation permanente, de la part des différents groupes qui constituent la communauté universitaire, à la participation et à l'engagement dans la gestion des universités.

Nous pensons que l'université publique brésilienne, avec en toile de fond les questions de l'évaluation académique et institutionnelle et de l'incorporation de nouvelles technologies, doit considérer avec le plus grand sérieux les quatre grands thèmes qui ont été développés à la Conférence de Paris : ceux de la pertinence, de la qualité, du financement et de l'internationalisation de l'enseignement supérieur. Notre conviction est que les universités publiques sont, dans le contexte brésilien, celles où peuvent le mieux prospérer les engagements qui ont été pris par la communauté académique internationale en 1998. Plus que les chiffres, c'est l'histoire de l'expérience universitaire brésilienne qui le montre.

Tout au long du XXe siècle, les universités publiques brésiennes ont joué un rôle extraordinairement important dans la modernisation du pays, dans le développement de ses forces économiques les plus dynamiques, dans la construction de ses identités régionales. Pour ces raisons, et pour beaucoup d'autres, et aussi aiguës que soient les critiques qui lui sont faites, l'université publique conserve toute sa légitimité au Brésil. Néanmoins, cette structure complexe et hétérogène, qui est sans aucun doute l'une des constructions les plus réussies du Brésil républicain, a besoin de se rénover. Cette nécessité semble aujourd'hui faire l'unanimité parmi les dirigeants universitaires, qui savent par ailleurs que ce processus n'aura de bons résultats qu'avec la participation active de la communauté universitaire et de la société.

L'Université Fédérale du Rio Grande do Sul (UFRGS), institution que nous avons la charge de diriger depuis six ans, apparaît comme l'une des universités les plus qualifiées du Brésil, ceci en fonction des critères d'évaluation les plus divers. Sa bonne marche a été reconnue par les autorités éducationnelles et aussi par la société. Cette évaluation positive de l'UFRGS ne doit pas pour autant conduire à la conclusion qu'elle ignore beaucoup des problèmes que vit l'ensemble des universités publiques brésiliennes. Afin de chercher à surmonter ses dysfonctionnements et à améliorer ses capacités, nous avons mis en place une série d'initiatives, à commencer par l'élaboration d'un Plan de Gestion qui, dès sa conception, a inclus la participation active de larges secteurs de la communauté universitaire – professeurs, fonctionnaires et étudiants.

Le débat qui a débouché sur l'élaboration de ce Plan de Gestion, nommé *Universidade Viva* (Université Vivante), a eu comme point de départ la définition de l'université en tant que « construction collective » résultant du travail de plusieurs générations. Il s'agit cependant d'une œuvre jamais achevée, qui doit savoir être en même temps l'héritière et le vecteur de rénovation de l'expérience culturelle et scientifique accumulée par l'humanité. Sur la base de cette représentation, nous avons dit que l'université, sans pour autant tourner le dos à son histoire et à son identité comme institution, devait s'ouvrir à sa propre diversité et, surtout, aux demandes de la société. Institution « vivante », ouverte et plurielle, l'université, pour être dans son époque, a besoin d'apprendre à se rénover de façon permanente. Le débat autour du plan *Universidade Viva* a eu également une fonction pédagogique. A travers lui, de larges secteurs de la communauté universitaire ont pris conscience de ce que nos ressources financières, matérielles et humaines devaient être réparties selon des critères précis, à partir de la définition d'objectifs et de l'élaboration de programmes et de projets.

Les thèmes de la démocratisation et de la modernisation de la gestion universitaire ont pris un relief particulier dans le contexte du débat autour de l'*Universidade Viva* et de l'implantation de celle-ci. L'un des défis les plus importants qui se sont alors présentés concernait la participation de la communauté académique dans la gestion de l'université, un travail de longue haleine et dont l'un des présupposés est la connaissance de la propre vie universitaire. Lors du débat relatif au Plan de Gestion, la communauté universitaire s'est rendu compte, par exemple, que l'UFRGS ne savait pas grand-chose d'elle-même. Nous constituons une communauté de plus de 35 000 personnes réparties sur quatre campus, proposons des centaines de cours (de premier cycle, de spécialisation, de maîtrise, de doctorat, etc.) et disposons d'un grand nombre de bibliothèques, de laboratoires et d'unités d'enseignement (écoles, facultés, instituts), sans parler des divers services et

organes administratifs. De ce constat est né le projet « Démocratisation de l'Information », qui implique la mise en œuvre d'actions visant, d'une part, à produire une information plus qualifiée, capable d'orienter la proposition d'améliorations et la résolution de nos problèmes, et, d'autre part, à faciliter l'accès à l'information pour la communauté universitaire et la société. Sur la base de ce projet, par exemple, nous avons été amenés à produire des rapports sur les activités de l'UFRGS, ceci dans un langage « accessible » incluant non seulement des « graphiques » et des « chiffres », mais aussi des évaluations qualitatives, des commentaires et des photos – tout en faisant preuve de rigueur dans l'appréciation de ces activités. Grâce à ces rapports, qui ont été largement distribués, on peut dire qu'aujourd'hui, sans aucun doute, l'UFRGS se connaît mieux elle-même. Un autre exemple que l'effort que nous avons réalisé dans le sens de la démocratisation de l'accès à l'information est la mise en réseau, via l'informatique, de nos fonds de bibliothèque. Outre cet outil, les usagers d'ordinateurs ont évidemment accès à un grand nombre d'autres informations et services, académiques et administratifs, disponibles sur notre site Internet (www.ufrgs.br).

Dans le cadre du plan *Universidade Viva*, nous avons également mis en place des « séminaires de gestion ». Ils ont lieu une fois par an et comptent avec la participation de dirigeants, de chefs, de coordinateurs de commissions académiques et administratives, de représentants des divers conseils, d'entités d'étudiants, de professeurs et d'employés de bureau – bref, on y trouve une large représentation de responsables de l'administration de notre université. Ils incorporent de plus des collègues venus d'autres universités et des représentations d'organisations « externes » à la vie universitaire, qui sont invités pour animer nos débats par le biais de conférences. Le premier de ces séminaires s'est tenu en 1997, avec pour thème « L'université du XXI^e siècle ». Lors de ces rencontres, nous traitons du quotidien de la vie universitaire, de la formation au monde du travail, du rôle de la connaissance dans le développement économique et social et de la coopération internationale. Au cours de l'année, à partir des conclusions de ces séminaires de gestion, sont organisées d'autres rencontres où sont développés les thèmes qui s'avèrent les plus urgents à traiter ou exigent un approfondissement, ce qui permet d'induire un processus continu d'analyse et de perfectionnement de nos propositions et projets.

Une autre initiative importante que nous avons prise dans le cadre du plan *Universidade Viva* concerne le processus d'évaluation institutionnelle et académique, qui, peu à peu, s'est incorporé au quotidien de notre université. Nous avons créé pour ce faire le Secrétariat de l'Évaluation Institutionnelle, auquel nous avons donné le même statut que celui des principaux organes de l'administration universitaire. La tâche première de ce secrétariat est d'évaluer l'exercice « collectif » de nos activités d'enseignement et administratives, avec

en point de mire tant la mise en pratique de notre projet académique que le souci de rendre efficaces et efficaces nos instruments de gestion.

Les thèmes de la démocratisation et de la modernisation de la gestion universitaire nous paraissent stratégiques s'agissant des universités publiques brésiliennes. Cependant, comme d'autres, l'UFRGS doit se rénover et progresser sous de nombreux autres aspects. La société brésilienne voit dans son université publique une institution capable de mettre en œuvre des solutions pour d'innombrables problèmes, qui vont des plus simples, immédiats et urgents à ceux qui requièrent des investissements à long terme et de grande ampleur. En tant qu'institution de recherche et lieu de production de connaissances, elle se trouve sollicitée aussi bien par des représentants de petites communautés rurales, de petits entrepreneurs et des maires de village que par les maires des métropoles, les autorités gouvernementales régionales et les grandes entreprises publiques et privées. L'approfondissement des liens avec les gouvernements, les entreprises et les mouvements sociaux nous semble également revêtir un caractère stratégique pour la rénovation des universités publiques du pays. L'université ne saurait refuser les partenariats. Elle peut et doit assurer des prestations de services. Toutefois, de telles activités doivent toujours être menées en obéissant à des critères clairement définis dans le cadre d'un projet académique. L'UFRGS est aujourd'hui engagée dans plus de 800 conventions¹⁰, dont participent des associations communautaires, des syndicats, des organisations non gouvernementales, des mairies, de petites entreprises et aussi des entreprises de grande envergure venant des secteurs industriels les plus divers, comme ceux de la pétrochimie (Petrobrás, Copesul), de la métallurgie (Gerdau) et de l'informatique (Dell Computer). Quelques-unes de ces conventions concernent le transfert de technologies les plus rudimentaires, tandis que d'autres demandent de l'université l'exploration des frontières de la connaissance. Il convient néanmoins de comprendre que, pour l'université publique, l'intérêt d'offrir des services ou de répondre à tout autre type de demande réside moins dans les retours financiers que de telles actions peuvent lui apporter que dans ce qu'elle a à gagner en restituant à la société la connaissance qu'elle développe et dans ce qu'elle peut apprendre sur la société elle-même à travers les partenariats en question.

Face à des demandes aussi diverses, l'université publique brésilienne doit donc relever le défi aussi bien de resserrer ses liens avec les communautés locales que d'élargir ses actions sur le plan de la coopération internationale. Pour cette raison, nous avons encouragé au sein de l'UFRGS la formation de réseaux et de groupes de chercheurs, la mobilité académique et les échanges tant avec les universités et pays avec lesquels nous avons établi depuis quelques années déjà des rapports de coopération étroits – je me réfère en particulier à la France, à l'Angleterre, à l'Allemagne, au Canada, aux États-Unis

et au Japon – qu’avec les universités d’autres pays d’Amérique latine – avec lesquels, plus récemment et aussi paradoxal que cela puisse paraître, nous avons établi le même type de rapports, notamment ceux du MERCOSUL (ceci par le biais de l’Association d’Universités du Groupe Montevideo) – et des universités espagnoles et portugaises, rapprochant ainsi des identités culturelles relevant du monde américano-ibérique.

L’approfondissement des liens avec la société a montré à la communauté universitaire de l’UFRGS que nous ne pouvons pas laisser plus longtemps de côté le débat sur la place de la recherche dans le cadre de chaque université et de l’ensemble du système brésilien d’enseignement supérieur. S’agissant des universités publiques, nous croyons que la production de la connaissance doit s’associer plus clairement aux activités d’enseignement. Plus encore, au nom de la liberté académique, l’université publique ne saurait négliger certaines demandes de la société, et encore moins privilégier quelques membres de la communauté universitaire et certains domaines de la connaissance. Afin d’avancer dans ce sens, l’UFRGS a accordé une attention toute spéciale : a) aux projets visant l’intégration entre enseignement et recherche ; b) au resserrement des liens entre l’université et différents segments de la société, ceci à travers ce que nous appelons l’extension universitaire ; c) à la réalisation d’activités de recherche dans toutes les branches de la connaissance, en favorisant et induisant celles qui sont encore peu développées ainsi qu’une interaction sans cesse accrue avec les secteurs productifs et les entités responsables des politiques de développement économique et social.

Une autre initiative que nous avons prise dans le but d’affronter les problèmes que vit l’UFRGS concerne ce que l’on pourrait nommer la « reconstruction de l’esprit de corps ». L’université publique se doit en effet de surmonter sa croissante fragmentation. Dans le contexte brésilien, les universités, d’une manière générale mais plus spécialement les universités publiques, revêtent une grande importance sociale non seulement parce qu’elles contribuent à l’accroissement de la richesse matérielle du pays mais, surtout, parce qu’elles sont productrices de « valeurs », d’une richesse morale et spirituelle. L’université est et doit continuer d’être le lieu de la cohabitation de différentes disciplines et formations. Ce que nous avons de meilleur dans nos universités publiques, c’est cette ambiance diversifiée, plurielle, qui, plus que toute autre chose, aide nos jeunes à exercer, de manière efficiente et citoyenne, leurs fonctions au sein du monde du travail. L’UFRGS a entrepris de très nombreuses actions allant dans ce sens. Nous avons par exemple créé le *Journal da Universidade*, publication mensuelle qui, en traitant tant les grandes questions qui se posent à l’université publique que celles relevant du quotidien de l’UFRGS, donne la parole aux différents segments qui construisent la vie universitaire. Nous avons en outre mis sur pied un projet de

réhabilitation de l'ensemble architectural qui compose notre plus ancien campus, situé dans le centre-ville de Porto Alegre – projet qui, en impliquant la communauté formée par d'anciens étudiants, serviteurs et professeurs de l'UFRGS, a donné d'excellents résultats, rendant plus présents et plus étroits les liens de l'université avec la ville.

Bien d'autres thèmes mériteraient ici d'être abordés, ne serait-ce que succinctement, pour mieux illustrer la trajectoire récente de l'UFRGS dans le contexte de l'université publique brésilienne. Faute de place, j'aimerais conclure cet exposé en apportant un bref témoignage personnel : mon expérience en tant que professeur et dirigeante universitaire m'a montré que l'université publique brésilienne ne réussira à faire progresser aucun de ses projets si la communauté académique n'a pas une « vision d'université », c'est-à-dire une perception claire de la mission de l'université publique et de ses contours comme « construction collective ». Ce me semble être là une condition préalable pour que se développe une disposition à la participation, sans laquelle prédominent des comportements conservateurs qui interdisent ou rendent dénuée de signification la promotion de changements.

Notes

1. Les chiffres que nous citons, sauf indication contraire, relèvent du Recensement de l'enseignement supérieur, enquête réalisée conjointement par l'Institut national d'études et de recherches de l'éducation (INEP) et le ministère de l'Éducation www.mec.gov.br/superior/censosuperior/default.asp
2. Consulter à ce propos le travail de Maria Alice Lahorgue, « Le financement public de la recherche et les réponses institutionnelles : le cas du Brésil », qui a été présenté lors de la Conférence générale de l'IMHE, Paris, 16-18 septembre 2002.
3. Les chiffres concernant la proportion de jeunes brésiliens intégrant l'enseignement supérieur sont controversés. Quoi qu'il en soit, tous les indicateurs disponibles révèlent que peu nombreux sont ceux qui réussissent à conclure leur formation universitaire.
4. Pour une meilleure compréhension du processus de constitution et d'évolution de l'enseignement supérieur au Brésil, voir Luiz Antonio Cunha, *A universidade temporã*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1980. Sur ce sujet et l'évolution de l'université dans le contexte latino-américain, nous suggérons la consultation de deux importantes collectes d'articles : Jorge Brovetto et Miguel Rojas Mix (sous la direction de), *Universidad Iberoamericana – Globalización e identidad*, Madrid, CEEXCI, 1999; Jean-Michel Blanquer et Héglio Trindade (sous la direction de), *Les défis de l'éducation en Amérique Latine*, Paris, IHEAL, 2000.
5. Dans les villes de Fortaleza (1954), João Pessoa (1955), Belém (1957), Natal et São Luis (1958), Juiz de Fora, Santa Maria, Curitiba, Goiânia et Florianópolis (1960), Brasília, Niterói, Maceió et Vitória (1961). Au cours de la même période sont créées les Universités Catholiques de Recife (1951), Belo Horizonte (1958), Curitiba et Pelotas (1960), ainsi que l'Université Mackenzie à São Paulo (1951).

6. Dans les universités publiques brésiliennes, l'enseignement de 1^{er}, de 2^e et de 3^e cycle est gratuit.
7. Par exemple, entre les années 1995 et 2000, les fonds investis dans les universités fédérales ont chuté de 396.1 millions à BRL 216.2 millions selon un rapport récemment divulgué par l'Association Nationale des Dirigeants d'Institutions Fédérales d'Enseignement Supérieur.
8. Pour les étudiants du privé, le gouvernement fédéral offre un programme de crédit selon les règles duquel l'État paie directement aux institutions d'enseignement les mensualités, les étudiants commençant à rembourser après la fin de leurs études. Ce programme connaît cependant aujourd'hui de grosses difficultés, surtout parce que beaucoup d'étudiants ne parviennent pas à rembourser le prêt accordé.
9. L'étude qu'a réalisée Simon Schwartzman montre que, dans les années 1990, la part des étudiants de l'enseignement supérieur issus de familles se situant parmi les « 20 % les plus riches » est passée de 67.1 % à 70.7 % du total. Cf. « Crescimento de vagas não leva pobre à universidade », Folha de São Paulo, 27 mai 2002, p. c-1.
10. La diversité et le grand nombre de contrats que l'UFRGS a passés avec des entreprises et des organisations gouvernementales et non gouvernementales nous a conduits à créer une nouvelle structure administrative, tournée plus spécifiquement vers le transfert de technologies. Il s'agit du Secrétariat au Développement Technologique, qui, aux côtés d'organismes universitaires déjà existants, comme la Pró-Reitoria de recherche, a contribué de façon marquante au resserrement des rapports entre l'UFRGS et la société et à la progression de notre travail en Recherche et Développement.

Pilotage ministériel et réactions des établissements – L'évolution récente du système d'enseignement supérieur finlandais

par

Seppo Hölttä et Eila Rekilä

Université de Tampere et Université de Vaasa, Finlande

Résumé. *A la fin des années 80, à l'occasion de la réforme du secteur public, la Finlande a reformulé sa politique de l'enseignement supérieur. Cette démarche comprenait aussi une réforme en profondeur des instruments de mise en œuvre des décisions gouvernementales à l'intérieur du système universitaire. Il s'en est suivi la création d'un modèle de pilotage fondé sur la régulation des résultats plutôt que des moyens et une augmentation de l'autonomie des universités traditionnellement soumises à une réglementation stricte. Le dialogue s'est simplifié entre le ministère de l'Éducation et les universités au sujet de la planification et du budget et un système de négociations et d'accords de résultats a été mis en place. De plus, on a élaboré une formule de financement fondée tout d'abord sur les objectifs institutionnels convenus dans les accords de résultats, et ensuite, de plus en plus nettement, sur les résultats. Le nouveau modèle de pilotage a été mis en œuvre dans une situation caractérisée par un rattachement global de la politique finlandaise d'enseignement supérieur aux politiques de développement économique et industriel en général et à la politique d'une société de l'information en particulier. Le défi posé aux universités consistait à améliorer leurs capacités de gestion afin de faire preuve d'efficacité en s'adaptant au nouveau pilotage des pouvoirs publics et à l'évolution de l'environnement politique en général.*

Cet article s'inspire de deux études empiriques actuellement menées par les auteurs, l'une portant sur l'évolution des instruments de pilotage des pouvoirs publics entre le milieu des années 80 et le présent, et l'autre sur les réactions des établissements à l'actuel modèle de pilotage en fonction des résultats. Les théories de gouvernance des établissements constituent la base théorique de cet article.

Pilotage ministériel et réactions des établissements – l'évolution récente du système finlandais d'enseignement supérieur

L'évolution du pilotage des pouvoirs publics et de la gestion institutionnelle dans l'enseignement supérieur finlandais a suivi les tendances internationales, notamment celles qui se sont manifestées dans les pays de l'OCDE au cours des quinze dernières années. Certaines solutions sont encore propres à l'enseignement supérieur finlandais ; quelques-unes d'entre elles sont liées à la réforme de l'ensemble du secteur public et quelques détails ne se trouvent que dans le secteur de l'enseignement supérieur. Au cours de dix à quinze dernières années, les pays occidentaux ont dû réduire l'appareil bureaucratique, décentraliser la prise de décision, réduire les coûts et démanteler les normes. Le rôle des administrateurs de l'enseignement supérieur a connu des changements spectaculaires. Au lieu de contrôler le travail universitaire, ils doivent désormais s'acquitter de fonctions nouvelles, créer des stratégies, définir des objectifs et évaluer des résultats. Ils ont dû s'efforcer davantage de fournir des services à la communauté universitaire qu'à vérifier la bonne application des règlements.

Cet article s'inspire de deux études empiriques actuellement menées par les auteurs, l'une portant sur l'évolution des instruments de pilotage des pouvoirs publics entre le milieu des années 80 et l'heure actuelle, et l'autre sur les réactions des établissements à l'actuel modèle de pilotage en fonction des résultats. Les théories de gouvernance des établissements constituent la base théorique de cet article.

En Finlande, l'enseignement supérieur est dispensé dans 20 universités et 29 établissements AMK (collèges polytechniques). Le champ couvert par cet article se limite au secteur universitaire. Toutes les universités relèvent de l'État et reçoivent l'essentiel de leurs crédits de son budget. Les établissements AMK peuvent être municipaux ou privés, et leur financement est assuré conjointement par l'État et les autorités locales. La législation sur l'éducation est adoptée par le Parlement qui détermine aussi les grandes lignes de la politique éducative. La Loi de 1998 sur les universités a donné à celles-ci plus de latitude pour résoudre les questions d'ordre interne. Elles peuvent décider librement des modalités de leur organisation interne et de leurs structures de décision. L'une des limites importantes de l'autonomie institutionnelle tient au fait que les domaines représentés dans chaque université restent définis par la loi. Le gouvernement adopte tous les quatre ans un Plan de

développement de l'éducation et de la recherche universitaire pour une période de six ans. Le Conseil d'évaluation de l'enseignement supérieur, organisme régulateur semi-indépendant, créé en 1995, aide les universités et les établissements AMK pour tout ce qui touche à l'évaluation. L'Académie de Finlande a en charge l'administration centrale de la recherche et finance la plus grande partie de la recherche universitaire.

La gestion du secteur public

Il y a dix ans, l'OCDE faisait valoir que l'efficacité économique était traitée comme l'un des résultats de l'efficacité du secteur public comme du secteur privé. Le secteur public a un effet important sur les résultats économiques par l'influence directe qu'il exerce en tant qu'acheteur et vendeur de biens et de services, par ses effets indirects sur les marchés des produits et du travail, et par les charges qu'il peut faire peser sur l'activité privée du fait d'une mauvaise administration et de réglementations mal conçues ou inutiles. Les politiques d'ajustement structurel doivent donc inclure au nombre de leurs cibles la réforme de la gestion publique (OCDE PUMA, 1990).

De grandes réformes ont été mises en œuvre dans le secteur public depuis cette déclaration de l'OCDE. Pollit a constaté en 1995 les effets particulièrement marquants qu'ont eus des procédures telles que les techniques de budgétisation décentralisées, les fonds et les primes fondés sur les résultats, les normes d'activités et surtout la qualité des services publics, le remplacement des hiérarchies par les contrats, l'évaluation et la réflexion sur la rentabilité (Pollit, 1995, p. 203). McMahon décrit ces réformes qui marquent le passage de l'ancienne administration publique à la Nouvelle gestion publique (NGP). Celle-ci comprend les aspects suivants :

- coupes sombres dans la gestion des offices publics, compressions budgétaires, réduction des ressources et des effectifs du personnel;
- cessation de toute fourniture de biens privés par les offices publics, qu'ils soient ou non en concurrence avec le secteur privé;
- arrangements de paiements par les usagers selon lesquels ceux-ci, en général sans subventions ou « à prix coûtants », acquittent le prix de la consommation de biens publics fournis par les offices publics;
- délégation contractuelle des fonctions des offices publics aux fournisseurs du secteur privé;
- cessation de l'activité du secteur public pour permettre aux forces du marché de déterminer si le manque qui en résulte doit ou non être comblé par l'activité du secteur privé;

- abolition des réglementations qui freinent la concurrence, tant au niveau intranational qu'international;
- vente au secteur privé des offices et avoirs publics, et notamment des fournisseurs de services publics et de télécommunications (McMahon, 2001, p. 694).

L'un des aspects importants de l'évolution de la gestion publique en Finlande est son haut degré de continuité depuis le début de 1990, quelque soit la coalition politique au pouvoir, et l'utilisation de projets progressifs et pilotes pour répondre aux nouvelles exigences de l'environnement dans lequel fonctionne le secteur public. Selon les projets d'évaluation lancés par le ministère des Finances au printemps 2000, le pilotage par résultats a constitué le principal processus de gestion et a, en outre, fourni un contexte positif à l'évolution de la gestion stratégique et de la conduite des affaires internationales. Cependant, l'évolution est inégale jusqu'à présent, notamment au niveau des agences. La gestion du personnel et l'évaluation de l'encadrement sont les aspects de la gestion qui ont présenté le plus de difficultés tout au long des années 90. Il ressort des résultats de l'évaluation que la gestion générale au sein de l'administration de l'État reste relativement faible et superficielle par suite du poids des traditions administratives. Les évaluateurs font valoir que l'une des solutions à ce problème consisterait à mettre en place une « gestion par résultats élargie » qui rassemblerait la gestion stratégique, la gestion du personnel et la gestion par résultats au sein d'un processus plus maîtrisé (Temmes, Kiviniemi, Peltonen, 2001, p. 15).

Ils constatent que l'évolution continue des systèmes de gestion constitue, pour l'avenir, l'un des principaux défis à relever. Il s'agit d'améliorer la gestion par résultats pour en faire un moyen efficient, efficace et licite de guider les organisations publiques. Ils proposent que soient prises les mesures pratiques suivantes : évaluation du rendement des systèmes de gestion par les résultats, formation à la gestion du personnel à partir d'études de cas, et mise au point de modèles d'évaluation de la gestion. (Temmes *et al.*, p. 16). Il existe actuellement dans le secteur universitaire un groupe de travail chargé d'évaluer les procédures de pilotage par résultats des universités ; en automne, il formulera des propositions en vue de la mise en place du système et des pratiques spécifiques relatives à l'interaction entre le ministère de l'Éducation et les universités.

Point de départ de la réforme de la direction et de la gestion de l'université finlandaise

Le système d'enseignement supérieur finlandais s'est toujours caractérisé par les rapports étroits qui relient les pouvoirs publics et les universités. Le passage à la nouvelle politique de gestion a commencé vers le

milieu des années 80. On peut dater le début de cette évolution en évoquant la décision du Conseil d'état prise en 1986. A cette époque, les universités finlandaises, contrairement à celles de la plupart des autres pays occidentaux, jouissaient d'une situation économique très favorable. La décision du Conseil d'état garantissait une augmentation de 15 % de l'affectation sur le budget de l'administration centrale des crédits destinés à l'enseignement et à la recherche. Cette décision s'assortissait toutefois de conditions préalables. L'État exigeait notamment :

- que les conditions de la gestion orientée vers les objectifs soient améliorées, que les établissements d'enseignement supérieur aient plus de possibilités de décider eux-mêmes de l'utilisation des fonds qui leur étaient affectés, et que les décisions concernant la charge de travail des enseignants soient marquées par plus de souplesse,
- que la recherche menée dans les établissements d'enseignement supérieur soit plus systématique et planifiée et que la coopération entre établissements soit plus efficace,
- que tous les établissements d'enseignement supérieur appliquent un système d'évaluation des résultats qui produise des données suffisantes et comparables relatives au produit et aux coûts de la recherche et de l'enseignement,
- que les établissements d'enseignement supérieur rendent compte à intervalles réguliers des résultats de leur activité,
- que les résultats obtenus par l'enseignement et la recherche soient pris en compte lors de l'allocation de ressources nouvelles.

Cette liste de conditions peut être considérée comme le point de départ de la gestion fondée sur les résultats (ou gestion par résultats) dans l'enseignement supérieur finlandais, même si cette appellation n'a été adoptée que quelques années plus tard. (On trouvera dans Hölttä 1988 une discussion du changement de la stratégie de pilotage des pouvoirs publics à la fin des années 80).

Ce nouveau départ pris par les pouvoirs publics s'est avéré très spectaculaire. La Finlande avait l'un des systèmes d'enseignement supérieur les plus centralisés d'Europe en ce qui concerne la tutelle de l'État (voir notamment OCDE, 1982). Pour les universités, il était plus facile d'absorber les nouvelles procédures, et notamment l'affectation des crédits en fonction des résultats, étant donné l'augmentation remarquable des ressources entre 1988 et 1991. Les universités ont commencé de subir les effets de la profonde récession entre 1992 et 1994. Bien que la nouvelle stratégie de direction ait été formulée à la fin des années 80 et au début des années 90, il n'a pas été possible d'éviter le malentendu durable selon lequel le modèle de direction par résultats avait été mis au point pour répartir les coupes sombres, et afin

que les universités soient elles-mêmes chargées de la tâche pénible qui consistait à effectuer des compressions internes. Par la suite, il est intéressant de noter que les éléments de base de la nouvelle stratégie de direction gouvernementale ont été mis en place dans le secteur universitaire avant même qu'ait eu lieu la réforme de la direction du secteur public.

A partir d'une analyse des documents du ministère de l'Éducation au début des années 90, on peut dresser la liste des finalités de la réforme. Il s'agissait notamment :

- de déléguer la prise de décision aux établissements,
- de réduire la bureaucratie,
- d'augmenter les pouvoirs d'autorégulation des universités,
- d'évaluer les résultats et les activités,
- d'intensifier le dialogue entre le ministère et les universités,
- de mettre en place des procédures de négociations et de contrats,
- d'accroître l'efficacité,
- d'augmenter la transparence de la prise de décision,
- de rendre plus claire la division des tâches entre universités,
- de différencier les profils institutionnels des universités.

Selon le plan d'activité et financement du ministère pour les années 1993-1996, la stratégie ministérielle consistait à :

- conférer aux universités toute la souplesse possible en matière de décision, conformément aux statuts,
- tenter de soutenir la mise en place de la gestion universitaire au niveau institutionnel, afin de transmettre cette souplesse aux universités,
- prendre en compte les résultats dans le financement afin d'accroître le rendement,
- instaurer le système des contrats de résultats entre le ministère et les universités.

Les moyens concrets les plus importants permettant d'augmenter la souplesse et l'autonomie des établissements en matière de prise de décision étaient l'adoption des enveloppes budgétaires (Hölttä et Pulliainen, 1991) et l'instauration d'une charge de travail souple pour le personnel universitaire (Hölttä et Karjalainen, 1997). Pendant les premières étapes de la réforme de la direction et de la gestion, on a pris en compte les aspects spécifiques de l'organisation universitaire, mais plus tard, quand la réforme de la direction a atteint l'ensemble du secteur public, conformément aux principes définis par le ministère des Finances, beaucoup de ces aspects particuliers ont dû céder le pas au modèle plus uniforme de la direction en fonction des résultats.

L'un des aspects exceptionnels de la réforme de la direction et de la gestion de l'enseignement supérieur finlandais a été la création d'une base nationale de données universitaires. La base de données KOTA a été constituée au milieu des années 80 pour obtenir des informations plus complètes au sujet des moyens et des résultats de l'université. Elle comprend des statistiques sur les établissements et les domaines d'étude, c'est à dire, des informations sur les coûts et les résultats, sur les étudiants, les diplômés, les candidatures, le personnel, les échanges, l'enseignement de l'université ouverte, la formation continue et les installations. KOTA contribue à la planification, au suivi et à l'évaluation des performances. Elle est utilisée aussi bien par le ministère que par les universités. La base de données est entretenue par le ministère, mais les données sont recueillies par les établissements eux-mêmes et mises à jour au début de chaque année calendaire. Cette base de données a permis de créer des modèles de contrats et de financement, ainsi qu'un système de planification, qui dépendent en grande partie de l'exactitude de l'information fournie par les établissements (pour plus de détails, voir Hölttä, 1998).

Exemples de changements importants de la gestion universitaire

En Finlande, l'enseignement supérieur est considéré comme l'un des facteurs essentiels du développement du pays et de l'économie. C'est notamment ce dont témoignent l'augmentation planifiée de ses ressources, même pendant les années marquées par de sérieuses difficultés économiques, et le rôle confié à l'enseignement supérieur dans la mise en œuvre, à la fin des années 90, de la stratégie nationale pour une société de l'information (Hölttä et Malkki, 2000). Il est manifeste qu'une tutelle centralisée et des procédures bureaucratiques étaient nécessaires pendant les années 60 et 70 pour mettre sur pied le système universitaire uniforme de la Finlande et sa répartition géographique. Mais il s'agissait à l'époque d'une société statique. Les années 80 et 90 sont celles qui ont établi des liens très étroits entre la politique de l'enseignement supérieur et les autres domaines de la politique économique et sociale. Il fallait remplacer l'approche du « système clos » par une stratégie de « système ouvert » qui mettait en valeur les pouvoirs d'autorégulation des établissements (Hölttä, 1995). Ils devaient être autonomes pour s'adapter au changement social qui se manifestait au niveau local. En fait, la réaction du ministère de l'Éducation aux nouveaux défis a été à la fois très rapide et radicale.

Pour illustrer les changements de pilotage des universités qui sont intervenus depuis le milieu des années 80, les principaux aspects sont énumérés dans l'encadré.

Situation au milieu des années 80	Situation actuelle
<i>Prise de décision et bureaucratie</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • L'importance du système universitaire tout entier était fondée sur le nombre d'étudiants admis sur décision du ministère • Plusieurs allocations aux universités de fonds provenant du budget de l'administration • Budgétisation sur un an • Existence de plusieurs catégories en matière d'emploi • La création des postes et leur suppression passaient par la procédure budgétaire de l'État • Très nombreuses directives concernant les paiements, les acquisitions et les procédures 	<ul style="list-style-type: none"> • L'importance du système universitaire tout entier est fondée sur le nombre-cible de diplômés qui doivent être délivrés en accord avec le ministère • Une seule enveloppe budgétaire pour les dépenses universitaires • Budgétisation sur trois ans • Une seule catégorie d'emplois • Les postes sont créés et supprimés sur décision de l'université • Très peu de directives
<i>Réglementation et évaluation des résultats</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Lois et décrets distincts pour chaque université • L'organisation interne, les organes de décision et leur composition étaient définis par la loi. • Les domaines d'étude sont définis par la loi • Les professeurs étaient nommés par le Président • L'utilisation des fonds faisait l'objet d'un contrôle • Vérification comptable par le bureau d'audit de l'État 	<ul style="list-style-type: none"> • Une loi unique s'applique à toutes les universités • Autonomie des établissements en ce qui concerne les affaires internes • Les domaines d'étude étaient définis par la loi • Les professeurs sont nommés par l'université • Évaluation des résultats : un conseil d'évaluation semi-indépendant (FINHEEC) coordonne l'évaluation, auto-évaluation des universités • Vérification comptable par le bureau d'audit de l'État
<i>Dialogue et accords</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Décisions hiérarchiques prises par le ministère 	<ul style="list-style-type: none"> • Contrats de résultats fondés sur l'accord, les propositions des universités et la négociation
<i>Transparence de la prise de décision</i>	
<ul style="list-style-type: none"> • Le ministère établit le budget de l'université, sans discussion de l'allocation des ressources 	<ul style="list-style-type: none"> • Formule d'allocation des ressources marquée par la transparence

Il est encore difficile de savoir exactement comment ont évolué la division des tâches entre universités et la diversité accrue des profils institutionnels. Les profils institutionnels sont inclus dans les accords, mais reposent en très grande partie sur les propositions formulées par les universités elles-mêmes. Les universités s'efforcent de répondre aux demandes de leur milieu national et régional et de s'aventurer dans de nouveaux domaines d'étude au lieu de se spécialiser dans des domaines moins nombreux. Malheureusement, la concurrence entre universités ne s'exerce pas seulement sur la recherche de solutions différentes, mais aussi sur des solutions semblables. On peut reprocher à leurs réactions de ne pas être assez novatrices. Cependant, il apparaît à l'évidence que les pressions

financières des dernières années ont incité les universités à coopérer entre elles, conformément à la stratégie du ministère, et à établir des réseaux pour atteindre des objectifs spécifiques. Il existe plusieurs douzaines de réseaux d'enseignement et de recherche, financés soit par le ministère, soit par les universités elles-mêmes.

Il semble aussi que l'efficacité ait connu une augmentation spectaculaire ; entre 1985 et 2001, les effectifs étudiants ont augmenté de 79.4 %, le nombre des nouveaux étudiants de 61.4 %, le nombre d'enseignants de 5.4 %, le nombre de maîtrises de 43.6 % et doctorats de 312 %.

Après avoir étudié, à partir de l'analyse des documents, la politique de direction de l'université appliquée en Finlande pendant les années 80, nous avons décidé de l'appeler « direction administrative » à cause de ses normes et de sa réglementation budgétaire strictes. Nous donnons au modèle de direction élaboré depuis la fin des années 80, et en particulier pendant les années 90, le nom de « direction à base de gestion ». L'idée fondamentale de la direction administrative consistait à préserver l'État protecteur en utilisant les mécanismes centralisés pour mettre en œuvre les objectifs visés. Peu à peu, et notamment pendant et après la récession du début des années 90, il a fallu procéder à une réévaluation de l'État protecteur, dont les universités ont dû tenir compte en mettant au point leurs méthodes de gestion pour s'adapter à la réforme du secteur public, aux compressions du budget de l'enseignement supérieur et, de plus en plus, à l'accélération de l'orientation marchande de la société. Elles ont notamment été obligées d'être mieux préparées à traiter avec les partenaires régionaux et les clients.

La « direction administrative » se distinguait par l'adhésion au contrôle plutôt qu'à la concurrence prônée par la direction à base de gestion. La direction administrative faisait confiance à des moyens tels que les normes et les règlements budgétaires. Le ministère de l'Éducation a souhaité remplacer ces moyens par la négociation et les accords de résultats. Le passage à une autre culture de direction représentait un grand défi. La mentalité administrative, bureaucratique de nature, devait céder la place à l'esprit de gestion. Le ministère avait pour but de créer des mécanismes de pilotage souples et adaptables au lieu d'imposer sa méthode par la voie hiérarchique.

Le système des contrats de résultats

La gestion par résultats repose essentiellement sur l'idée que les objectifs des activités des établissements et les moyens nécessaires à leur réalisation sont déterminés par les négociations entre le ministère de l'Éducation et chaque université. Les crédits sont alloués aux universités sous forme d'enveloppes budgétaires en vue de l'application du contrat, et notamment des objectifs à atteindre en matière de maîtrises et de doctorats. Le système de

budgetisation a été élaboré pour adhérer à la gestion en fonction des résultats, de sorte que la plupart des objectifs et des affectations de fonds sont liés entre eux.

Le processus de pilotage se déroule comme suit :

- Le contrat entre le ministère et l'université est passé pour une période de trois ans, ce qui fait que les buts visés et les justificatifs de l'allocation des ressources sont déterminés pour cette durée. Le total final du budget annuel dépend du schéma budgétaire du ministère et le financement sera révisé chaque année aux termes d'un protocole supplémentaire. De plus, quelques éléments moins importants, notamment les nouveaux projets de développement, font l'objet d'accords annuels.
- Les universités envoient leur proposition de contrat au ministère en février, ainsi que le plan d'activité et de financement qui sert de base au contrat. Le ministère formule des remarques au sujet des propositions et les universités ont la possibilité de lui fournir des renseignements complémentaires le cas échéant.
- Le compte rendu est un élément important du processus de pilotage. Les universités soumettent un état de la réalisation des objectifs sous forme de rapport annuel. Ce processus repose pour l'essentiel sur la mise à jour annuelle de la base de données KOTA.
- Les négociations ont lieu en avril. La plupart des problèmes ont déjà été réglés au cours du dialogue qui précède les négociations formelles. Ce sont les financements pour les projets qui posent le problème le plus important aux universités au cours de cette négociation en face à face. Tous les trois ans, une série de négociations minutieuses a lieu en prévision de la période de planification et de contrats à venir. En outre, on examine les objectifs à atteindre en matière de diplômés à délivrer.
- Des séminaires officieux et des réunions entre le ministère et les dirigeants des universités, ainsi que les doyens et les planificateurs, sont organisés avant les négociations. On s'efforce de prendre en compte dans les négociations les points de vue des établissements et des disciplines, ainsi que la nécessité de la transparence.
- Les accords sont signés après approbation du budget de l'État par le Parlement.
- A partir de l'année 2002, le ministère fera remonter à l'intention des universités une information écrite officielle au sujet de leurs résultats.

Les objectifs déterminés par le contrat comprennent 1) les objectifs généraux de l'ensemble du système d'enseignement supérieur et 2) les objectifs propres à chaque établissement, ses filières d'étude et ses finalités principales.

Les objectifs généraux assignés au système universitaire concernent la qualité et l'impact de l'éducation, le nombre total de diplômés à décerner et, le cas échéant, certaines dispositions relatives à des orientations essentielles de l'action pour la période contractuelle. Il s'agit notamment de l'évolution structurelle des universités, des admissions, de l'instruction de type « université ouverte », etc. Les contrats comprennent aussi les objectifs précis pour chaque université et, en particulier, le nombre de diplômés de maîtrise et de doctorat que l'on prévoit de décerner dans chaque domaine d'étude, ce nombre étant l'un des éléments principaux de la formule de financement. Au cours des années, l'importance de l'objectif représenté par les diplômés a augmenté. En effet, ces diplômés constituent l'argument le plus probant pris en compte dans la formule d'affectation budgétaire.

Le principe sur lequel repose la préparation du budget est à la fois transparent et prévisible. Le financement universitaire comporte trois composantes : les crédits de base, les financements fondés sur les résultats et les fonds spéciaux pour les projets. Les crédits de base couvrent environ 90 % de toutes les dépenses de fonctionnement. Les fonds spéciaux pour les projets sont affectés aux programmes présentant un grand intérêt national et aux projets de développement institutionnel, par exemple l'ouverture d'un nouveau programme ou l'amélioration des installations universitaires. Les financements fondés sur les résultats représentent de 3 à 5 % des dépenses de fonctionnement et les indicateurs de résultats sont déterminés sur trois ans.

La composante de base du budget repose directement sur les cibles annuelles concernant les diplômés de maîtrise et de doctorat, conformément aux accords conclus avec le ministère pour chaque grand domaine d'étude assuré par l'université. Les chiffres visés sont simplement multipliés par un facteur de coût spécifique au domaine enseigné, dont le montant est aussi convenu pour la période contractuelle triennale. Cela signifie que le budget de base reste stable pendant toute la période triennale tout en étant sujet aux changements du budget global de l'enseignement supérieur tout entier. Le passage à ce modèle de budgétisation par formule se fait progressivement, de sorte que la totalité de la composante budgétaire de base sera définitivement allouée en fonction de la formule en 2003.

Les financements fondés sur les résultats sont alloués depuis 1988 selon des critères qui ont été progressivement élaborés. A l'heure actuelle, ces critères se fondent sur la qualité de la recherche et de l'enseignement et une évaluation propre à chaque université. La qualité de la recherche est évaluée en fonction des centres d'excellence en la matière, des crédits alloués par l'Académie de Finlande et des autres financements extérieurs. La qualité de l'enseignement est évaluée en fonction des centres d'excellence de l'enseignement et de l'éducation des adultes, de la durée des études, du placement des diplômés et des activités internationales. La réalisation des

objectifs fixés à l'avance et la planification stratégique menée dans l'université constituent la base de l'évaluation propre à chaque établissement.

Evaluation de la réforme du pilotage

Parmi ces objectifs, il en est beaucoup qui ont été atteints, mais pas tous. L'analyse générale des changements est en cours de préparation par les auteurs, mais certaines conclusions peuvent d'ores et déjà être tirées. Elles reposent pour l'essentiel sur les entretiens avec les recteurs et directeurs administratifs des universités, ainsi que sur l'enquête conduite auprès des doyens et chefs de départements.

Les universités disposent désormais d'une grande autonomie dans leur fonctionnement de tous les jours. C'est ce qui ressort notamment des entretiens avec les dirigeants, administratifs et autres, des universités. Aucun d'eux ne serait disposé, dans la pratique, à revenir à l'ancien système de pilotage. Ils constatent que les démarches liées à la planification et au financement institutionnels ont été remarquablement simplifiées. Les chefs d'établissements estiment que les négociations au sujet des résultats sont marquées par la relation de confiance qui existe entre le ministère et les universités. Ils déplorent toutefois que la plupart des questions à négocier aient déjà été réglées pendant la première année de la période triennale, c'est à dire, au moment où on décide du nombre de diplômés à délivrer pendant la période contractuelle. Pour les années qui restent, seules quelques questions mineures donnent lieu à une véritable discussion. On a même décidé de la plupart des projets pour trois ans.

Bien que les négociations ne portent que sur des questions mineures, on estime que la discussion formelle menée en face à face offre d'importantes possibilités de dialogue et d'examen de la politique de l'enseignement supérieur.

Le pilotage en fonction des résultats a sensiblement contribué à l'édification des profils institutionnels et à la définition plus précise des missions de chaque université. Il a incité les établissements à s'orienter dans ce sens, ce qui est considéré comme une démarche positive par les dirigeants d'établissements. A long terme, ces processus semblent déboucher sur la diversification interne des missions institutionnelles.

Le pilotage en fonction des résultats a intensifié la concurrence entre universités, mais les dirigeants universitaires considèrent que cette concurrence est saine, qu'elle améliore le fonctionnement de l'enseignement supérieur et contribue à son développement. Cependant, les représentants d'universités implantées dans des zones éloignées constatent que leurs possibilités de concurrencer les universités de la capitale et de sa région ne sont pas entièrement neutres. En particulier, elles n'ont pas, autant que les

universités de la région d'Helsinki, la possibilité d'obtenir des crédits extérieurs permettant de financer leurs principales fonctions éducatives.

Les dirigeants d'universités des zones éloignées demandent à ce que l'on tienne explicitement compte de la dimension régionale au cours de l'évolution future du pilotage en fonction des résultats et du financement par formule.

Le coût des loyers est un autre facteur de coût lié au lieu d'implantation de l'établissement. Au titre de la réforme générale du secteur public, la propriété des bâtiments universitaires ne relève plus directement de l'État mais a été transférée à une société semi-privée qui lui appartient. C'est elle qui fixe le montant des loyers qui est équivalent à celui des loyers du marché. De ce fait, les universités, et notamment celles de la région d'Helsinki éprouvent des difficultés à acquitter les coûts de location. L'ensemble de ces aspects régionaux signifie que certains facteurs de correction ont dû être insérés dans la formule de financement. Mais cette mesure se traduit par une diminution de la transparence du pilotage par résultats et du financement par formule, ce qui pose problème aux dirigeants d'universités que nous avons rencontrés.

Les résultats démontrent que la culture de la gestion par résultats n'a pas vraiment atteint les autres niveaux des établissements et que les doyens et chefs de département n'ont pas encore pleinement intériorisé le nouveau modèle de gestion. Ils se montrent bien plus sceptiques quant au rôle du ministère dans le pilotage des universités et, même si la bureaucratie a diminué de bien des manières dans les établissements, il n'est pas certain que les universités et leurs différentes composantes aient profité de toutes les possibilités offertes par le schéma de pilotage ministériel.

Pour mieux comprendre les réactions internes des universités et pour favoriser l'amélioration de la gestion institutionnelle, un nouveau projet de recherche et d'évaluation portant sur quatre universités multidisciplinaires finlandaises a débuté au printemps de 2002.

Le passage au système des enveloppes budgétaires a été une réforme importante qui a fait avancer l'autonomie financière des universités au début des années 90. Mais plus la mise en œuvre du système de financement par formule progressait, plus les dirigeants universitaires avaient l'impression que la réalisation des objectifs en matière de diplômes et les programmes nationaux de développement absorbaient des ressources en quantité croissante et que, contrairement aux prévisions antérieures, on assistait à une diminution de la réelle autonomie financière. Les universités sont désormais dans une position de concurrence les unes avec les autres, et chaque établissement a pour stratégie de faire monter le nombre des diplômes dans ses négociations avec le ministère. En conséquence, le financement par

diplôme a diminué, de même que le « financement sans affectation spécifique ». Par ailleurs, comme nous l'avons vu, les coûts unitaires et la productivité du système d'enseignement supérieur se sont améliorés, ce qui constitue une conséquence positive au niveau national.

En outre, les dirigeants institutionnels se plaignent de ce que les établissements n'ont guère de possibilités d'entrer sur le marché aux côtés des organisations commerciales, faute d'un allègement de la réglementation des opérations financières qui s'applique à toutes les organisations publiques.

Les dirigeants des établissements perçoivent clairement les avantages de la déréglementation, mais s'inquiètent aussi de la nécessité de rendre toujours plus de comptes au ministère. Il existe, à propos de la transparence de l'actuel système de pilotage, une forme officielle de notification, ainsi que des comptes rendus qui se situent en dehors de la base de données KOTA, et notamment des comptes rendus des programmes nationaux et des projets institutionnels. Il s'agit en particulier des services financiers et du département du personnel des universités.

Le dispositif de pilotage par résultats porte surtout sur la réglementation quantitative du système universitaire, et les dirigeants des établissements reprochent au modèle son manque d'éléments qualitatifs. A leur avis, les quelques aspects de la composante « financement par résultats » du modèle qui portent sur la qualité ne suffisent pas. Parmi les dirigeants d'établissements interviewés, il en est beaucoup qui voudraient que des liens plus étroits soient établis entre le système national d'évaluation, le pilotage par résultats et le financement, ce qui va à l'encontre des principes du système d'évaluation.

D'une façon générale, suivant les conclusions des responsables d'établissements, le système d'évaluation en tant qu'élément de régulation qualitative, n'est pas assez efficace pour compenser l'orientation quantitative du système national de pilotage.

La gestion par résultats et le financement des programmes et projets s'avèrent efficaces pour mettre en œuvre le changement dans le système d'enseignement supérieur et favoriser l'intégration de la politique d'enseignement supérieur aux objectifs plus généraux de la politique économique et sociale. Plus précisément, la politique d'enseignement supérieur et de recherche a contribué avec beaucoup de succès à la mise en œuvre du programme de développement d'une société nationale de l'information et aux progrès dans les domaines de l'électronique et des télécommunications (voir Hölta et Malkki, 2000). Par exemple, les places d'études liées au développement industriel ont augmenté rapidement pour répondre à la prolifération de la demande de personnel qualifié. On a, pour ce faire, créé des programmes nouveaux, développés certains programmes en

vigueur et formé des experts en électronique grâce au recyclage de diplômés d'autres disciplines. Les universités, ayant reçu des « carottes » financières, ont fait ce que l'on attendait d'elles, mais une fois terminée la période de programmation (et de financement) elles ont du mal à intégrer ces nouveaux programmes à leurs activités habituelles et à les financer en redistribuant les ressources existantes.

Les entretiens et l'enquête montrent très clairement que les valeurs de la communauté universitaire du système finlandais d'enseignement supérieur se sont très profondément modifiées au cours des dix dernières années. L'orientation vers les résultats et les valeurs du marché s'est confirmée, ce qui est bien accepté en général, notamment par les dirigeants d'établissements. Les valeurs des autres composantes de la communauté universitaire changent aussi, mais plus lentement. Il n'en reste pas moins que ce sont les valeurs universitaires traditionnelles qui situent au cœur même de l'enseignement et de la recherche.

Conclusions

L'évaluation de la méthode de « pilotage en fonction des résultats » adoptée par les pouvoirs publics pour diriger les universités soulève inévitablement des questions au sujet de l'importance croissante donnée à la gestion et au pouvoir de l'argent dans la coordination du système national d'enseignement supérieur. L'orientation du changement est conforme aux principes de la Nouvelle gestion publique. Les recherches empiriques montrent que la réforme du système de pilotage a bien réussi, comme le confirment les enseignants et administrateurs de haut niveau des établissements. De même, la productivité du système d'enseignement supérieur s'est accrue. Il est toutefois évident que le système de pilotage privilégie fortement les aspects quantitatifs et se sert des carottes financières comme outils de direction.

Références

- HÖLTTÄ, S. (1988),
Recent Changes in the Finnish Higher Education System, *European Journal of Education*, 23, 1/2.
- HÖLTTÄ, S. (1998),
« Funding of Universities in Finland », *European Journal of Education*, numéro thématique, « Financing Higher Education: innovation and changes », vol. 33, n° 1, mars.
- HÖLTTÄ, S. et MALKKI, P. (2000),
« Response of Finnish higher education institutions to the national information society programme », *Higher Education Policy*, 14.

- HÖLTTÄ, S. et PULLIAINEN, K. (1991),
« Changements dans la gestion des universités finlandaises – L'expérience d'une université pilote », *Gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 3, n° 3.
- HÖLTTÄ, S. et KARJALAINEN, K. (1997),
« Cybernetic Institutional Management Theory and Practice » (avec Kirsi Karjalainen), *Tertiary Education and Management*, vol. 3, n° 3, septembre.
- MCMAHON, L. (2001),
« Reviewing the policy sciences as a discipline and practice: marketing as a new tool for the toolkit », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 67, n° 4, décembre 2001. pp. 691-698.
- OCDE PUMA (1990),
Évolutions dans la gestion publique. Examen.
- POLLIT, C. (1995),
« Management Techniques for the Public Sector: Pulpit and Practice », in B. Gyu Peters et D. J. Savoie (dirs. pub) *Governance in a Changing Environment*, Montreal & Kingston, London, Buffalo: Centre canadien de gestion.
- TEMME, M., KIVINIEMI, M. et PELTONEN, P. (2001),
« Hallinto uudistuu, uudistuuko johtaminen? Johtamisen kehittämisen arviointiraportti », *Comptes rendus de recherche 2/2001*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Les mécanismes de gestion et le financement de l'enseignement supérieur en Allemagne

par

Hans-Ulrich Küpper

Institut bavarois pour la recherche et la planification
de l'enseignement supérieur, Allemagne

Résumé. *L'enseignement supérieur, tout comme l'économie, doit faire face à la concurrence. Il y a beaucoup à faire pour ouvrir la voie des réformes en utilisant les termes et les concepts de l'économie. Dans cet article, nous chercherons à voir dans quelle mesure les modèles de financement de l'enseignement supérieur peuvent contribuer à sa gestion.*

Il faut, pour ce faire, prendre en compte la situation générale de l'enseignement supérieur en Allemagne qui est différente de celle d'autres pays. Ces différences sont, entre autres :

- *L'absence de droits d'étude comme moyen de financement et de gestion de l'enseignement supérieur.*
- *Le fait que seuls quelques étudiants sont sélectionnés par les établissements d'enseignement supérieur ; ceux qui souhaitent suivre des disciplines très demandées sont répartis entre les universités par un office central.*

Cet article se divise en quatre parties. (1) à partir d'une analyse du système allemand d'enseignement supérieur, (2) on examine divers types de gestion offerts par le nouveau système de répartition des étudiants entre les différentes catégories d'établissements (universités et universités de science appliquée — Fachhochschulen ; on étudie ensuite la gestion des universités au moyen de la répartition des étudiants à l'intérieur de l'université ; (3) à cet égard, il est recommandé d'instaurer un système marchand de versement de droits d'étude au lieu de décider des admissions en fonction des capacités disponibles, des normes de programme (CNW) et des procédures centralisées d'affectation des étudiants (4) enfin, les conclusions de ces réformes sont développées en vue de la mise au point de systèmes d'information.

Les universités allemandes en transition

Au cours des dernières années, les pouvoirs publics et les hommes politiques, les chefs d'entreprises et la société ont vivement critiqué les universités allemandes (Küpper, 1998). Ils estiment que l'éducation, la recherche et la gestion des universités présentent de nombreuses insuffisances. Seuls quelques scientifiques allemands semblent atteindre les plus hauts niveaux de la science dans le monde ; il arrive souvent que la recherche n'atteigne pas tout à fait le niveau international. Il n'y a pas assez d'échanges d'étudiants avec d'autres pays.

Parmi les raisons importantes de ces critiques figurent sans doute l'unification de l'Europe et la mondialisation qui ont suivi la fin du communisme. On reconnaît très généralement qu'il existe une concurrence mondiale, non seulement en matière d'économie, mais aussi entre universités. Chacun découvre l'importance d'une éducation universitaire et de l'excellence de la recherche ; on estime que la science est la base de la prospérité nationale future.

Alors que la « révolution étudiante » des années 60 a renforcé la structure démocratique des universités d'aujourd'hui, ce sont les concepts et les idées économiques qui occupent désormais la vedette. Au cours des années 70, la présence active des représentants des étudiants dans les conseils d'administration des universités et des facultés a pris de l'importance. Les modalités d'organisation des universités ont changé. Au contraire, l'influence de ces conseils a diminué pendant les années 90, tandis que les chefs d'établissements, présidents et doyens, prenaient plus de pouvoir (Fandel, 1998). Les universités sont appelées à devenir plus efficaces et à améliorer leur position face à la concurrence internationale, ce qui donne d'autant plus de poids aux idées économiques de concurrence et aux instruments de gestion économique. A l'heure actuelle, il est de plus en plus question en Allemagne des mécanismes de financement de l'ensemble du système d'enseignement supérieur.

Dans cet article, je cherche à faire comprendre dans quelle mesure les modèles de financement de l'enseignement supérieur peuvent contribuer à sa gestion. Le texte comporte quatre parties : 1) à partir d'une analyse du système allemand d'enseignement supérieur, 2) on examine divers types de gestion offerts par le nouveau système de répartition des étudiants entre les différentes catégories d'établissements (universités et universités de science

appliquée – *Fachhochschulen*) ; on étudie ensuite la gestion des universités au moyen de la répartition des étudiants à l'intérieur de l'université ; 3) à cet égard, il est recommandé d'instaurer un système marchand de versement de droits d'étude au lieu de décider des admissions en fonction des capacités disponibles, des normes de programme (CNW) et de procédures centralisées d'affectation des étudiants ; 4) enfin, les conclusions de ces réformes sont développées en vue de la mise au point de systèmes d'analyse de la demande d'information (comptabilité générale et analytique, contrôle).

Problèmes et échecs du système actuel d'enseignement supérieur en Allemagne

Cadre et insuffisances du système actuel d'enseignement supérieur

On peut s'étonner des vives critiques dont les universités allemandes font l'objet alors qu'elles ont eu à relever d'importants défis au cours des trente dernières années. Le nombre des étudiants a doublé entre 1970 et 1990. En comparaison, les ressources, financières et autres, fournies par les pouvoirs publics n'ont pas connu d'augmentation proportionnelle, et sont restées, grosso modo, au même niveau. Il n'en reste pas moins que la qualité de l'enseignement reste élevée dans la plupart des départements. Les étudiants allemands réussissent bien en général quand ils se rendent à l'étranger. Je crois que la faiblesse des universités allemandes ne concerne pas essentiellement l'enseignement mais plutôt la recherche. Nombreux sont les scientifiques allemands qui n'ont pas de réelle ouverture sur le monde. Ils assistent rarement aux conférences internationales et leurs publications sont insuffisamment représentées dans les revues internationales de haut niveau. Quelques-uns des meilleurs jeunes scientifiques partent pour les États-Unis et n'en reviennent pas.

Même si les universités allemandes manquent de fonds, leur problème central ne tient pas au financement mais aux insuffisances structurelles. Quelques aspects importants nuisent à la compétitivité des universités allemandes et les rendent différentes de celles d'autres pays :

- L'absence du versement de droits d'étude comme instrument de financement et de gestion de l'enseignement supérieur.
- Le fait que seuls quelques étudiants sont choisis par les universités elles-mêmes, tandis que ceux qui cherchent à suivre des disciplines très demandées sont répartis par un office central qui alloue les places d'étude.
- Le nombre des étudiants qui seront formés dans une faculté est calculé d'après une formule fixée conformément aux règlements sur les capacités d'accueil. Cette façon de faire ne correspond pas aux locaux et aux

équipements d'un grand nombre de disciplines et ne peut être modifiée qu'au moyen d'une démarche politique difficile.

- Le fait que, pour respecter la liberté de choix du métier et de l'établissement de formation garanti par la loi, les étudiants peuvent tenter des actions en justice pour être admis.
- Les tribunaux statuent souvent aux dépens des universités ; l'un d'entre eux a même jugé que les universités ne devaient pas rechercher une « qualité inadmissible » de l'éducation.

Paramètres et objectifs de l'amélioration

Depuis quelques années, beaucoup d'universités et de départements ont tenté d'améliorer leur enseignement au moyen de nombreuses mesures. Ils ont instauré des cours d'initiation aux techniques de l'apprentissage et renforcé les consultations avec les étudiants et leur orientation. Des méthodes et procédures servant à évaluer les cours, les disciplines, les facultés et les universités ont été mises en place (Harnier *et al.*, 1998). Dans nombre de disciplines et de facultés, le système des examens a fait place à un système d'unités de valeur. Au cours des dernières années, certains départements ont instauré des cours de licence en plus des cours de maîtrise, parallèlement ou en remplacement du *Diplom*. J'estime que ces améliorations sont importantes, mais insuffisantes. Le système allemand d'enseignement supérieur a besoin de changements stratégiques pour parvenir à la compétitivité qu'exigent les hommes politiques, les gestionnaires et d'autres.

Il faut donc modifier les paramètres de l'enseignement supérieur allemand. Les changements les plus importants semblent être les suivants :

- Les universités doivent obtenir le droit de choisir elles-mêmes leurs étudiants.
- Tous les étudiants doivent avoir la possibilité de choisir une université.
- Cela signifie que le système d'affectation centrale des étudiants aux disciplines les plus demandées doit être aboli, au moins dans certaines disciplines telles que l'administration des affaires.
- Le rapport entre le nombre des étudiants et le nombre des enseignants, et notamment des professeurs, doit être réduit pour améliorer l'éducation dispensée à ceux qui ont des possibilités intéressantes.
- Les universités doivent différencier davantage leur enseignement.
- Les universités doivent bénéficier de plus d'autonomie. Il faut appliquer le principe de subsidiarité et les universités doivent plus souvent prendre leurs décisions sans avoir à en référer aux pouvoirs publics. En même temps, elles y gagneront en responsabilité, ce qui suppose et justifie la mise en place d'instruments efficaces de contrôle et de mesure des résultats.

- La gestion des universités doit devenir plus efficace. Elles ont besoin d'avoir à leur tête et dans les conseils des spécialistes, qu'il s'agisse de scientifiques ou d'experts de l'extérieur.

Dans la situation actuelle, il me semble possible de réaliser quelques-uns au moins de ces objectifs. Nombreux sont ceux en Allemagne qui savent que le système d'enseignement supérieur doit être aménagé car il influence le savoir-faire qui est le plus important, voire le seul, atout de la compétitivité allemande face au processus de mondialisation. A mon avis, deux instruments essentiels devraient permettre d'atteindre ce but : modifier la répartition des étudiants entre les divers établissements d'enseignement supérieur et instaurer de nouveaux mécanismes de gestion et de contrôle dans les universités. Dans l'un et l'autre cas, les aspects financiers jouent un rôle de premier plan. Avant d'analyser ces deux instruments, nous devons considérer les dimensions et les niveaux fondamentaux du système d'enseignement supérieur en Allemagne.

Éléments fondamentaux de la gestion de l'enseignement supérieur

Aspects importants des mécanismes de gestion

Les insuffisances du système allemand d'enseignement supérieur montrent clairement que nous devons trouver d'autres moyens de le gérer et de le contrôler. En sciences économiques, on sait qu'il existe divers mécanismes permettant de coordonner les demandes, les activités et les décisions de différentes unités, que ce soit au niveau mondial, à l'intérieur d'un pays ou dans une entreprise. Je crois que certaines connaissances qui relèvent de ce domaine peuvent s'appliquer aux systèmes sociaux. Il convient donc de décrire et d'analyser le système d'enseignement supérieur. Les dimensions les plus importantes de ces mécanismes de gestion sont les suivantes (Küpper, 2001a) :

- La structure organisationnelle.
- Les mécanismes de planification et de contrôle.
- Le système des incitations.
- Les systèmes d'information.
- Les mécanismes de coordination.

La structure organisationnelle se caractérise par la distribution des tâches et des responsabilités qui déterminent la structure hiérarchique d'un établissement. Les processus de planification et de contrôle sont déterminés par la centralisation ou la décentralisation des décisions et par le nombre et le type des inspections. Les incitations peuvent être monétaires ou non monétaires. Dans les universités, les incitations non monétaires, comme le

temps donné à la recherche, le libre choix des sujets de recherche, la réputation, etc., sont importantes et s'ajoutent aux aspects monétaires du salaire, des ressources humaines et matérielles, etc.

Suivant ces dimensions, on peut caractériser divers mécanismes de gestion des systèmes économiques et sociaux (graphique 1). Il existe deux types extrêmes : d'une part, on trouve les systèmes relevant d'une coordination centrale. Nombre de décisions y sont centralisées et le système présente de nombreux aspects d'une économie planifiée. D'autre part, il existe des systèmes décentralisés où l'on trouve quelques éléments marchands ; les activités y sont coordonnées par les marchés. Entre ces deux extrémités de la gamme, on peut trouver plusieurs types mixtes. Jusqu'à présent le système allemand d'enseignement supérieur présente beaucoup d'aspects d'un système centralisé, notamment l'absence du versement de droits d'étude, l'allocation centrale d'une partie des étudiants aux universités et les mécanismes centralisés de distribution des ressources.

Graphique 1. **Dimensions importantes et spécifications des systèmes de suivi**

Dimensions	Spécification
Organisation	Hiérarchie.....autonomie
Planning, contrôle	Bureaucratie.....en liaison avec le marché
Motivation	Motivation.....incitations
Information	En liaison avec l'offre.....en liaison avec la demande
Coordination	Plans.....accord sur les cibles à atteindre.....prix

Systèmes centralisés correspondant à une économie planifiée ←→ Systèmes décentralisés correspondant à une économie de marché

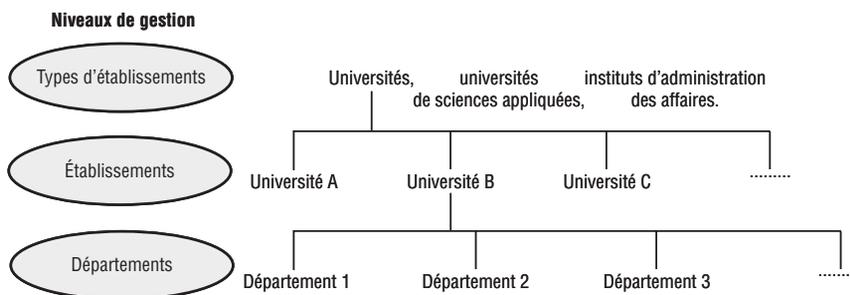
Source : Auteur.

Niveaux de gestion du système d'enseignement supérieur

Le système d'enseignement supérieur est défini par une quantité de règlements et de décisions politiques qui s'appliquent à des établissements et des individus différents. En Allemagne, nous devons distinguer au moins trois niveaux dans l'ensemble du système (voir graphique 2) :

- Les divers types d'établissements d'enseignement supérieur.
- Les différents établissements faisant partie d'un de ces type.
- Les départements à l'intérieur d'un de ces établissements.

Graphique 2. Niveaux du système d'enseignement supérieur



La structure du système d'enseignement supérieur est déterminée par la loi et la politique. En Allemagne, les universités scientifiques et les universités de sciences appliquées (*Fachhochschulen*) sont des établissements de types différents qui n'ont ni le même statut juridique, ni les mêmes tâches, ni les mêmes règles d'admission, ni les mêmes professeurs. Les universités scientifiques sont plus théoriques et les universités de sciences appliquées ont une orientation plus pratique. Jusqu'à présent, pour être professeur dans une université scientifique, il fallait non seulement un doctorat, mais aussi une qualification post-doctorale (*Habilitation*). Cette qualification post-doctorale est appelée à être modifiée à l'avenir, mais les exigences scientifiques demeurent, notamment la publication de plusieurs articles dans des revues scientifiques de haut niveau. Pour enseigner dans une université de sciences appliquées il faut avoir, en plus du doctorat, plusieurs années d'expérience pratique. Dans certains *Länder*, notamment le Bade-Württemberg après 1975, plusieurs instituts d'administration des affaires ont été créés (Wissenschaftsrat, 1994, Zabeck et Zimmermann, 1995). Ils associent les enseignements théorique et pratique. Leurs étudiants étudient à l'institut pendant six mois avant de travailler dans une entreprise comme Daimler, IBM, Bosch, etc. pendant le reste de l'année. Le programme des études dure trois ans et est sanctionné par un diplôme de même rang que le diplôme délivré par une université.

Mécanismes de gestion des différents types d'universités

Problèmes réels du mécanisme de gestion

L'un des plus importants problèmes du système allemand d'enseignement supérieur est la répartition des étudiants entre les différents types d'établissements. Bien que la proportion des jeunes qui souhaitent entrer à l'université ne soit pas plus élevée en Allemagne que dans d'autres

pays tels la France, le Royaume-Uni ou les États-Unis, nous avons, dans bien des disciplines, les plus rapports les plus défavorables entre le nombre des étudiants et le nombre de ceux qui fréquentent les universités scientifiques. Cela tient à la répartition des étudiants entre les différents types d'établissements universitaires. A l'heure actuelle, la plupart des étudiants fréquentent une université scientifique et ils sont moins nombreux dans les universités de sciences appliquées et les instituts d'administration des affaires qui n'existent que dans quelques *Länder*. Cette distribution est déterminée par un système central qui calcule les places dans chaque université, c'est à dire, par ce que l'on appelle les « normes de programme CNW ». Par exemple, dans l'administration des affaires, ce CNW est de 1.9 pour les universités scientifiques et de 5.4 pour les universités de sciences appliquées (tableau 1). Cela signifie qu'une université scientifique doit admettre près de trois fois plus d'étudiants qu'une université de sciences appliquées.

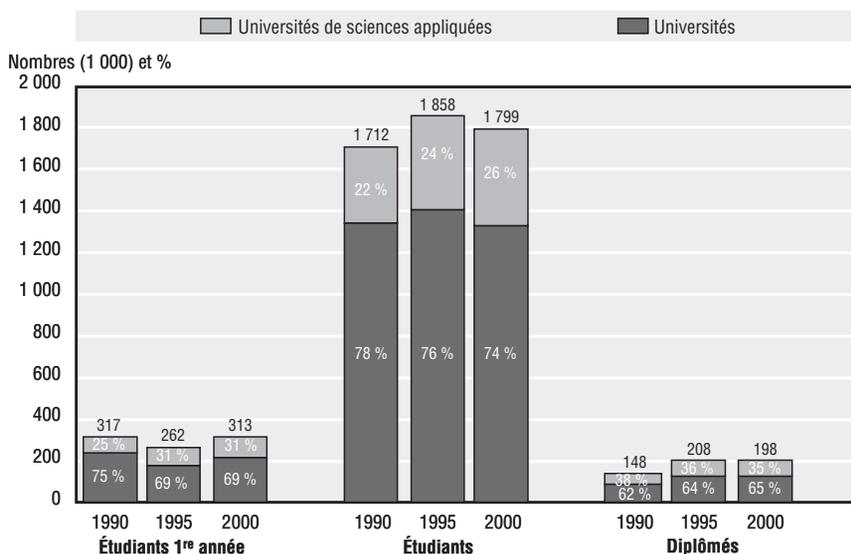
Tableau 1. Normes de programmes pour certains cursus comportant des restrictions d'admission

Programmes sanctionnés par un diplôme	Université scientifique	Université de sciences appliquées
Architecture	4.8	7.3
Génie civil	4.2	6.4
Administration des affaires	1.9	5.4
Électro-technologie	4.2	6.4
Informatique	3.6	6.2
Génie mécanique	4.2	6.4
Génie industriel	2.0	5.9

Source : Auteur.

En conséquence, la plupart des universités scientifiques d'Allemagne souffrent de surcharge, alors que certaines universités de sciences appliquées recherchent des étudiants. L'affectation des étudiants aux deux types d'établissements universitaires en Allemagne pour les années 90, 95 et 2000 est présentée dans le graphique 3 (*Bundesministerium für Bildung und Forschung 2000/2001*). Dans les universités scientifiques, il y a beaucoup de cours magistraux fréquentés par 200 à 1 000 étudiants. Par ailleurs, on trouve de petites classes qui ne comptent que 20 à 30 étudiants dans les universités de sciences appliquées et les instituts d'administration des affaires. C'est sans doute pour cette raison, entre autres, que certains jeunes postulent d'abord pour entrer dans un institut ou une universités de sciences appliquées de bonne réputation et n'acceptent une place dans une université scientifique que s'ils n'obtiennent pas de place dans l'un des établissements de leur

Graphique 3. **Étudiants de 1^{re} année, étudiants et diplômés des universités et des universités de sciences appliquées**



Source : Auteur.

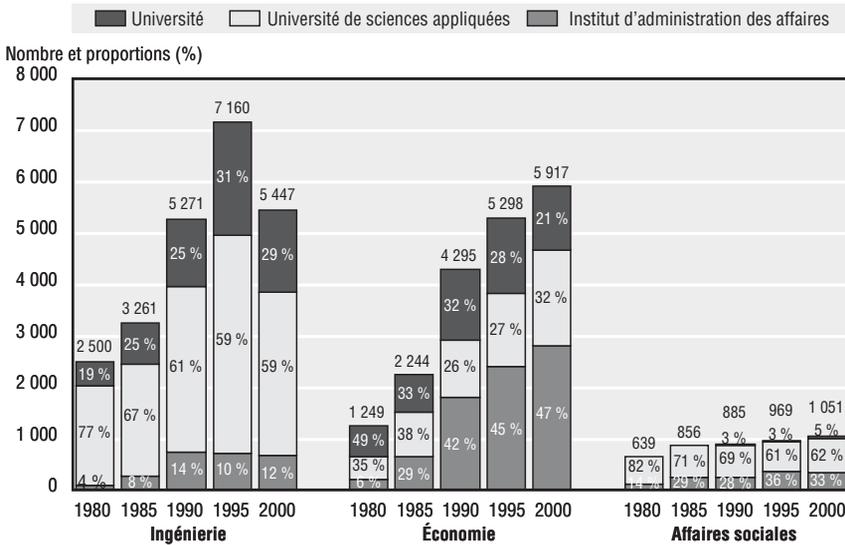
premier choix. La formation dispensée dans les universités scientifiques est sans doute rentable du point de vue économique, mais ne tire pas le meilleur parti possible des potentiels scientifiques de haut niveau.

Dans certaines disciplines comme l'administration des affaires et l'ingénierie, les instituts d'administration des affaires absorbent une part correspondante des étudiants, mais seulement dans quelques *Länder*. Le graphique 4 montre qu'en Bade-Wurtemberg (*Statistisches Landesamt Baden-Württemberg*, 2001) une part croissante des diplômés vient de cette province.

Avantages d'un système de droits d'étude inspiré par le marché

La répartition des étudiants dans les différents types d'établissements universitaires semble être l'un des principaux problèmes du système allemand et il faudra beaucoup de temps pour modifier ce dispositif. L'optimisme n'est donc pas de mise dans ce domaine. La répartition à l'intérieur d'un seul type d'établissement, notamment dans les universités scientifiques, pourrait être améliorée plus rapidement. A mon avis, l'instauration d'un système de droits d'étude inspiré par le marché peut contribuer utilement à la réalisation de quelques-uns des objectifs mentionnés ci-dessus.

Graphique 4. Diplômés d'ingénierie, d'économie et d'affaires sociales dans les universités, universités de sciences appliquées et instituts d'administration des affaires (Berufsakademien) en Bade-Würtemberg, 1980-2000



Source : Auteur.

En Allemagne, des groupes politiques importants et leurs représentants officiels sont explicitement opposés à l'instauration des droits d'étude. Le Gouvernement à forte tendance SPD a spécifié l'interdiction des droits d'étude pour les premières études universitaires dans le cadre juridique de l'enseignement supérieur. Mais il n'est pas certain que ce texte soit approuvé par le Tribunal constitutionnel fédéral ou par d'autres élections. Il est donc intéressant d'analyser les arguments avancés et les différents types de droits. J'estime, quant à moi, que nous adopterons progressivement les droits d'étude en Allemagne au cours des années à venir.

On peut démontrer en économie que la coordination de l'offre et de la demande se fait nettement mieux par le jeu des marchés que par la planification centrale. Cet argument vaut aussi pour les universités. L'absence de droits d'étude se traduit par un grand nombre d'échecs et d'évolutions peu souhaitables. Par exemple, elle ne garantit pas l'égalité d'accès à l'université entre les jeunes d'origine modeste et les plus aisés. En Allemagne, la part des moins favorisés a diminué continuellement au cours des 20 dernières années (Schnitzer et al., 2000). Du fait que les étudiants sont plus nombreux à être issus des classes sociales supérieures, cela signifie que les classes inférieures

financent les études (gratuites) des jeunes des classes aisées par l'intermédiaire des impôts qu'ils paient, comme le montrent plusieurs études scientifiques (Grüske, 1994 ; Grüske, 2002). On peut donc dire que le non paiement des droits d'étude n'est pas social.

Le principal argument en faveur du versement des droits d'étude tient au fait qu'ils servent de paramètre de coordination entre l'offre et la demande d'enseignement supérieur, comme un prix du marché. C'est pourquoi il faudrait, à mon point de vue, éviter d'en faire un instrument du financement institutionnel. Les droits d'étude peuvent être efficaces à trois titres :

- Ils coordonnent l'offre et la demande d'éducation dans les différentes disciplines et dans les différentes universités.
- Ils incitent les étudiants à étudier avec ardeur ; si les étudiants acquittent des droits ils feront un meilleur usage qu'autrefois des établissements d'enseignement supérieur et réduiront la durée de leurs études, comme on peut le constater dans plusieurs pays.
- Comme un prix marchand, ils donnent des indications au sujet de la valeur de l'étude, de ses caractéristiques et de sa qualité ; pour s'acquitter de ces fonctions, les droits doivent varier selon les disciplines et les universités.

Pour que les droits s'acquittent de ces fonctions, ils doivent être le résultat de processus (marchands) de décision décentralisés. Ils ne doivent pas être déterminés par un organisme central. Les universités, et surtout leurs facultés, doivent acquérir le droit de décider de leurs propres droits d'étude. Si une faculté est appréciée par les étudiants, si la formation qu'elle dispense mène à un bon niveau professionnel, si sa qualité et ses normes scientifiques sont conformes aux exigences des étudiants, elle peut demander des droits plus élevés. D'autre part, quand il existe des places de formation inoccupées dans une faculté, ses professeurs doivent reconnaître qu'il leur incombe de modifier leur enseignement et de réduire les droits demandés.

Pour que les droits d'étude servent à assurer la coordination et pas à financer les universités, il est indispensable d'allouer au moins une partie des fonds publics en fonction des étudiants inscrits et des droits d'étude. On pourrait par exemple envisager que chaque personne ayant le droit de suivre des études parce qu'elle détient une qualification lui ouvrant l'accès à l'enseignement supérieur (*Abitur*) reçoive un bon virtuel d'étude. Ce bon représente le droit de suivre des études gratuitement et ne peut servir qu'à un cursus. Il peut être différent suivant le type d'examen passé, de sorte que ceux qui ont obtenu le droit d'entrer dans les universités scientifiques peuvent utiliser un montant plus élevé correspondant à des droits plus élevés. Le montant ne doit pas être suffisant pour financer la totalité des études. Il peut suffire à des études courtes dans un institut d'administration des affaires ou une université de sciences appliquées dans une discipline où les droits

d'étude sont faibles. Mais il ne suffira pas à financer les droits d'un cursus attirant pour lequel la demande est forte et les coûts élevés.

Deux autres aspects semblent donc importants. D'une part, les universités devraient obtenir des pouvoirs publics plus de crédits afin de disposer de la base financière qui leur permettra d'assurer leur mission, quels que soient les catégories et le nombre des étudiants. Ce financement direct par l'État devrait permettre de financer des fonctions telles que la recherche qui ne dépendent pas du nombre des étudiants, et de promouvoir des disciplines qui semblent intéressantes pour la société mais ne font pas l'objet d'une forte demande. Les universités doivent pouvoir alimenter leurs budgets à partir de sources diverses :

- Financement des équipements de base au moyen des actifs et des fonds fournis par l'État.
- Droits d'étude acquittés par les étudiants.
- Recherche financée par des tiers.
- Mobilisation de fonds auprès des entreprises et des individus.
- Dons d'anciens élèves, etc.

D'autre part, il faut un système efficace permettant d'aider financièrement les étudiants au moyen de bons d'étude, de crédits monétaires provenant de l'université ou de l'État, de personnes privées, d'anciens élèves, etc., et de crédits alloués par les banques et garantis par l'État ou l'université. Il est important de prévoir un bon système de bourses afin que tous les jeunes intelligents aient la possibilité de faire des études supérieures. L'un des principaux objectifs à atteindre est de faire en sorte que les étudiants soient plus nombreux à être issus des classes modestes. La composante sociale de ce système est essentielle à son acceptation par la société.

Il faut utiliser les fonctions positives de motivation, d'information et de coordination des droits d'étude pour assurer une gestion plus efficace et plus rentable de l'enseignement supérieur. En même temps, cette évolution ne doit pas se faire au détriment des classes sociales inférieures. On contraire, il faut mettre en place un système de financement des étudiants et de bourses qui amène à l'université un plus grand nombre d'individus qualifiés issus des classes inférieures.

Les mécanismes de gestion à l'intérieur des universités

Systèmes de contrôle des universités

L'un des aspects essentiels permettant d'améliorer l'efficacité de l'enseignement supérieur allemand concerne le système de gestion des universités elles-mêmes. Depuis peu, les universités allemandes sont pilotées

en grande mesure par les ministères Publics et les parlements qui leur fournissent la majeure partie de leur financement. Leurs dépenses sont définies par le budget public qui relève du Parlement, ce qui fait que l'influence des ministères de l'éducation et des finances, comme celle des parlements, est très forte. Les mécanismes de gestion se caractérisent par un haut degré de centralisation et de bureaucratie.

Depuis quelques années, nous remarquons une tendance à l'accroissement de l'autonomie des universités dans plusieurs *Länder*. Leur budget est plus ou moins distinct du budget public et les universités vont disposer de leur propre « budget global ». A l'intérieur de ce budget, elles peuvent décider elles-mêmes de la distribution des ressources, sans avoir besoin de l'approbation du ministère. Mais pour les parlements, les ministères et les universités, il est indispensable de comprendre que le revers de l'autonomie est forcément une transparence accrue. A cette fin, les universités doivent disposer d'autres outils de gestion. Des moyens modernes permettant de contrôler l'utilisation des avoirs et des crédits doivent se substituer aux instruments bureaucratiques. Dans cette situation, il y a beaucoup à apprendre des entreprises qui fonctionnent dans le contexte économique. Elles établissent les budgets sur la base de la production et des objectifs pour coordonner leurs départements qui disposent d'un haut degré d'autonomie. Il s'ensuit que les décisions doivent être prises par les unités les mieux informées. Telle est la base du principe de subsidiarité. Le graphique 5 montre les différents mécanismes de coordination avec leurs caractéristiques respectives qui peuvent convenir à la gestion des universités (Küpper, 2001a ; Küpper et Sinz, 1998).

A l'heure actuelle tout particulièrement, on étudie et on instaure des systèmes budgétaires basés sur les résultats à partir des différentes mesures telles que le nombre des étudiants et des diplômés, des doctorats et des *habilitations*, des fonds émanant de tiers, etc. De plus, la distribution des fonds sur la base des cibles convenues devient de plus en plus importante. Pour justifier ces formes de budgétisation et pour contrôler la réalisation des accords-cibles, il faut disposer de mesures des résultats et de chiffres clés. Tous ces mécanismes sont généralement plus orientés vers le marché que ne l'étaient les mécanismes de budgétisation bureaucratiques et orientés vers les moyens que l'un utilisait jusqu'à présent.

La comptabilité : aspect important du système de gestion universitaire

Pour pouvoir se servir de ces mécanismes de financement, les universités doivent mettre en place des systèmes d'information efficaces. Dans la réalité économique, la comptabilité générale et analytique constitue le principal moyen d'information de la plupart des entreprises. C'est pourquoi, on étudie de très près en Allemagne la possibilité d'appliquer aux universités les systèmes économiques de comptabilité générale et analytique, avec bilans et état des revenus (Küpper, 2000). Certaines administrations et certaines

Graphique 5. **Caractéristiques principales des systèmes de coordination polyvalents**

Systèmes bureaucratiques centralisés	Budget		Système visé		Éléments du marché
	Basé sur les moyens	Basé sur les résultats	Chiffres essentiels	Définition des objectifs	
Organisation	• hiérarchique	• hiérarchique • budget		• participation	• sélection des étudiants et assistants • participation au profit
Planification	• planification structurelle • planification descendante	• planification structurelle • planification structurelle	• planification structurelle	• planification structurelle	• décentralisation
Contrôle	• audit extérieur	• conformité au budget • audit extérieur	• résultats • conformité au budget • audit extérieur	• audit extérieur • analyse de variance	• attrait: candidatures d'étudiants • projets financés par des tiers
Système d'incitations	• appels • projets financés par des tiers	• appels • projets financés par des tiers	• appels • projets financés par des tiers • allocation de ressources basée sur les résultats • récompenses	• appels • projets financés par des tiers • participation aux profits	• appels • projets financés par des tiers • allocation des ressources
Système d'information	• comptabilité des fonds publics	• comptabilité des fonds publics	• activité financière et comptabilité analytique	• charge d'enseignement • résultats scientifiques et ressources	• universités de référence • évaluations

personnes estiment que les universités fonctionneront de façon plus efficaces si elles utilisent ces dispositifs économiques.

Le but principal des entreprises consiste à faire des bénéfices et à accroître la valeur de leurs actions. C'est cette finalité qui détermine la structure du système d'information de la comptabilité financière et analytique. Mais les universités (publiques) n'ont pas le profit pour objectif. Il n'est donc pas possible d'appliquer les systèmes de comptabilité des entreprises aux universités sans les modifier. La rentabilité fait partie de leurs objectifs, mais elle vient après leurs finalités non marchandes ou « sans but lucratif ».

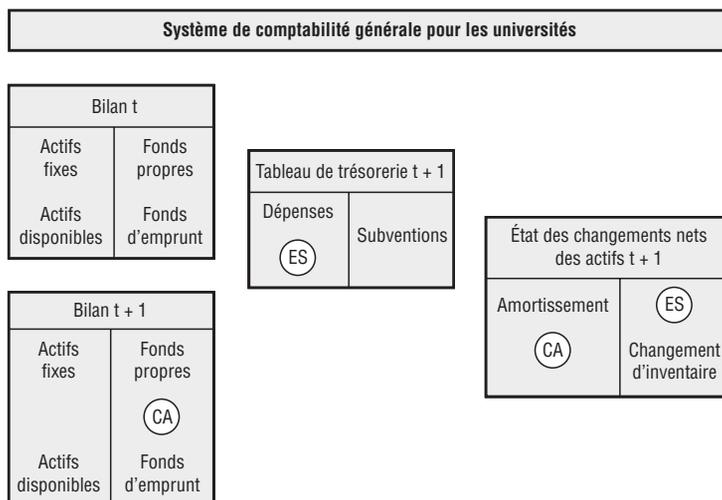
Bien que les universités publiques soient des organisations sans but lucratif, elles ont de nombreuses activités économiques. Elles doivent gérer

d'importants budgets qui peuvent être alimentés par les deniers publics, par le versement des droits d'étude, les fonds levés et d'autres sources. Pour gérer leurs dépenses, elles ont besoin d'un système de comptabilité fondé sur la tenue de registres. Étant donné que les finalités principales des universités ne sont pas économiques, elles doivent utiliser des systèmes de comptabilité financière et analytique différents de ceux dont se sert le secteur marchand (Küpper, 2000 ; Küpper, 2001b). Elles ont besoin de systèmes de comptabilité et d'information adaptés à leur objectif principal. Il pourrait être dangereux pour elles d'utiliser des systèmes de comptabilité sans les modifier.

La base de leur système de comptabilité doit être un tableau de trésorerie qui montre le flux des capitaux qu'elles reçoivent de l'État et d'autres sources. Dans une université publique, le bilan est particulièrement utile pour décrire et classer les actifs. Sachant que les charges de ces universités sont souvent peu élevées, elles ne font pas l'objet d'un intérêt particulier. Tant que les universités n'offrent pas sur le marché ouvert les résultats de leurs activités d'enseignement et de recherche et ne cherchent pas à réaliser des bénéfices, un compte de pertes de profits est inutile et risque d'être trompeur. Il serait plus utile de montrer les changements de valeur nette des actifs dans le temps. Le système de comptabilité générale d'une université peut donc comprendre trois types d'information économique (graphique 6) : le tableau

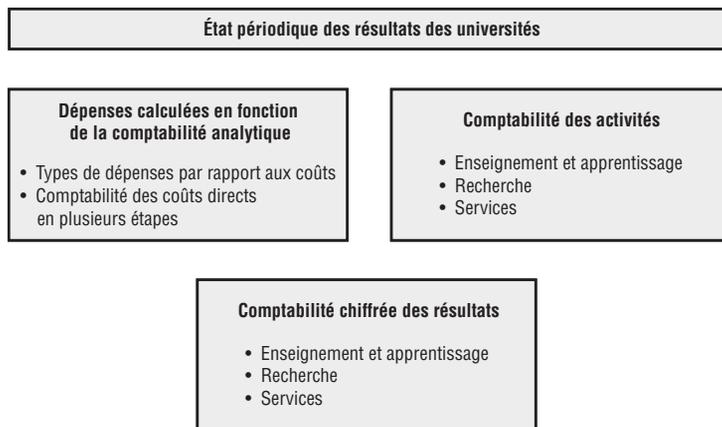
Graphique 6. Composantes d'un système de comptabilité générale pour les universités

(CA = changements des actifs ; ES = excédents de dépenses)



Source : Auteur.

Graphique 7. Composantes d'un état des résultats des universités



Source : Auteur.

de trésorerie, le bilan et un état des variations de valeur des actifs (gérés par l'université). Ce système est l'instrument de base utilisé par les commissaires aux comptes et les pouvoirs publics pour vérifier l'état de l'université.

Pour étayer la prise de décision, les universités ont aussi besoin d'une forme de comptabilité analytique (Küpper, 2002). Le principal problème qui se pose pour mettre en place un système de ce genre tient à ce que la plupart des revenus de l'université sont alloués par les pouvoirs publics et qu'il n'existe donc pas de revenus marchands. Cependant, l'allocation des fonds publics aux activités d'enseignement, de recherche et de service est nécessairement entaché d'arbitraire. C'est pourquoi, le système d'information sur les résultats doit montrer les dépenses monétaires et les coûts des moyens d'un côté, et les résultats non monétaires de l'enseignement, de la recherche et des services de l'autre (graphique 7). Les indicateurs de résultats peuvent être mis au point en calculant les ratios entre les mesures de moyens et de résultats monétaires et non monétaires. Étant donné que les universités entreprennent des activités différentes et cherchent à atteindre des objectifs divers en matière d'enseignement de recherche et de services, il ne sert à rien de classer leurs résultats au moyen d'un seul chiffre clé. Ces mesures de résultats sont calculées dans la troisième partie de ce système de comptabilité interne.

En Allemagne, les chanceliers des universités s'efforcent de classer de la même manière les dépenses et les coûts, les recettes et les mesures non monétaires de la « production » des universités, afin de permettre la comparaison entre établissements (AK Hochschulrechnungswesen, 1999 ; Kronthaler, 1999). Les dépenses et les coûts de fonctionnement les plus importants concernent les apports de matériel, de services extérieurs, de

Tableau 2. **Classification des mesures de résultats des universités**

Études et enseignement	Recherche	Services
Étudiants	Formation des futurs chercheurs	Bibliothèques
Places en enseignement supérieur	Hautes études	Acquisitions
Étudiants de première année	Doctorats	Utilisateurs
Étudiants de premier cycle	<i>Habilitations</i>	
Étudiants de troisième cycle		
Abandon		
Enseignement	Utilisation des résultats scientifiques	Administration du personnel
Nombre de cours	Publications scientifiques	Nombre de personnes
Heures de cours	Brevets	Recrutements
Tests	Fonds provenant de tiers	Administration des étudiants
Épreuves au cours des études de premier cycle	Entreprises	
Épreuves au cours des études de troisième cycle	Établissements publics	Administration financière
Diplômés		

main-d'œuvre, d'information, de droits d'étude, de capital, etc. Ils doivent être complétés par les dépenses d'investissement dans les bâtiments, les machines, les ordinateurs, etc. Le tableau 2 présente une classification des mesures importantes de résultats de l'enseignement et de l'apprentissage, de la recherche et des services, alors que le tableau 3 donne quelques exemples des indicateurs de résultats des universités.

Les indicateurs de résultats seront établis pour l'ensemble de l'université. Pour en évaluer les valeurs, ils doivent être comparés à titre de référence aux indicateurs concernant d'autres universités. C'est pourquoi les chanceliers des universités scientifiques proposent que soit publié l'état des résultats. On trouvera au graphique 8 la structure d'un état de ce type.

Les décisions importantes des universités sont longues à mettre en application. Elles intéressent les investissements matériels et humains. Les mesures périodiques ne peuvent pas rendre compte de façon satisfaisante des résultats et de la réussite de ces activités à long terme ou de leur potentiel. Il faut élaborer et mettre en place des systèmes de comptabilité stratégique en plus des systèmes périodiques. L'une des tâches essentielles de la recherche future consacrée à l'enseignement supérieur consistera à mettre au point des instruments permettant de mesurer le capital intellectuel (Edvinsson-Malone, 1997 ; Roos *et al.*, 1997) qui est une caractéristique de la plus haute importance pour les universités.

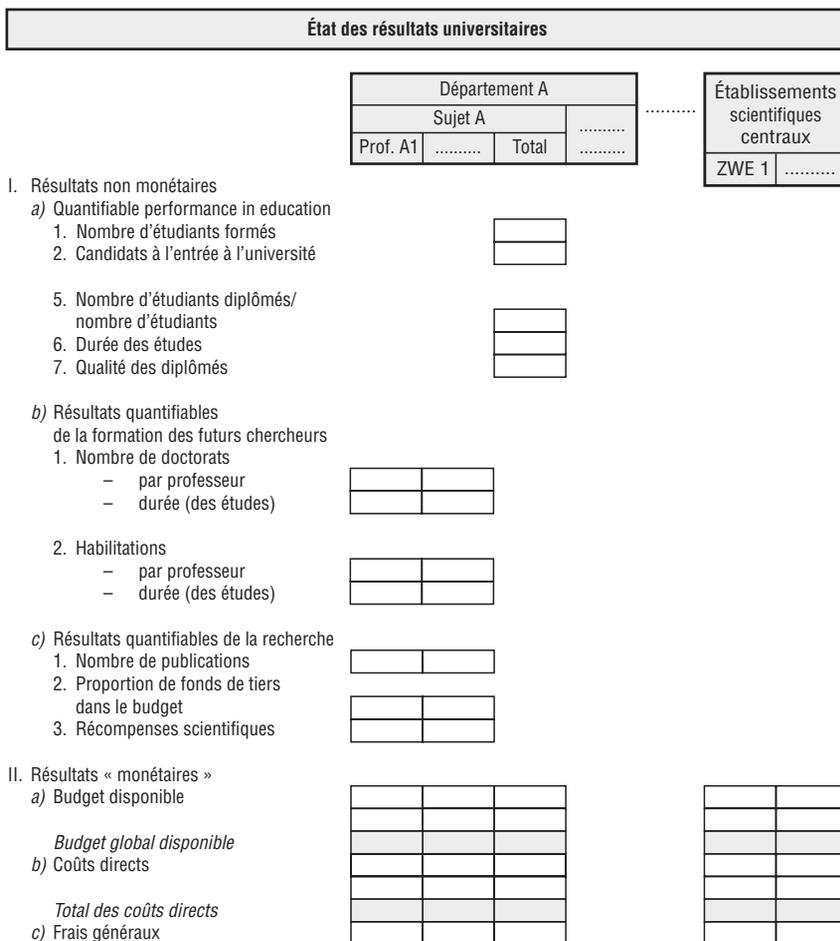
En Allemagne, diverses activités ont pour objet d'instaurer de nouveaux systèmes de comptabilité dans les universités. Dans plusieurs *Länder*,

Tableau 3. **Classification et exemples de mesures des résultats universitaires**

Études et enseignement	Recherche	Formation des futurs chercheurs
Nombre de candidats par place	Nombre de publications par professeur	Nombre d'étudiants en hautes études universitaires par professeur
Nombre de candidats compare au nombre d'étudiants le premier semestre	Nombre de publications par membre du personnel universitaire	Nombre d'étudiants en hautes études universitaires par diplômé
Nombre d'étudiants par professeur	Fonds provenant de tiers par professeur	Nombre de doctorates par professeur
Nombre d'épreuves par professeur	Fonds provenant de tiers par membre du personnel universitaire	Durée moyenne des études doctorales
Taux d'obtention de diplômes (fondé sur le nombre d'étudiants de première année)	Récompenses scientifiques par membre du personnel universitaire	<i>Habilitations</i> par professeur
Nombre de diplômés par professeur	Nombre de brevets par membre du personnel universitaire	
Durée moyenne des études par programme diplômant		Services
Âge moyen des diplômés		<i>Bibliothèques</i>
		Acquisition de livres par membre du personnel de la bibliothèque

notamment en Basse-Saxe, on tente d'appliquer le système de comptabilité analytique fondé sur les principes économiques compris dans la loi (HGB). Les résultats démontrent que ce système ne convient pas aux universités. Une commission de chanceliers des universités allemandes a donc recommandé la mise au point d'un système spécial de comptabilité pour les universités, inspiré par les idées énoncées dans le présent document. L'une des difficultés tient au fait que les logiciels habituels ont été conçus pour la comptabilité des entreprises à but lucratif. Il faut donc les adapter aux finalités des universités. Il existe divers projets de SAP à l'Université technique de Munich, et il est question que HIS GmbH (*Hochschul-Informationen-System GmbH*) mette au point des logiciels permettant d'instaurer un système spécial de comptabilité universitaire. Ces logiciels devront servir à la tenue des registres, aux systèmes de comptabilité analytique et à l'état des coûts et des dépenses ainsi qu'aux comptes de production. A l'occasion d'un autre projet bavarois, une base de données interne a été mise au point et devrait être utile pour obtenir les données nécessaires à la présentation régulière des résultats du système (Sinz *et al.*, 2001). Tout porte à croire que l'on parviendra à élaborer pour les universités un système comptable qui contribuera à une gestion efficace.

Graphique 8. **Structure de base d'un état des résultats universitaires**



Source : Auteur.

Conclusions

La réforme du système d'enseignement supérieur en Allemagne a commencé plus tardivement que dans d'autres pays tels que les Pays-Bas. Depuis plusieurs années, on enregistre une forte demande de la part des entreprises, des hommes politiques et de la société dans son ensemble en faveur d'une amélioration de l'efficacité et de la rentabilité des universités allemandes. Il a fallu beaucoup de temps pour entreprendre les démarches nécessaires et il faudra, pour les mener à bien, changer profondément les

mentalités. Dans les universités, nombre de professeurs et la plupart des étudiants se montrent très réservés à l'égard de ces réformes. Mais en y regardant de plus près, il semble que la volonté de modifier le cadre et de mettre en place des outils de gestion modernes gagne du terrain. De nouvelles lois adoptées par plusieurs *Länder*, les activités des présidents et chanceliers des universités allemandes, et l'évolution qui se produit à l'intérieur des facultés sont autant de raisons d'espérer que des changements nombreux interviendront dans l'enseignement supérieur allemand. Je crois que de nombreuses universités et l'ensemble du système de gestion seront très différents dans quelques années. Il se peut que l'on constate avec étonnement la souplesse d'un système autrefois statique.

Références

- AK HOCHSCHULRECHNUNGSWESEN (1999),
« Arbeitskreis Hochschulrechnungswesen der deutschen Universitätskanzle :
Schlußbericht » (www.tu-muenchen.de/campus/about/reform/akhsr/data/endafassung_sS.pdf).
- BUNDESMINISTERIUM FÜR BILDUNG UND FORSCHUNG (2001),
Grund- und Strukturdaten 2000/2001, Bonn.
- EDVINSSON, L. et MALONE, M.S. (1997),
*Intellectual Capital : Realizing Your Company's True Value by Finding its Hidden
Brainpower*, New York.
- FANDEL, G. (1998),
« Funktionalreform der Hochschulleitung », *Zeitschrift für Betriebswirtschaft* (68),
pp. 241-257.
- GRÜSKE, K.D. (1994),
« Verteilungseffekte der öffentlichen Hochschulfinanzierung », in R. Lüdeke
(dir. pub.), *Bildung, Bildungsfinanzierung und Einkommensverteilung II, Schriften des Vereins
für Socialpolitik*, Neue Folge, vol. 221/II, Berlin, p. 71ff.
- GRÜSKE, K.D. (2002),
« Wer finanziert wem das Studium? Verteilungswirkungen der
Hochschulfinanzierung », in D. Dohmen et B.A. Cleuvers (dir. pub.), *Nachfrageorientierte
Bildungsfinanzierung. Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule. Schriften für
Bildungs- und Sozialökonomie*, vol. 1, Bielefeld.
- HARNIER, L.V., LÄNGE-SOPPA, R., SCHÜLLER, J., et SCHNEIDER-AMOS, I. (1998),
*Studienbedingungen und Studiendauern an bayerischen Universitäten. Reformmaßnahmen
und deren Wirkungen am Beispiel ausgewählter Fächer*, München.
- KRONTHALER, L. (1999),
« Greifswalder Grundsätze. Weshalb Hochschulen ein modernes Rechnungswesen
brauchen », *Forschung und Lehre* 11/1999, p. 583 f.
- KÜPPER, H.U. (1998),
« Transformation von Universitäten zu wettbewerbsorientierten Forschungs- und
Lehrinstituten », in M. Becker, J. Kloock, R. Schmidt et G. Wäscher (dirs. pub.),
Unternehmen im Wandel und Umbruch, Stuttgart, pp. 235-257.

- KÜPPER, H.U. (2000),
« Hochschulrechnung auf der Basis von doppelter Buchführung und HGB? », in
Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung (52), pp. 348-369.
- KÜPPER, H.U. (2001a),
Controlling – Konzeption, Aufgaben und Instrumente, 3. Auflage, Stuttgart.
- KÜPPER, H.U. (2001b),
« Rechnungslegung für Hochschulen », *Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis*,
pp. 578-592.
- KÜPPER, H.U. (2002),
« Konzeption einer Perioden-Erfolgsrechnung für Hochschulen, erscheint »,
Zeitschrift für Betriebswirtschaft.
- KÜPPER, H.U. et SINZ, E. (dirs. pub.) (1998),
Gestaltungskonzepte für Hochschulen – Effizienz, Effektivität, Evolution, Stuttgart.
- ROOS, J., ROOS, G., EDVINSSON, L. et DRAGONETTI, N.C. (1997),
Intellectual Capital, Londres.
- SCHNITZER, K., ISSERSTEDT, W. et MIDDENDORFF, E. (2000),
« Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik
Deutschland, 16 », *Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch
HIS Hochschul-Information-Systems*, Bonn 2001.
- SINZ, E.J., BÖHNLEIN, M., ULBRICH-VOM ENDE, A. et PLAHA, M. (2001),
Architekturkonzept eines verteilten Data Warehouse-Systems für das Hochschulwesen,
Proceedings of Wirtschaftsinformatik.
- STATISTISCHES LANDESAMT BADEN WÜRTTEMBERG (2001),
Bildungswesen, Stuttgart.
- WISSENSCHAFTSRAT (1994),
Stellungnahme zu den Berufsakademien in Baden-Württemberg, Drs. 1570/94, Schwerin.
- ZABECK, J. et ZIMMERMANN, M. (dirs. pub.) (1995),
Anspruch und Wirklichkeit der Berufsakademien Baden-Württemberg. Eine Evaluationsstudie,
Weinheim.

Carottes et bâtons : l'efficacité de la politique de l'enseignement supérieur appliquée en Angleterre depuis 1979

par

John Taylor

International Centre for Higher Education Management, Royaume-Uni

Résumé. Cet article document étudie certains des objectifs essentiels de la politique gouvernementale au Royaume-Uni au cours des vingt dernières années, parmi lesquels le renforcement de l'efficacité et de la transparence, l'augmentation des effectifs d'étudiants, la sélectivité du financement de la recherche, la régionalisation, l'élargissement de la fréquentation, la création de richesses et une contribution croissante à la qualité de la vie, ainsi que les diverses mesures prises pour mettre en œuvre cette politique. Il met en lumière les différents dispositifs incitatifs utilisés (afin d'obtenir les résultats souhaités) et examine ceux qui se sont révélés les plus efficaces pour réaliser les objectifs de la politique gouvernementale.

L'article porte également sur les effets de ces instruments sur la liberté et l'autonomie des différents établissements et sur la diversité au sein du système d'enseignement supérieur. Il permet de déterminer comment la politique gouvernementale agit sur l'enseignement supérieur en comparaison d'autres facteurs de changement, tels que l'évolution de la demande des étudiants, les progrès rapides de la technologie et des méthodes d'acquisition de connaissances, les nouvelles modalités de la recherche et de l'innovation et l'internationalisation de l'enseignement supérieur.

L'année 1979 et l'élection au poste de Premier ministre de Margaret Thatcher ont marqué un tournant décisif dans l'histoire de l'enseignement supérieur anglais. Les années 80 et 90 avaient vu se produire une série de changements qui avaient fait vaciller sur ses bases l'univers de l'enseignement supérieur et transformé la vie de l'université et le vécu des étudiants ; une époque était pris fin ; elle n'était pas destinée à renaître.

Avant 1979, l'enseignement supérieur anglais se caractérisait par de faibles taux de fréquentation et une grande autonomie des établissements. Les crédits de l'État étaient acheminés par le *University Grants Committee* (UGC) qui disposait, quant à l'allocation des fonds, d'une grande indépendance, parfois assimilée à « une série de préjugés éclairés ». A l'intérieur des établissements, les gestionnaires professionnels, bien que constamment présents, voyaient leur influence limitée par ce que Halsey a pu appeler « l'empire des érudits ». Les établissements restaient maîtres de l'allocation des ressources et les universités continuaient de réglementer en toute indépendance leur qualité et leurs normes, qu'il s'agisse d'enseignement ou de recherche.

Pour beaucoup de membres du personnel universitaire, la période qui précède 1979 est toujours considérée comme « l'âge d'or » de l'enseignement supérieur anglais. Ce point de vue peut être mis en question quant aux détails et bénéficie sans aucun doute du nimbe doré des regrets. C'est aussi une « vision universitaire » du monde qui ne reflète pas l'ensemble de l'enseignement supérieur, et notamment l'ancien secteur des collèges polytechnique. Il n'en reste pas moins que les années qui ont suivi 1979 ont vu s'instaurer dans l'enseignement supérieur des changements radicaux. Les effectifs ont connu une augmentation spectaculaire et les taux de fréquentation dépassent actuellement 33 % ; un système d'enseignement supérieur de masse a été créé et les pouvoirs publics espèrent aujourd'hui appliquer le taux de participation de 50 % à la tranche d'âge de 18 à 30 ans. De nouveaux instruments de vérification et de reddition des comptes ont vu le jour ; la dépendance vis-à-vis du financement de l'État s'est réduite, souvent de façon spectaculaire, tandis que les sources de financement se diversifiaient et qu'une approche entrepreneuriale commençait de se manifester. Par ailleurs, de nouvelles méthodes de gestion ont été adoptées, aussi bien au niveau du système par suite de l'interventionnisme croissant de l'État, que

dans les établissements, sous forme d'allocation des ressources en vertu de formules fixées à l'avance et de financement fondé sur les résultats.

Comment cette transformation s'est-elle produite ? Pendant les années 60 et 70, l'idée d'une politique officielle de l'enseignement supérieur était à peine admise et rarement exprimée. Kogan et Hanney font remarquer que, jusqu'en 1981, « il y avait, de la part de l'État, très peu de grandes orientations pour l'enseignement supérieur ». Aujourd'hui, moins de 30 ans plus tard, l'État exerce une influence considérable (et croissante ?) sur le système d'enseignement supérieur et façonne les priorités et les événements nouveaux d'une manière que l'on ne prévoyait pas avant 1979. L'émergence d'un système d'enseignement supérieur de masse s'accompagne d'une augmentation de l'intérêt public et des conséquences électorales potentielles qu'elle suppose. La contribution de l'enseignement supérieur à la société et à l'économie est désormais reconnue. L'importance politique acquise par l'enseignement supérieur appelle la participation des pouvoirs publics. L'enseignement supérieur est à présent trop important pour être laissé aux seules mains de ceux qui l'exercent. Comment cette influence se traduit-elle dans la pratique ? Ingram et Schneider notent que « l'action des pouvoirs publics s'efforce presque toujours de faire faire aux gens des choses qu'ils ne feraient sans doute pas autrement, ou leur permet de faire des choses qu'ils n'auraient sans doute pas faites autrement ». En d'autres termes, la politique gouvernementale fonctionne en associant les « bâtons » (c'est à dire, les sanctions appliquées lorsque les actions ne sont pas entreprises ou ne sont pas pleinement réalisées) aux « carottes » (les incitations destinées à obtenir les résultats souhaités). On étudiera dans cet article l'utilisation de ces deux méthodes opposées. Quelle est celle qui a le mieux réussi à atteindre ses objectifs ? Quels ont été les effets de ces moyens d'action sur la liberté de chaque établissement et sur la diversité du système d'enseignement supérieur ?

Si l'on suit la classification ébauchée par Ingram et Schneider et appliquée par Bleiklie, il existe dans la pratique deux formes de « bâtons » qui peuvent s'appliquer à l'enseignement supérieur : les *outils d'autorité* (*moyens autoritaires*), qui sont des exigences imposées par l'autorité juridique de l'État, soit pour exiger certaines actions, soit pour interdire certaines démarches précises, et les *outils de capacité*, grâce auxquels des ressources sont fournies afin d'obtenir les résultats voulus, le plus souvent en termes d'effectifs étudiants.

Les outils d'autorité sont moins répandus en Angleterre que dans bien d'autres pays où l'enseignement supérieur relève directement des pouvoirs publics et où les universitaires sont en fait des fonctionnaires. Les universités ont gardé une indépendance considérable ; elles sont libres d'acquérir des biens, y compris les terrains et les bâtiments, et d'en disposer, de lever et de conserver des fonds d'origine non gouvernementale et d'embaucher du personnel. Les gouvernements successifs ont d'ailleurs souligné à maintes

reprises la liberté dont jouissent les établissements pour mener à bien des missions qui leur sont propres et qu'elles ont elles-mêmes définies. Il existe toutefois trois cas importants où les outils d'autorité ont été appliqués, soit pour instaurer des changements fondamentaux, soit pour résoudre des contentieux particulièrement aigus :

- Depuis 1965, l'enseignement supérieur anglais était un système binaire comprenant les universités (« secteur autonome ») et les collèges polytechniques (« secteur public »). En 1992, des dispositions législatives ont été prises pour créer un système unitaire dans lequel les anciens collèges polytechniques étaient désormais habilités à délivrer des diplômes. En même temps, le système de financement de l'enseignement supérieur en vigueur jusque là dans l'ensemble du Royaume-Uni était démantelé et remplacé par des organismes de financement séparés pour l'Écosse et le Pays de Galles. Il vaut la peine de noter que ces nouveaux conseils de financement n'étaient pas censés être des organes de planification, ni servir de « tampons » entre les établissements et l'administration comme l'avaient fait l'ancien UCG et, dans une moindre mesure, l'éphémère *Universities Funding Council* (UFC) ; un obstacle possible à l'action des pouvoirs publics avait été supprimé. De plus, les nouveaux organes de financement comprenaient de nombreux représentants du monde extérieur, ce qui rendait l'enseignement supérieur moins capable de définir son propre destin, hors de l'influence des orientations gouvernementales.
- Jusqu'en 1998, la majorité du personnel enseignant des universités bénéficiait de la titularisation et ne pouvait être licenciée que pour de « bonnes raisons » qui correspondaient habituellement à l'inconduite notoire, l'incompétence ou l'incapacité. Les mises à pied pour cause de compression de personnel, éventuellement liées aux contraintes budgétaires ou aux restructurations, n'étaient pas envisageables. Le personnel universitaire montait une garde vigilante sur ces privilèges et avait tendance à faire le lien entre la titularisation et la liberté universitaire, tant en matière d'enseignement que de recherche. Cependant, pour les pouvoirs publics, et pour quelques-uns des nouveaux gestionnaires, la titularisation constituait un obstacle au bon fonctionnement des établissements et devait être supprimée. C'est ainsi que La Loi de 1988 sur la réforme de l'éducation prévoyait que tout membre du personnel universitaire nommé ou promu à partir du 20 novembre 1987 ne bénéficierait plus de la titularisation.
- Dans toutes les années qui ont suivi 1979, le débat s'est poursuivi au sujet du financement de l'enseignement supérieur ; il s'agit pour l'essentiel de savoir à qui il incombe d'acquitter le prix de l'accroissement spectaculaire des effectifs étudiants. Diverses options ont été proposées dans un climat de sensibilité croissante de l'opinion publique. Depuis de nombreuses

années, les droits d'étude de la majorité des étudiants faisant leurs études au Royaume-Uni étaient payés au moyen de crédits obligatoirement versés par les autorités scolaires locales. Toutefois depuis 1998, face aux pressions exercées sur les deniers publics par l'accroissement des effectifs étudiants, la loi impose aux étudiants le versement de droits d'étude calculés en fonction d'une estimation des revenus. Un droit forfaitaire a été instauré pour tous les cursus de premier cycle suivis à plein temps, quelle que soit la discipline étudiée. Cette mesure a suscité de vifs débats car elle s'écarte très sensiblement de la notion d'une éducation « gratuite ». En même temps, sachant que plusieurs universités souhaitaient être libres de fixer le montant des droits perçus ou de percevoir leurs propres droits supplémentaires (« droits de complément »), les pouvoirs publics ont aussi agi pour empêcher les établissements de définir eux-mêmes les droits acquittés par les étudiants britanniques. Le débat au sujet des droits d'étude et d'autres aspects du financement de l'enseignement se poursuit et d'autres dispositions législatives seront presque certainement prises en temps utile.

Les outils d'autorités ont donc été utilisés pour résoudre certains problèmes particulièrement ardues ou mettre en œuvre de grands changements. Dans chaque cas, il est peu probable qu'une autre forme d'action ait pu réussir.

Par ailleurs, il est intéressant de constater que la simple menace de voir appliquer des mesures autoritaires peut, en elle-même, constituer un mécanisme de changement. On peut en citer comme exemple la mise au point des procédures d'évaluation et de garantie de la qualité. A la fin des années 80, les pouvoirs publics se sont inquiétés de savoir si les universités étaient capables d'assurer elles-mêmes la régulation de leur qualité et de leurs normes. L'idée que les pouvoirs publics pourraient confier à un organisme extérieur des responsabilités dans ce domaine a fortement incité les universités à créer de nouvelles structures destinées à suivre l'enseignement, ce qui a fini par déboucher sur la formation de la *Quality Assurance Agency (QAA)* ; en outre, la menace de cette intervention extérieure dans le fonctionnement des établissements est l'une des raisons pour laquelle d'autres décisions prises à la fin des années 80, y compris celle de mettre fin au système binaire, ont été mises en œuvre avec si peu de controverse ou de débat.

L'utilisation de la réglementation officielle pour exécuter les décisions des pouvoirs publics intéressant l'enseignement supérieur en Angleterre, aussi importante soit-elle, reste relativement rare. Il est plus fréquent de voir appliquer la deuxième forme de « bâton », l'outil de capacité. On peut en citer deux exemples importants :

- Depuis 1979, l'un des principaux éléments dont doit tenir compte la politique des pouvoirs publics est l'augmentation des effectifs étudiants qui

s'assortit d'une plus grande rentabilité ; les réductions de l'unité de calcul des ressources par étudiant, ou montant unitaire, se sont succédées pendant cette période, commençant par les coupes sombres imposées en 1981, mais se sont poursuivies subséquemment sous l'appellation « d'améliorations de la rentabilité ». A la fin des années 80 et au début des années 90, des formules de financement ont été élaborées et mises en œuvre par les bailleurs de fonds ; elles exigeaient à la fois l'augmentation du nombre des étudiants et la réduction du financement unitaire. Les établissements ne pouvaient ni s'y soustraire en réduisant les effectifs pour maintenir le montant unitaire, ni rester dans l'immobilisme ; le système des formules pénalisait les établissements qui ne réussissaient pas à accroître leurs effectifs tout en s'efforçant de réduire le montant global des ressources unitaires. En tant qu'outil de l'action politique, il est difficile d'imaginer un dispositif plus apte à réussir en induisant un accroissement massif des effectifs tout en assurant une réduction constante des ressources unitaires. En fait, cet outil a si bien atteint son but que vers le milieu des années 90, il a fallu arrêter l'accroissement des effectifs avant qu'une nouvelle expansion n'intervienne à la fin des années 90.

- Cet aspect de l'action gouvernementale est étroitement lié à la plus grande transparence de l'allocation des fonds aux universités. En théorie, le concept d'une subvention forfaitaire dont chaque établissement a la libre disposition a été maintenu. Mais dans la pratique, la transparence favorise en général l'utilisation de modèles d'affectation fondés sur les revenus, et réduit souvent la marge de manœuvre des universités dans l'affectation de leurs propres ressources. A tout le moins, elle oblige les dirigeants à justifier tout écart par rapport au modèle fondé sur les revenus. De cette manière, la mise à disposition de l'information sous une forme particulière tend à renforcer l'application des politiques de l'État.

En tant que « bâton » servant à faire appliquer les décisions de l'État, l'outil de capacité peut être extrêmement efficace. L'essentiel est de faire en sorte que les établissements n'aient guère d'autre choix que de se conformer à la formule et, de ce fait, d'atteindre les objectifs visés. A cet égard, l'outil de capacité s'écarte des outils d'incitation qui fournissent des fonds pour certaines activités mais sont, de nature, éminemment facultatifs et peuvent donc être considérés davantage comme « carotte » que comme « bâton ». Cependant, il importe aussi de comprendre que les outils de capacité ont parfois d'autres effets indirects qui peuvent servir à la mise en œuvre des politiques de l'État. Tout en cherchant à réduire le montant unitaire des ressources, l'État s'est employé vigoureusement depuis 1979 à encourager les établissements d'enseignement supérieur à générer des revenus supplémentaires provenant de sources non gouvernementales. En imposant aux universités de parfaire sans cesse leur rentabilité, et en rendant moins

certain et moins prévisible le financement qu'il leur fournit, l'État les a obligées à suivre ses orientations : on peut en citer comme exemple le recrutement d'étudiants étrangers qui acquittent la totalité des droits d'étude, la récupération des frais généraux sur les contrats de recherche, l'exploitation des installations et des avoirs universitaires et le développement d'autres activités génératrices de revenus. Pour l'État, l'outil de capacité a permis d'inciter les universités à rechercher d'autres sources de revenus ; pour les établissements, il s'agissait de remplacer le revenu « perdu » de l'État et d'être moins dépendants vis-à-vis de son financement. Cet outil a connu une réussite éclatante ; à des degrés divers mais sans exception, les universités ont diversifié leur base de financement.

Pris dans leur ensemble, les outils d'autorité et de capacité ont grandement contribué à façonner l'enseignement supérieur anglais depuis 1979. L'État a pris conscience de ce que ces outils constituaient des leviers servant à agir sur le système d'enseignement supérieur. Un fois acquis la capacité et le savoir-faire, l'État a souvent du mal à résister à la tentation d'intervenir dans l'allocation des deniers publics et la réalisation des objectifs de l'action. Il est toutefois peu probable que les universités, laissées libres d'agir à leur guise, eussent volontairement appliqué les directives de l'État avec un tel succès sans se voir imposer, ou sans être menacées de subir, une forme quelconque de pénalité. Comment cette situation se compare-t-elle à l'autres méthode qui consistent à faire agir des incitations facultatives ou « carottes » ?

Les « carottes » se présentent sous trois formes : les *outils incitatifs* qui s'appuient sur des mécanismes de sanction, positifs ou négatifs, pour obtenir l'obéissance, les *outils symboliques ou les encouragements* qui reposent sur l'idée que les gens sont, ou ne sont pas, prêts à agir conformément aux grandes orientations en vertu de leurs convictions et de leurs valeurs, et les *outils d'apprentissage* qui supposent que les individus et les établissements appliquent les politiques en fonction de l'expérience et de l'aptitude à résoudre les problèmes.

Les outils incitatifs sont bien connus dans l'enseignement supérieur. Les universitaires sont encouragés à rivaliser entre eux pour trouver des fonds pour la recherche, l'avancement et les augmentations salariales sont utilisés pour inciter le personnel à fonctionner de manière plus efficace, tandis que les bons résultats obtenus par les étudiants sont récompensés par de meilleures notes et des résultats de meilleur niveau aux examens. Toutefois, comme le note Ivar Bleiklie, les outils incitatifs n'étaient pas habituellement perçus comme des outils politiques mais plutôt comme des instruments « qui faisaient partie intégrante de la communauté universitaire et servaient à répondre à son souci interne qui est le maintien de la qualité de l'enseignement ». Cependant, à partir des années 80, l'État a commencé d'utiliser les incitations comme instruments de mise en œuvre de sa politique,

soit directement, soit par l'intermédiaire des organismes bailleurs de fonds. Il en existe quelques exemples manifestes :

- Depuis le milieu des années 80, l'un des aspects essentiels de l'action de l'État est l'allocation sélective des crédits publics à la recherche, pour accroître la production d'ensemble de la recherche, renforcer les chercheurs et groupes de chercheurs éminents et, grâce à plus de transparence, s'éloigner du « trou noir » que constituait jusqu'alors le financement de la recherche. Cette orientation a abouti en 1986 à la mise en œuvre du *Research Selectivity Exercise* et à ensuite à d'autres *Research Assessment Exercises* (RAE). Les classements attribués par unité d'évaluation (sujet) sont utilisés pour déterminer le financement, avec une série de pondérations destinées à favoriser les départements les mieux classés ; les moins bien placés reçoivent une pondération nulle et donc pas de financement. L'incitation à une amélioration générale de la qualité et de la production de la recherche est donc tout à fait claire. La mesure dans laquelle chaque établissement réagit à cette incitation (y compris le nombre et la proportion des membres du personnel qui font l'objet d'une nouvelle évaluation) dépend de la mission et de la motivation des universités et de leur personnel ; de cette façon, le RAE représente une « carotte » qui vise à concentrer le financement sur les « meilleurs » départements de recherche.

Depuis sa mise en place, le RAE fait l'objet de vives controverses au sein de l'enseignement supérieur anglais. De nombreuses critiques s'expriment à son encontre : le comportement obsessionnel de certains établissements et de leur personnel, l'altération prétendue de l'activité de recherche, les problèmes, tant quantitatifs que qualitatifs, qui se posent, le traitement de la recherche innovante et pluridisciplinaire, le « marché des transferts » qui s'est créé pour le personnel universitaire, la difficulté d'évaluer et de comparer recherche fondamentale et recherche appliquée, et le coût de toute l'opération, notamment en ce qui concerne les efforts du personnel. A la suite du dernier RAE (2001) une étude approfondie de l'exercice a été entreprise et il est probable que des changements seront apportés avant que d'autres RAE soient effectués. Mais malgré ses défauts, force est de constater que le RAE a réussi en tant d'instrument d'application des politiques de l'État. Le financement de la recherche s'est rassemblé très efficacement sur les établissements de premier rang ; plus d'un quart du revenu de la recherche est gagné par Oxford, Cambridge, Imperial College et University College London, et 20 % des établissements produisent 80 % du financement de la recherche. Une hiérarchie des établissements et des départements s'est créée à partir des évaluations du RAE et a toute une série d'effets d'entraînement, notamment sur le revenu non gouvernemental de la recherche et le recrutement des futurs chercheurs. De plus, il est évident que la plupart des universités reflètent les évaluations du RAE dans leur allocation interne de fonds. Il semblerait aussi,

d'après la recherche des citations, que la quantité de recherche et sa réputation internationale se soient améliorées. Les points de vue diffèrent sur le lieu où se situe l'équilibre entre les coûts du RAE et ses avantages mais, si on l'évalue dans l'optique étroite d'un mécanisme destiné à permettre l'allocation sélective du financement de la recherche, il doit être considéré comme un succès.

- Le RAE offre des incitations claires sur le plan du financement et du statut. On s'est également acheminé depuis 1979 vers l'évaluation de l'enseignement, notamment grâce aux travaux de la QAA. Pendant les années 80, les pouvoirs publics se sont préoccupés de la qualité et des normes dans l'enseignement supérieur ; les modalités d'autorégulation en vigueur étaient considérées comme « confortables » et peu exigeantes. Les pouvoirs publics ont cherché à renforcer les procédures universitaires et la reddition des comptes ; en même temps, ils souhaitaient faire en sorte que les futurs étudiants soient pleinement informés de la situation des divers établissements et programmes. Il en est résulté la mise en place d'une procédure associant l'audit des établissements et les évaluations par discipline sous la supervision de la QAA ; les évaluations thématiques comprennent un classement des différents sujets enseignés dans chaque établissement, notés récemment en fonction de six critères dont chacun s'assortit d'une échelle en quatre points (la « note » maximale étant 24).

Comme le RAE, l'évaluation de la qualité de l'enseignement est très controversée. L'incitation offerte n'est pas directement financière et les évaluations ne retentissent pas automatiquement sur l'allocation des ressources. C'est le prestige qui en est l'élément moteur, même si certains effets secondaires relèvent du domaine des ressources, notamment en matière de recrutement d'étudiants. Il a toutefois été reconnu que les outils mis au point sont lourds, imprécis et, ce qui est le plus important, fort coûteux et dévoreurs de temps. C'est pourquoi le système a été abandonné et un nouvel ensemble simplifié de mesures va être mis en œuvre.

On pourrait en déduire que l'évaluation de la qualité de l'enseignement a échoué en tant qu'outil de l'action des pouvoirs publics. Cependant, si les coûts en étaient certes disproportionnés, il ne fait aucun doute que les évaluations ont donné à l'activité pédagogique un éclairage public et compétitif qui a incité maints établissements à procéder à l'examen critique de leurs propres procédures de recrutement des étudiants, d'avancement et d'évaluation, de conception et de contenu des programmes et de services de soutien. L'incitation fournie par le classement public ou les notes, tant dans l'enseignement que dans la recherche, qui s'est manifestée pendant les années 80 et 90, et notamment l'impact des classements fort contestés établis par la presse nationale, s'est avéré être un outil brutal mais efficace de l'action

des pouvoirs publics. Très rares sont les établissements et les personnels qui n'ont pas subi l'effet de ces classements.

- Les indicateurs de résultats constituent un autre ensemble de moyens incitatifs qui a vu le jour depuis 1979. Ils ont été utilisés pour promouvoir des politiques très diverses. Au cours des années 80, l'attention s'est portée sur la nécessité d'améliorer les pratiques de gestion à l'intérieur des établissements : une meilleure connaissance des revenus et des dépenses et du coût réel des activités, une gestion efficace des ressources et une exploitation plus rationnelle des avoirs. En 1985, le rapport Jarratt a émis l'idée que l'université pouvait être considérée comme une entreprise, en insistant sur l'autorité du Vice-Chancelier dans son rôle de président directeur général. L'État a cherché à favoriser le recours aux indicateurs de résultats (faisant par exemple état des dépenses unitaires par établissement et par activité et de diverses autres mesures financières) pour que les établissements prennent davantage conscience de leur rang relatif et pour éclairer les pratiques internes de gestion. Une fois encore, on a cherché au moyen de l'outil incitatif à exploiter la tendance naturelle à la concurrence entre établissements en fournissant l'information sous une forme publique et accessible, visant dans ce cas à renforcer les pratiques de gestion. Dans les faits, l'utilisation des indicateurs dans les universités varie considérablement ; il n'est pas non plus possible d'affirmer que nul n'avait entendu parler des indicateurs de résultats avant 1979. Mais l'explosion des mesures comparatives a certainement aidé à éclairer la direction des établissements et a donc contribué à la réalisation des objectifs de l'État.

Plus récemment, les indicateurs de résultats ont été utilisés en faveur d'une autre priorité des pouvoirs publics qui consiste à faciliter l'accès à l'enseignement supérieur de certaines catégories sociales sous-représentées. On établit une série d'indicateurs montrant pour chaque établissement la proportion d'étudiants ayant des antécédents socio-économiques et scolaires différents. En fournissant cette information et en attirant davantage l'attention sur les résultats, on espère que les établissements s'aligneront sur les priorités de l'État. A l'heure actuelle, il reste à voir jusqu'à quel point cet outil incitatif réussira à atteindre ses objectifs.

Les indicateurs de résultats servent donc d'outil à l'action publique en favorisant la concurrence dans les établissements pour en tirer parti, et en imposant certaines pressions morales, mais aussi en fournissant directement une meilleure information en matière de gestion et une prise de conscience réciproque.

- Enfin, la période écoulée depuis 1979, et notamment les années 90, se caractérisent par l'élargissement de l'éventail des crédits réservés à un emploi déterminé, affectés aux établissements, soit en fonction d'une formule, soit

par le jeu de la concurrence. A la fin des années 90, l'État a cherché à renforcer le rôle plus largement conçu des universités dans la création de richesses et le soutien de leurs collectivités et de leurs régions. Les exemples comprennent l'exploitation de la recherche, l'organisation de services de consultations et de conseils et l'expansion du perfectionnement professionnel continu. A cette fin, on a créé une « troisième jambe » ou un « troisième bras » de financement, dans un premier temps par l'intermédiaire du fonds dit *Higher Education Reach-Out to Business and the Community* (HEROBaC) et plus récemment par le *Higher Education Innovation Fund* (HEIF).

D'autres fonds réservés ont été mis en place pour promouvoir d'autres éléments de l'action des pouvoirs publics. A la suite du rapport Bett qui mettait en lumière une série de problèmes de recrutement dans les universités, des ressources ont été débloquées pour financer certaines initiatives des établissements, notamment l'amélioration de l'égalité des chances, la formation du personnel, l'évaluation des emplois, le recrutement et la rétention de personnel rare. On peut aussi citer comme exemple l'allocation de fonds pour améliorer le stock de biens capitaux des universités, qu'il s'agisse des bâtiments ou des équipements, en particulier dans le domaine de la recherche. D'autres fonds peuvent être distribués conformément à la principale formule de financement pour assurer une incitation conforme aux visées des pouvoirs publics. C'est ainsi que l'on verse actuellement une prime aux universités qui accueillent les étudiants porteurs de handicaps ou provenant de certaines régions géographiques. Ces deux initiatives correspondent à la volonté d'insertion sociale et d'élargissement de la participation de l'État.

La prolifération de ces fonds réservés inquiète de nombreuses universités, qui savent combien de temps et d'efforts elles doivent consacrer à l'administration et à la transparence. Elle représente aussi une érosion supplémentaire de l'autodétermination en matière d'allocation des ressources. Par contre pour l'État, il s'agit d'un important moyen d'action qui garantit que des ressources rares sont bien affectées aux domaines visés.

D'une façon générale, l'utilisation des outils incitatifs, les « carottes », destinés à encourager les universités ou à les tenter d'effectuer des actions particulières sans véritablement leur en intimiser l'ordre, est essentielle à l'action des pouvoirs publics. D'une part, leur caractère facultatif pourrait les rendre plus acceptables, bien qu'en pratique, la possibilité pour les établissements de ne pas appliquer une politique donnée risque d'être limitée (par exemple, en 1996 et en 2001, toutes les universités sont entrées dans le RAE bien que les avantages en aient été minimes pour bon nombre d'entre elles). D'autre part, du point de vue de l'État, les résultats peuvent être moins prévisibles et plus dépendants de l'interprétation locale et/ou des procédures et préférences de chaque établissement. Etant donné que les résultats sont

moins certains, l'importance des coûts par rapport aux avantages peut s'avérer plus grande lorsque l'on évalue l'efficacité de ce moyen d'action des pouvoirs publics. Il est certain que les inquiétudes au sujet des coûts ont nui à l'impact du RAE et de l'évaluation de la qualité, et mis en doute l'utilisation des financements à buts précis.

L'outil symbolique ou l'encouragement est une deuxième forme de « carotte ». Il suppose un alignement des principes et des convictions profondes sur les objectifs de l'action et peut être observé au niveau du système, de l'établissement et de l'individu. Comme nous l'avons vu, on retrouve constamment dans la politique de l'État, depuis 1979, l'encouragement à un renforcement de la direction à l'intérieur des établissements, qui s'accompagne de l'adoption de formes plus diverses de financement. Cette évolution peut être résumée par la montée de « l'université entrepreneuriale ». L'étude bien connue de Burton Clark porte sur une université anglaise, celle de Warwick, mais les valeurs et les pratiques qui caractérisent l'université entrepreneuriale se sont solidement implantées dans bien d'autres universités anglaises depuis 1979. Tout au long de cette période, l'idée de l'entreprise et l'utilisation des incitations sont entrées dans les établissements, la concurrence et l'esprit d'entreprise ont été encouragés, la gestion a été rationalisée et la prise de décision rendue plus rapide et plus immédiatement réactive à l'évolution de la situation, la dépendance à l'égard du financement public a été réduite et la conscience des forces du marché et de leur effet sur tous les domaines de l'activité institutionnelle s'est affirmé. Toutes les universités, anciennes et nouvelles, acceptent désormais l'idée selon laquelle l'université est une entreprise commerciale. On a vu apparaître une nouvelle génération de personnel enseignant et de soutien pour laquelle les valeurs traditionnelles de l'enseignement supérieur considéré comme une communauté d'érudits et d'élèves, si elles demeurent reconnaissables, ont sans aucun doute perdu de leur poids.

L'émergence de l'université entrepreneuriale a créé un nouveau jeu d'outils qui ont contribué à la mise en œuvre des différents courants de l'action des pouvoirs publics. La mise en application d'une politique de l'enseignement supérieur a été facilitée par la création d'un environnement de travail propice au changement et ouvert aux nouvelles priorités. L'émergence d'une direction plus forte des établissements a aidé l'État à favoriser la sélectivité et la transparence dans l'enseignement supérieur et la recherche d'autres sources de financement. De même, la politique visant à favoriser la diversité dans l'enseignement supérieur a bénéficié de la conscience croissante des forces du marché et de l'instauration, à l'intérieur des établissements, de la planification stratégique.

Le troisième et dernier ensemble d'instruments est celles des outils d'apprentissage. Ces outils sont d'ailleurs très intimement liés à l'idée de l'université perçue comme une entreprise. Le principe d'une planification

stratégique assimilable à celle de l'entreprise, est au centre même de l'évolution des méthodes de gestion depuis 1979 (« Nouvelle gestion publique »). Au cœur d'un système de planification efficace, on trouve la nécessité de s'instruire, de chercher à détecter les points forts, les faiblesses et la position sur le marché de l'établissement, puis d'apprendre de manière empirique au moyen d'une bonne reddition interne des comptes, de la remontée de l'information et de l'évaluation qui servent ensuite à éclairer les futures prises de décision ; c'est que se met en place un cycle de planification. De cette manière, l'établissement cherche sans cesse à améliorer ses performances et à s'adapter aux nouvelles orientations qui lui sont demandées. Comme pour l'émergence de l'université entrepreneuriale, des outils ont été créés pour aider les pouvoirs publics à atteindre leurs objectifs, notamment au moyen de la mise en place d'une culture d'entreprise et de la promotion de la diversité institutionnelle. On peut considérer que cette évolution est bureaucratique et a pour effet d'accroître le pouvoir des dirigeants centraux des établissements ; on peut aussi penser qu'elle améliore la pratique de la gestion à un moment où les changements sont rapides et les ressources soumises à fortes pressions. En réalité, l'effet de ces changements sur chaque établissement, et donc l'efficacité de ces outils, dépendent des aptitudes et de la sensibilité de la direction de chaque établissement, que ce soit dans le domaine de l'enseignement ou de l'administration.

En conclusion, il ressort clairement de cette analyse des outils du pouvoir et de leur utilisation dans l'enseignement supérieur que les points de vue de l'État et des établissements quant au choix et à l'adéquation des différents outils varient en fonction de leurs optiques et de leurs priorités. On peut, grosso modo, en donner la récapitulation suivante :

	Facteurs essentiels	Facteurs essentiels
<i>Pouvoirs publics</i>	Prévisibilité/certitude des résultats	<i>Établissement d'enseignement supérieur</i> Liberté des établissements
	Conséquences politiques/ sensibilité	Disponibilité des ressources
	Efficacité de l'opération	Réaction du personnel et des étudiants
	Échelonnement dans le temps	
	Ampleur des changements requis	

S'il prend en compte ces facteurs essentiels, l'État a accès à une large gamme d'instruments politiques divers. On se sert aussi bien des « carottes » que des « bâtons », souvent en fonction de la portée des changements entrepris ou du niveau d'acceptation escompté dans la collectivité

universitaire. Les uns et les autres peuvent déboucher sur la réussite, mais l'utilisation des incitations de préférence à la contrainte a inévitablement des résultats moins prévisibles et moins ciblés. Les uns et les autres doivent être rapprochés d'autres forces qui agissent en faveur du changement dans l'enseignement supérieur, y compris l'évolution des attentes des étudiants, les progrès rapides de la technologie et des méthodes d'apprentissage et la montée de la mondialisation. Les outils de l'action doivent en particulier prendre en compte les forces du marché, notamment en ce qui concerne le recrutement des étudiants, le financement de la recherche et le personnel. Les efforts tentés par les pouvoirs publics pour encourager des étudiants en plus grand nombre à entrer dans certaines filières de la science et de l'ingénierie ont constamment échoué face à la diminution de la demande des étudiants ; c'est ainsi que l'accent est mis sur de nouveaux domaines d'étude tels que la gestion et l'informatique. Par ailleurs, les mesures prises pour accroître la fréquentation ne peuvent réussir que si les futurs étudiants sont désireux et capables d'occuper les places supplémentaires mises à leur disposition. Le personnel universitaire doit être recruté et gardé dans un marché de plus en plus international où les récompenses offertes ailleurs risquent de dépasser les possibilités ou la volonté des établissements et de l'État de trouver les ressources nécessaires.

Enfin, « carottes » et « bâtons » ont tous deux contribué à l'érosion de l'autonomie des établissements anglais. Mais dans ce contexte précis, compte tenu de l'importance des outils incitatifs pour la mise en œuvre des grandes orientations, il est important de reconnaître que les universités elles-mêmes ont été en partie complices de cette démarche. En principe, les universités anglaises, soit qu'elle leur ait été conférée par une charte, soit qu'elle relève d'une décision du Parlement, ont toujours joui, et continuent de jouir, d'un haut niveau d'indépendance. La politique des pouvoirs publics les encourage à faire preuve de diversité et à accomplir des missions spécifiques. Or, il arrive souvent que les universités ne suivent pas cette orientation particulière et décident plutôt, d'avoir une large base d'activité. Rares sont les établissements qui ont suffisamment confiance en eux-mêmes pour tourner le dos à certaines évolutions, ce qui se traduit par une « dérive des missions ». Il serait ironique de devoir employer des « bâtons » pour encourager une diversité que les « carottes » ont cherché à faire naître sans grand succès.

Références

- SCOTT, P. (2001),
 « Triumph and Retreat », in D. Warner and D. Palfreyman (2001), *The State of UK Higher Education*, Open University Press, Buckingham.
- HALSEY, A.H. (1992),
Decline of Donnish Dominion, Clarendon Press, Oxford.

- KOGAN, M. et HANNAY, S. (1999),
Reforming Higher Education, Jessica Kingsley, Londres.
- INGRAM, H. et SCHNEIDER, A. (1990),
« Behavioural assumptions of policy tools », *Journal of Politics*, 52 (2).
- BLEIKLIE, I. (2002),
« Exploring Change in Higher Education Policy », in P.R. Trowler (ed.), *Higher Education Policy and Institutional Change*, Open University Press, Buckingham.
- CLARK, B.R. (1998),
Creating Entrepreneurial Universities, IAU Press/Pergamon, Oxford.

Les universités et leurs activités de recherche : transformations en cours et défis nouveaux

par

Philippe Larédo

Université de Marne la Vallée et École des Mines de Paris, France

Résumé. Aux époques où l'excellence vient en tête du programme d'action de toutes les politiques de recherche et d'innovation, notamment en Europe, les universités de recherche sont le modèle de référence implicite de la plupart des décideurs politiques et des débats publics. Cependant, les incidences de ce modèle, c'est-à-dire une forte concentration géographique de capacités publiques et l'existence d'un système de formation dual, sont rarement mises en lumière. C'est souvent le contraire qui est le cas quand il est question de « cohésion ». Cet article a pour ambition de suggérer que si cette tendance est clairement attestée, la situation est plus complexe. En particulier, l'analyse laisse entièrement de côté un autre rôle central des universités* : elles sont aussi devenues **les** principaux fournisseurs de savoir de proximité. Les deux tendances s'associent pour susciter une transformation radicale de l'organisation universitaire – la séparation des départements d'enseignement et des structures de recherche, qu'elles se nomment groupes, unités, centres, instituts ou laboratoires – et pour mettre en question la pertinence de leur organisation actuelle pour assurer la connexion avec le monde socio-économique. Je prétends, quant à moi, que la croissance très rapide des associations/fondations à but non lucratif étroitement liées aux universités constitue un aspect durable et prometteur de l'articulation entre université et société. Ces changements appellent une réflexion au sujet de la gouvernance des universités, sujet qui revêt une acuité particulière dans des pays comme la France.

* J'utilise ici le terme d'université comme synonyme d'établissement d'enseignement supérieur. Le lecteur comprendra combien la différence peut être importante, venant d'un pays connu pour son système parallèle de grandes écoles, et plus encore en prenant connaissance de mes propres antécédents institutionnels !

Introduction¹

N'étant pas spécialisé dans les sciences de l'éducation, j'ai été frappé par trois grands aspects des changements, tels qu'ils ont été rapportés par mes collègues au cours des réunions du groupe d'experts STRATA/ETAN sur la prospective pour le développement des relations entre l'enseignement supérieur et la recherche en Europe. Il s'agit de la quantité, des trajectoires (comme en témoigne l'importance croissante de la planification biographique), et des programmes d'étude (nouvelles compétences requises).

Il semble généralement admis qu'après l'augmentation très rapide des dernières décennies, nous arrivons à un plateau, ou même, que nous allons assister, en fonction de l'évolution démographique, à une lente diminution des effectifs. Cela signifie-t-il que le pourcentage auquel nous sommes parvenus – 30 % environ d'une génération passent par l'enseignement supérieur – doit être vu comme un niveau maximal (comme certains le disent à propos du baccalauréat en France, en avançant le chiffre mythique de 80 % d'une classe d'âge) ? Si nous croyons que nous accédons à un type nouveau de société du savoir, est-il irréaliste de penser que nous pourrions, d'ici une vingtaine d'années, voir la moitié d'une génération passer par l'enseignement supérieur ? S'il en est ainsi, il y aura néanmoins, quelle que soit l'évolution démographique, une augmentation importante.

En formulant des hypothèses à son sujet, nous arrivons au deuxième aspect qui m'a frappé, à savoir les trajectoires très diverses que nous prévoyons. L'apprentissage tout au long de la vie est un élément central de l'économie évolutive, et la formation en cours d'emploi ou par l'expérience figure en bonne place dans les explications données au sujet des performances diverses des « systèmes nationaux d'innovation ». Mais jusqu'à présent, la formation officielle destinée aux personnes ayant un niveau d'instruction très élevé était, pour l'essentiel considérée comme une fonction distincte, généralement assurée en fonction des besoins et pendant des périodes très courtes. La « formation continue » comme nous l'appelons en français, est un marché en expansion rapide où prospèrent les entités privées. Il est vrai qu'en France, ce marché est de plus en plus envisagé par les universités ou par les grandes écoles (dans quelques-unes d'entre elles, s'agissant d'ingénierie ou de management, il représente une activité aussi importante que la formation initiale) mais elles y voient une activité entièrement séparée, et vont souvent jusqu'à créer des filiales pour l'assurer.

Qui plus est, et dans tous les cas, ces activités de formation ne font pas partie des tâches du personnel titularisé.

Ce que nous considérons donc quand nous parlons d'apprentissage à vie « formalisé » (cet adjectif, essentiel pour moi dans cette phrase, est souvent oublié), et à la suite de l'adoption à Bologne du système européen d'unités de valeur, est une redéfinition complète des trajectoires suivies par les étudiants. L'assimilation entre université et formation initiale est appelée à disparaître progressivement, non seulement entre niveaux (il n'est pas rare aux États-Unis de voir des étudiants en doctorat revenir à l'université après avoir travaillé pendant quelque temps, tout au moins dans le domaine qui est le mien), mais même à l'intérieur des niveaux. Peter Alheit décrit clairement cette situation lorsqu'il écrit (p.10) « l'apprentissage universitaire n'est plus une activité à laquelle les jeunes se livrent avant le début de leur carrière professionnelle. Il commence à être une nécessité usuelle de la vie active des adultes et crée des liens entre les périodes de travail professionnel et les périodes nouvelles et répétées de formation scientifique »². Ce qui est en jeu n'est pas tant la redistribution institutionnelle, le changement de la définition des diplômes (voir par exemple la traduction récente de la déclaration de Bologne dans le décret français portant création de licences et de maîtrises, où il n'est pas une seule fois question de durée et d'années, comme c'était le cas dans les documents officiels précédents avec la mention bien connue des 3-5-8, ou la reconnaissance officielle de l'apprentissage empirique antérieur. Il s'agit bien plutôt de la transformation des pratiques universitaires, voire, plus crûment, des pratiques professionnelles (il y a peu d'études au sujet du fonctionnement collectif des professeurs d'université, et moins encore d'études comparatives, [ce qui serait pourtant] l'une des grandes priorités du programme d'action de la recherche sur l'enseignement supérieur en Europe !).

Le troisième aspect concerne les nouvelles compétences que l'on attend des étudiants. J.J. Paul parle de l'importance croissante des « aspects comportementaux » : « des individus instruits qui ont appris à apprendre ». P. Knight propose une liste impressionnante de ces aspects « volonté d'apprendre, techniques d'autogestion, techniques de communication, techniques d'apprentissage efficaces, exploration et création d'opportunités, planification opérationnelle, mise en réseau, traitement de l'incertitude, techniques de transmission, confiance en soi, travail en équipe, gestion des autres, analyse critique, capacité de travailler sous pression et imagination/créativité ». Ces acquis « sont appris, peuvent être stimulés, mais ne peuvent être enseignés avec exactitude » (Knight). Ces « résultats complexes de l'apprentissage » exigent donc des approches nouvelles. L'apprentissage fondé sur les problèmes et les projets (PBL) est, selon A. Kolmos, au cœur de ces transformations. Quant à savoir si elles exigent plus de « savoir et de

compétences technologiques en situation » (comme le suggère A. Kolmos) ou si l'objectif consiste à « définir la formation davantage en fonction des compétences que des métiers/professions » (J.J. Paul), il faut pour cela procéder à d'autres analyses. Mais cela ne change rien à la question. Il existe une composante nouvelle et forte qui complète la transmission habituelle des corpus de connaissance conçus sur le mode disciplinaire, avec des disciplines qui deviennent sans cesse plus étroites au fil des années. Il est cependant difficile de croire que ce complément peut être obtenu par simple addition, sans toucher aux programmes traditionnels. Il est cependant très hypothétique de croire que nous allons assister à l'émergence de « nouveaux programmes transdisciplinaires » ; ce n'est pas parce que l'on instaure des cours ciblés sur le comportement ou que l'on ajoute des statistiques à l'histoire, etc., que l'on devient interdisciplinaire. Ce qui est sans doute vrai, et difficile à admettre pour nombre de disciplines établies de longue date, c'est que le « tronc commun » prendra tant d'importance qu'il bouleversera les frontières bien établies entre facultés ou départements et que, dans bien des cas, ce qui semblait être un programme unitaire complet se transformera en un ensemble de spécialisations différentes inséré dans un programme plus vaste. Pour les ingénieurs, l'approche très spécifiquement française selon laquelle les grandes écoles forment des « ingénieurs généralistes » qui se spécialisent ensuite (à l'intérieur de l'école, dans d'autres établissements d'enseignement supérieur ou sur le tas) pourrait bien devenir la règle générale, ce qui ne manquerait pas de sel quand on connaît les débats qui ont lieu depuis longtemps en France entre les grandes écoles élitistes et les universités « de masse » !

Ces tendances se situent dans un débat plus général où la production de connaissances nouvelles est perçue comme de plus en plus essentielle à la dynamique de nos économies et de nos sociétés, sachant que c'est dans les universités qu'a de plus en plus lieu ce processus de production très spécifique. Les deux sections suivantes présentent les deux changements principaux auxquels les activités de recherche doivent faire face dans leurs rapports à l'économie et à la société : l'importance croissante des districts scientifiques et le rôle essentiel des universités comme fournisseurs de savoir de proximité. L'article étudie ensuite les incidences de ces transformations sur l'organisation des universités et formule des hypothèses sur leur positionnement dans le secteur public de la recherche.

Le rôle nouveau des universités dans les nouvelles sciences et technologies « de pointe »

La première transformation concerne le rôle des universités dans les sciences et technologies « avancées » de l'époque et, pour utiliser une ancienne terminologie de l'OCDE, les secteurs de pointe correspondants.

Nos collègues de Pise (Bonnacorsi, 2002) estiment que pour les sciences et technologies de l'information et de la biologie, nous avons changé de « régime de recherche ». L'ancien régime, lié en grande partie à la physique pratiquée après la deuxième guerre mondiale, était convergent, tandis que le régime actuel est en grande partie divergent. Si l'on veut bien accepter une simplification excessive, les anciens secteurs de pointe présentaient trois caractéristiques principales :

1. Leur émergence s'articulait autour d'objets techniques à la fois grands et complexes, tels que des réacteurs nucléaires, dont le développement progressif supposait l'existence d'une conception dominante durable.
2. Ils exigeaient des infrastructures de recherche spécifiques et importantes.
3. Ils étaient donc prédisposés à une coordination centrale, dont ils avaient d'ailleurs besoin, qu'elle émane des pouvoirs publics ou d'une structure oligopolistique des marchés (les théories des monopoles naturels étaient souvent invoquées).

Les technologies et les secteurs nouveaux sont très différents. Les technologies de l'information et de la biologie sont au contraire caractérisées par une prolifération des trajectoires et la dynamique ne relève pas d'améliorations progressives et continues d'une conception dominante, mais plutôt d'une succession rapide de conceptions radicalement différentes.

Cette prolifération s'accompagne d'initiatives décentralisées et d'une multiplication des places destinées à promouvoir de nouveaux paradigmes. Certaines infrastructures critiques ne sont plus propres à une conception donnée mais génériques, étendues dans l'espace et aussi intangibles que matérielles. L'intérêt porté aux « autoroutes de l'information » (pour utiliser une terminologie américaine) et au régime d'appropriation du savoir reflète deux éléments essentiels de ce mouvement.

Dans ces nouveaux secteurs de pointe, la mondialisation des entreprises ne concerne pas seulement les marchés et les structures de production qui en étaient l'élément dominant jusqu'au début des années 90, mais aussi leurs efforts de recherche et d'innovation. Il existe de nombreuses études qui mettent en évidence cette évolution. Nous avons suivi de grandes entreprises françaises pendant cinq ans à la fin des années 90 et nous avons rendu compte de l'internationalisation rapide et importante des activités de recherche et d'innovation (Larédo et Mustar, 2001b). Cette évolution met en lumière une configuration très différente de celle de l'implantation de leurs activités de production. Pour faire image, je dirais que les installations de recherche des grandes entreprises se regroupent dans les « districts scientifiques » existants, reliés en grande partie à la présence des universités de recherche et de leurs « pôles d'excellence », mais aussi à la présence de petites entreprises high-tech [de haute technologie] et de concurrents en

grand nombre. Dans ce sens, les efforts de recherche et d'innovation des grandes entreprises ne sont plus « multinationales », mais « multilocales » ou « multipolaires ».

L'exemple de Grenoble et des micro et nano-technologies illustre ce mouvement d'agglomération avec, dans un même lieu, la plus grande concentration française de capacités de recherche publique, qui compte aussi bien des établissements de recherche active (notamment le CEA et les fameux laboratoires LETI) et les installations de recherche en croissance rapide des universités (l'Université J. Fourier en particulier) et des grandes écoles (INPG), tous financés par le CNRS au moyen d'unités de recherche mixte (voir plus loin) – l'une des Technopoles les plus connues et les mieux étudiées (la ZIRST de Meylan) – avec des centaines de PME de haute technicité, des pépinières actives et des entreprises apporteurs de capitaux de démarrage qui favorisent la naissance des « jeunes pousses » (start-ups) (l'investissement se chiffre en milliards d'euros). Il n'existe pas dans le monde plusieurs dizaines de lieux de ce type, et une entreprise mondiale aura tendance à s'y implanter ou à rechercher d'autres lieux semblables. La nationalité de ce « pôle » ou de ce « district scientifique » ne compte pas, l'important étant le regroupement de capacités, la place donnée aux synergies et enfin, dernier point mais non le moindre, les compétences humaines disponibles.

Pour amplifier la différence entre les deux « régimes de recherche », je dis souvent que nous sommes passés, en ce qui concerne l'intervention publique, du modèle de l'établissement de recherche spécialisé (où l'université joue un rôle marginal) à un modèle de pépinière où les universités de recherche sont au cœur de l'évolution. Nous ne sommes donc plus à l'ère des grands programmes centralisés, ère qui n'était pas propre à la France (ne pas oublier que Concorde était une aventure franco-britannique, qu'Euratom rêvait de créer le réacteur européen, etc.) et qui n'est pas terminée (l'espace est l'archétype d'une politique européenne qualifiée et l'aéronautique civile a enfin réussi à amener même la recherche technologique de base au niveau européen dans le sixième Programme-Cadre. Nous entrons dans une période où il s'agit de favoriser l'émergence et le développement de « pôles » et de « districts scientifiques » décentralisés. Quelles sont, pour les universités, les incidences d'une telle dynamique ? Je vois deux problèmes principaux.

Le premier est lié à la redéfinition de la notion d'universités de recherche. Celles qui appartiennent au modèle classique (d'Oxford ou Cambridge à Harvard) sont toutes des entités fermées qui excellent dans toutes les disciplines, de la physique aux sciences humaines, de la chimie à l'économie, etc. Grenoble a été choisie comme modèle, pour illustrer l'évolution de la structure : on y voit l'importance des capacités qui doivent être rassemblées pour pouvoir prétendre à la prédominance mondiale dans un « domaine » ; on constate aussi que les universités, aussi riches soient-elles, ne seront plus

capables de relever tous les défis posés par le savoir. Si je peux oser la comparaison avec les entreprises, bien qu'elle comporte d'importantes limites, les universités doivent faire face à la même évolution. Il leur faut définir leurs « compétences cœur », y concentrer leurs efforts et établir des partenariats durables avec d'autres établissements ayant des compétences complémentaires 4. Cette image permet d'envisager trois aspects de la dynamique : i) le caractère relatif inhérent à la concurrence : il ne suffit pas d'être excellent, il faut être meilleur que les autres si l'on veut qu'ils se rassemblent autour de vous ; ii) la finalité du processus n'est pas un monde stabilisé, mais un monde « organisé », voire « oligopolisé » où rares sont ceux qui restent en tête, non pas, sans doute, parce qu'ils font tout, mais parce qu'ils sont en mesure, grâce aux moyens rassemblés, de façonner le programme d'action de la recherche et d'allouer les rôles et les activités; iii) comme les entreprises (et les marchés de l'ordinateur et de l'électronique sont là pour nous le rappeler, voir Christensen, 1997 ou Hamel, 2000), les changements de positionnement sont principalement liés aux innovations radicales et aux percées qui permettent, grâce aux nouvelles opportunités offertes, de redistribuer les cartes.

Mon scénario (puisque nous sommes invités à nous projeter dans l'avenir) comporte donc une forte concentration thématique dans un nombre limité de pôles,³ et donc « d'universités de recherche spécialisées ». L'une des questions intéressantes et intrigantes qui se posent concerne le degré de spécialisation. Je suis par exemple frappé par l'importance des sciences sociales dans les expériences au sujet des utilisations potentiellement nouvelles (notamment celles de Medialab). Je suis aussi intéressé par la différence entre les nanotechnologies qui exigent des dépenses d'équipement considérables et la recherche sur le génome pour laquelle l'investissement reste accessible à toute région de bonne taille ayant une politique synergique dans ce domaine (voir par exemple l'émergence du Génopole au sud de l'Île de France).

Le deuxième problème concerne la nature « ascendante » du processus. Il n'est plus question de prise de décision centrale (comme c'était le cas quand chaque problème induisait la création d'un établissement ou d'une agence de recherche spécialisé), mais de l'agrégation progressive des capacités (humaines, techniques, financières, organisationnelles) autour d'un ensemble d'initiateurs locaux. L'exemple de Grenoble est d'autant plus utile qu'il se situe dans un pays connu pour sa centralisation excessive, où, bien que la décentralisation politique remonte à plus de 20 ans, les universités continuent de ne pas maîtriser leur recrutement ou leurs installations. Même dans ce contexte, l'ensemble du développement relève conjointement de l'INPG et du LETI (une grande école et le centre local du CEA), avec l'aide de la ville et des localités environnantes rassemblées en un district, du département (la France

en compte 95 en Europe) et de la région. Le financement national est resté marginal, le rôle principal du gouvernement a été de donner un label de qualité à cette initiative en reconnaissant son bien-fondé.

Un tel processus « ascendant » exige des choix difficiles (pourquoi donner la préférence aux nanotechnologies ? Même dans une école d'ingénieurs comme l'INPG, ce choix n'est pas évident) et donc des aptitudes stratégiques. Les universités sont-elles organisées pour cela ? Il appelle aussi un changement d'approche de la part des autorités publiques, ce qui revient clairement à donner un rôle initial important aux autorités territoriales (villes, régions) et un rôle plus procédural (fondé davantage sur les incitations que sur les allocations directes) aux administrations centrales (nationales et européennes). Il existe une autre incidence pour les pouvoirs publics en général : un tel mouvement qui met les activités de recherche des universités au cœur des interventions de recherche amène à s'interroger sur la séparation souvent constatée entre les politiques de la formation et de la recherche et leur fonctionnement. S'agissant d'un même acteur, il semble raisonnable de rassembler les analyses déjà faites à leur sujet et de susciter la cohérence et les synergies entre les deux. En un mot, ce mouvement appelle, à tous les niveaux, et en premier lieu au niveau de l'Europe, un seul département couvrant l'enseignement supérieur et la recherche.

Les universités au service de l'innovation des PME

L'importance croissante des territoires est renforcée par une autre tendance : le déplacement radical observé dans toutes les politiques concernant la recherche industrielle au cours de la dernière décennie, un déplacement qui va des grandes entreprises et des « champions nationaux » aux mythiques PME. De bonnes raisons expliquent cette évolution. Nombre d'études ont démontré que les PME sont les principaux fournisseurs locaux d'emplois et représentent, dans la plupart des pays industrialisés, la part dynamique de la création d'emplois. Il est toujours difficile, voire politiquement incorrect, de rappeler que, si ce sont des PME c'est précisément qu'elles sont petites, autrement dit localement implantées et disposant de peu de moyens pour accéder aux lieux, aux politiques et aux acteurs lointains. Les [représentants des] districts italiens ont dit combien les ressources locales avaient contribué à leur croissance et à leur réussite. Les tenants des systèmes régionaux d'innovation insistent sur le rôle de la proximité, proximité des producteurs de savoir avec lesquels ils collaborent, proximité du financement public. Dans tous nos pays, le niveau « infranational » prend de l'importance et partout, les actions se focalisent sur le soutien à donner aux capacités d'innovation des PME et sur la naissance de nouvelles PME de pointe.

Ces politiques présentent trois aspects principaux, dont deux sont étudiés et bien connus. De nombreuses études ont traité des aspects financiers en établissant la différence entre le capital risque (plus axé sur les PME existantes) et les capitaux de démarrage dans lesquels les pouvoirs publics jouent un rôle essentiel, qu'il soit direct ou indirect (Mustar, 1997). Le rôle crucial de la proximité est illustré par de nombreux exemples : même des agences centrales comme l'ANVAR ont été amenées à décentraliser fortement leurs activités (voir l'évaluation Technopolis des activités de l'ANVAR, 2001), tandis que les pouvoirs publics s'intéressent de plus en plus aux « approches procédurales » (dont le crédit d'impôt recherche constitue un exemple français). De même, on prête une grande attention aux structures intermédiaires : la plupart des régions d'Europe financent un grand nombre de « centres de ressources technologiques » ou de structures consacrées aux « transferts de technologie ». Si quelques-unes de ces structures créent leurs propres capacités, la plupart se fient aux capacités existantes. Une analyse comparative en cours montre que, même dans les districts italiens connus pour leurs nombreux échanges interentreprises, les capacités publiques sont essentielles au développement des activités innovantes des PME.

En un mot, et c'est là le troisième aspect, les universités sont dans la grande majorité des cas, les principaux fournisseurs de savoir de proximité. Il ne s'agit plus ici de prépondérance mondiale, ni même d'excellence, dans l'acceptation traditionnelle de l'excellence académique, il s'agit de pertinence (résoudre les problèmes des PME et se focaliser sur leurs principaux secteurs de spécialisation) et de professionnalisme (être assez bon pour tirer parti, adapter, façonner les connaissances correspondantes). Le travail que j'ai consacré à quelques-unes de ces universités « locales » invisibles montre qu'elles entreprennent aussi bien des formations de troisième cycle que des activités de recherche, qui ont souvent d'importants effets socioéconomiques. Il ressort aussi des témoignages anecdotiques qu'il existe sans doute un rapport étroit entre cette aptitude et la « professionnalisation » des diplômes (licences, maîtrises et DESS dont les niveaux s'élèvent rapidement en France). Ces résultats rappellent l'argumentation de K. Smith qui montre que les industries traditionnelles (telles que l'extraction et le traitement du pétrole), voire des activités plus courantes (la pêche et la production alimentaire), nécessitent les technologies les plus récentes et les plus complexes, rassemblées dans ce qu'il appelle des « bases de connaissances réparties » (Smith, 2002).

Quelles sont, pour les universités, les incidences de cette deuxième tendance, et comment s'articule-t-elle avec la précédente ? En premier lieu il n'est pas nécessaire qu'une université se transforme en spécialiste mondial pour répondre aux besoins des acteurs de proximité. On peut donc s'attendre à ce qu'une université trouve la solution à plus d'un problème commun à

plusieurs firmes, ou se spécialise dans plus d'un secteur. Cependant, les régions et les territoires ont des centres d'intérêt et des spécialisations très différents. En conséquence, plus les universités sont en prise directe sur leur environnement local, plus leur diversité sera grande.

La notion de « bases de connaissances réparties » n'appelle pas seulement la répartition entre acteurs; elle suppose aussi une répartition entre les disciplines et les départements universitaires traditionnels. La mise en contexte (que propose A. Kolmos pour l'enseignement) joue aussi un rôle actif à cet égard : les TIC dans l'agroalimentaire peuvent être très différentes de ce qu'elles sont dans l'industrie pétrolière. La question de savoir comment orienter la recherche entre des structures « thématiques ou disciplinaires » et « axées sur la résolution des problèmes » pose un deuxième problème auquel les universités seront de plus en plus confrontées.

Le troisième aspect concerne les tensions entre deux tendances : les universités peuvent-elles simultanément agir au niveau mondial et être pertinentes au niveau local ? A ma connaissance, il y a très peu de recherches sur la dynamique universitaire qui placent les deux problèmes sur un même pied, et dans le même cadre conceptuel. Il existe en outre deux réponses « naïves » qui, à mon avis, vont à l'encontre du but recherché lorsque l'on s'efforce de prévoir l'avenir. L'une d'elle est, comme je l'ai déjà dit, l'université « globale » (ou « polyvalente ») (qui jouit d'une primauté mondiale dans toutes les disciplines). Ce point de vue est reflété par la séparation traditionnelle qui existe aux États-Unis entre universités et universités de recherche (en fonction de critères tels que les publications ou le financement par l'administration fédérale), et par le système de « formation duelle » qui l'accompagne. L'autre consiste à penser que toutes les universités peuvent participer à une recherche de niveau mondial en disposant de « centres » d'excellence. D'après la rhétorique américaine, les objectifs de cohésion sont compatibles avec la construction de réseaux d'excellence. Ces deux points de vue représentent à mes yeux des scénarios extrémistes et je ne crois ni à l'ultra-concentration ni à la dissémination à tout va, pas plus d'ailleurs que je n'estime que les infrastructures et les outils de communication nouveaux peuvent remplacer la concentration géographique.

Les régions n'auront donc pas toutes des universités qui rivalisent pour dominer les connaissances mondiales en sciences et en technologies. Mais elles auront presque toutes des universités ayant des centres de pertinence « sectoriels » ou « impulsés par la résolution des problèmes » qui transcendent (et souvent de loin) les frontières régionales. Cela signifie-t-il que nous aurons un système duel ? Une fois de plus, le parallèle avec les entreprises peut aider à situer le problème. Peut-on considérer qu'une région qui n'a pas d'importants acteurs mondiaux est une région arriérée ? Si l'on a mis l'accent sur les capacités des PME, n'est-ce pas parce qu'elles constituent la

composante active de la compétitivité et de l'emploi à l'échelon local ? Il importe d'examiner plus attentivement les rôles respectifs des petites et des grandes entreprises dans la création d'emplois (ce qui est une question de première importance s'agissant de formation), et ce à tous les niveaux, afin d'évaluer les besoins. Il me semble que nous assistons à une modification rapide de l'équilibre (comme en témoigne le rôle croissant des PME dans la définition restreinte de l'effort de recherche donnée dans le manuel de Frascati). Par ailleurs, d'ici 20 ans, l'équilibre actuel de l'emploi s'appliquera aux besoins de formation universitaire et fera de la réponse aux besoins localement ancrés l'aspect dominant de plus des quatre cinquièmes des universités existantes.

La conclusion à tirer des deux transformations évoquées aux points 3 et 4 est parfaitement claire. La diversité des profils des établissements d'enseignement supérieur est la clé de l'adaptation au type de société du savoir que nous cherchons à réaliser. La transformation institutionnelle qui se produit depuis plus de vingt ans dans la plupart des pays européens renforce cette tendance. Nous constatons partout, même dans les pays centralisés comme la France et le Royaume-Uni, le rôle croissant joué par le niveau « infranational ». Nous pouvons donc postuler sans grand risque que nous assisterons, au niveau universitaire, à une différenciation croissante entre régions, et que cette différenciation sera autant, sinon plus, intranationale qu'internationale.

L'organisation des universités : les nouvelles tendances

Ces transformations ont des incidences pour la prise de décision par les pouvoirs publics. 6 Ma communication s'est limitée aux besoins des entreprises, alors que des tendances similaires concernent la recherche destinée à résoudre les problèmes et répondre aux besoins publics, ce qui me semble encore plus important que la compétitivité des entreprises⁴. Toutefois, il ne s'agit pas de relever tous les défis auxquels sont confrontées les politiques scientifiques et technologiques, mais de s'attacher de préférence à ceux qui retentissent fortement sur les universités. Il suffit de dire que le double mouvement qui associe la forte concentration thématique des districts scientifiques et l'important développement des universités en tant que fournisseurs locaux de savoir s'applique aussi aux problèmes publics, et notamment à ceux qui intéressent la santé. Dans cette dernière section, je voudrais mettre en lumière trois tendances nouvelles qui préfigurent ce que pourraient être les caractéristiques dominantes de l'organisation universitaire. Elles concernent la séparation entre les départements d'enseignement et les structures de recherche, l'utilisation des organismes sans but lucratif pour assurer l'articulation avec la société et l'articulation entre les universités et les laboratoires dits publics.

Structurer séparément les activités de recherche et d'enseignement

Il est difficile d'étudier l'organisation des activités de recherche sans tenir compte des principaux résultats des études scientifiques. L'un des principaux résultats (apparu dès la fin des années 70) a consisté à souligner l'importance des dimensions tacites dans la conduite de la science (Collins, 1974), et à « peupler » les laboratoires. Nous sommes passés d'un modèle où les chercheurs sont entourés d'exécutants « fantômes » à un autre où ils sont accompagnés par des techniciens, des doctorants et des collègues en visite qui se réunissent pour édifier progressivement, au moyen des expériences et des instruments qui permettent de les mener à bien, à la fois ce savoir tacite et les nouvelles règles de l'art (Latour, 1987). C'est ainsi que le laboratoire devient l'espace privilégié où se fabriquent les théories. Dans ce contexte, l'articulation des énoncés s'étend au-delà du domaine des savoirs codifiés pour relier entre eux les dispositifs techniques, les êtres humains et les inscriptions. Law parle « d'ingénierie hétérogène » et Callon de « traduction étendue » pour décrire ces activités caractérisées par le flou des démarcations et l'importance des situations hybrides (publiques/privées, interdisciplinaires, à la fois fondamentales et appliquées, etc.) Ainsi s'explique la recherche de plus de « connectivité » dans les systèmes et donc de plus de « mise en réseau » et de recherche « en collaboration ». On trouvera dans l'encadré ci-dessous une récapitulation du nouveau paradigme dans lequel s'inscrit le renouveau d'intérêt envers les études en laboratoire.

Approche mertonienne	Approche latourienne
Séparation complète Scientifiques	Traduction Chercheurs de laboratoire
République de la science	Collectifs hybrides
Collèges invisibles	Coopérations
Raccordement linéaire à la société valorisation/transfert	Raccordement tourbillonnaire, interactif à la société, modèle en réseau « Vecteur » de résultat lié à l'implication dans des environnements différents : modèle CSI de « rose des vents de la recherche »
Savoir certifié comme seul résultat reconnu	
Focalisation de l'analyse : individus	Focalisation de l'analyse : laboratoires et réseaux

On reconnaît dans ce cadre que la recherche est une entreprise collective qui mélange des acteurs, des compétences et des capacités hétérogènes. L'accent est mis sur le cadre « collectif », intermédiaire entre les chercheurs pris isolément et les établissements de recherche. Dans un tel cadre, les politiques/stratégies ne peuvent compter uniquement sur les dimensions « de contenu », c'est-à-dire les priorités thématiques, mais doivent aussi prendre en considération les aspects organisationnels. Disposons-nous des groupes de

recherche qui conviennent ? Sont-ils assez reliés entre eux ? Qu'en est-il de leurs connexions avec l'environnement ? Telles sont quelques-unes des questions qui se posent.

Rien d'étonnant donc à ce que l'on assiste à une multiplication des programmes ou des actions consacrés à la mise en place de centres de recherche : aux États-Unis avec les Engineering Research Centers, en Australie avec le programme des Collaborative Research Centres, en Suède, en Finlande, en Norvège avec des programmes de centres d'excellence, aux Pays-Bas avec les Instituts de technologie de pointe (Top Technology Institutes) ou au Royaume-Uni avec les centres de recherche relevant des différents conseils de la recherche. Dans d'autres pays, des initiatives ont été prises en faveur de « laboratoires sans murs » (ou de « pôles » comme en Belgique). En France, l'unité de recherche est progressivement devenue l'entité standard et organise des activités, non seulement dans certains établissements de recherche, mais de plus en plus dans les universités, où les départements d'enseignement ne sont plus les seuls lieux où se déroulent les activités de recherche. Qui plus est, la plupart des unités de recherche sont mixtes, à la fois parce qu'elles relèvent conjointement de deux établissements ou davantage (le plus souvent une université et un établissement de recherche, le plus souvent le CNRS), et parce qu'elles rassemblent des « enseignants-chercheurs » universitaires et des chercheurs à plein temps venus d'établissements de recherche (tableau 1). Des tendances similaires, bien que moins systématiques, se rencontrent en Italie et en Espagne. Par ailleurs, on a pu dire que l'évaluation de la recherche effectuée dans les structures universitaires au Royaume-Uni s'oriente vers des configurations similaires (PREST, 2000). D'autre part, Mayer Kraemer (2001) fait valoir que la dispersion actuellement constatée dans la recherche universitaire en Allemagne est étroitement liée au système des chaires, et la Volkswagen Stiftung met au point un programme destiné à soutenir les universités qui sont disposées à s'en détacher (Krull, 2001).

Tableau 1. **Composition moyenne des unités de recherche relevant du CNRS**

	Nombre	Pourcentage
Enseignants – chercheurs	14	29
Chercheurs du CNRS	9	18
Chercheurs venus d'autres établissements de recherche publique	2	4
Ingénieurs de recherche (autre personnel de recherche titulaire de diplômes du troisième cycle	4	8
Autre personnel technique	10	20
Chercheurs doctoraux et postdoctoraux	10	21
Total	49	100

Source : Larédo et Mustar, 2001.

Quel que soit le positionnement privilégié par les universités, on constate une tendance croissante à la séparation organisationnelle des entités dans lesquelles ont lieu les deux activités d'enseignement et de recherche. La séparation des départements d'enseignement et des collectifs de recherche est la première tendance émergente qui pourrait bien préfigurer l'organisation future des universités. Elle pose de nombreuses questions au sujet de l'émergence, de la forme, de la dynamique et de la supervision de tels « groupes », « unités », « centres », « instituts » ou « laboratoires ». Toutefois, seuls quelques efforts ont été tentés pour démêler ces aspects et dépasser les positions stéréotypées bien connues, ne serait-ce que pour mieux voir le mélange des activités et les différents « profils d'activité » de ces laboratoires⁵.

Comment traiter les rapports avec l'économie et la société

A propos de la deuxième tendance, les témoignages organisés sont bien plus rares. Cependant, on voit se multiplier les signes qui indiquent son importance croissante. Nous allons rassembler quelques informations pertinentes. Les universités finlandaises ont depuis longtemps pour politique de créer des « offices de transfert » reliés aux universités mais dotés d'un statut différent, afin de promouvoir, faciliter et organiser les liens avec l'économie. Au terme d'une décennie de fonctionnement, le moment semblait être venu de réorganiser la gestion de l'université et donc d'intégrer ces offices aux fonctions normales de l'université. A la suite d'une analyse plus poussée, cette idée a été mise de côté et il a été décidé de maintenir les deux entités séparées au service de l'université (Ormala, 2001). Cette décision s'inscrit dans une tendance plus générale : nous avons déjà mentionné la montée rapide des structures régionales intermédiaires qui ont pour rôle principal d'assurer la connexion entre entreprises et universités. Mais elles font bien plus que s'entremettre. De plus en plus, les organisations sans but lucratif servent à répondre aux besoins des laboratoires, qu'il s'agisse d'infrastructures spécifiques, d'équipements et d'instruments, ou de ressources humaines. Au Portugal, l'augmentation des capacités de recherche universitaire est étroitement liée à l'émergence des organisations sans but lucratif relevant des universités (Henriques, 2001). Aux États-Unis, les centres de recherche sans but lucratif, implantés sur les campus universitaires et dont le fonctionnement est assuré par des professeurs de l'université, se sont multipliés⁶. En France, après un blocage d'une vingtaine d'années imputable à la transformation institutionnelle des années 80, cette tendance a repris et Armines pourrait bientôt être suivi par d'autres, offrant un modèle utile de la connexion avec l'économie et la société. Qu'il me soit permis de rappeler brièvement ses modalités de fonctionnement. Armines a pour objet de contribuer à combler le fossé entre les grandes écoles (et en premier lieu l'École des Mines de Paris) et les acteurs économiques et sociaux. La méthode

utilisée consiste à mettre en place des accords contractuels durables avec chaque établissement d'enseignement supérieur, de façon à transformer les centres de recherche en « unités de recherche conjoints » dont Armines assure les relations et les connexions avec l'extérieur. Grâce aux ressources recueillies, Armines apporte des équipements nouveaux et de nouvelles ressources humaines qui sont directement employées par Armines. On peut mesurer l'importance d'une telle construction en regardant la composition des laboratoires communs à l'École des Mines et à Armines. Dans l'ensemble, le personnel comprend près de mille personnes, dont près de la moitié est employée par Armines. Cette configuration a un effet principal : elle place au cœur du développement de la recherche les centres de recherche et confère un rôle stratégique de première importance aux directeurs de ces centres qui sont responsables des décisions prises aussi bien pour l'École et pour Armines. Ainsi se crée une hiérarchie parallèle (à celle des directeurs de facultés) dans l'établissement.

Il ressort de ce modèle qu'il est difficile, voire impossible, de gérer avec les mêmes instruments et les mêmes processus les activités d'enseignement et de recherche. Il montre aussi que la dimension publique associée à l'enseignement suppose des règles très strictes, le plus souvent associées à la gestion publique. Si l'on veut que la recherche universitaire soit souple, réactive et reliée aux enjeux économiques et sociétaux, il faut un autre type de gestion. C'est pourquoi, du Portugal à la Finlande (et ces deux extrêmes géographiques de l'Europe sont symboliques de la dimension générale du problème) on a cherché de nouvelles approches dans ce que l'on appelle parfois le « troisième secteur » (où l'on maintient la finalité publique tout en adoptant des règles de fonctionnement plus privées qui sont très largement utilisées dans bien des services publics, mais exigent des dispositifs particuliers pour la recherche universitaire).

La deuxième tendance nouvelle, très proche de la première, est donc une séparation de la gestion qui donne une importance croissante aux structures sans but lucratif dans la gestion des activités de recherche universitaires.

La recherche universitaire dans le cadre plus vaste de la recherche publique

Dans les statistiques de l'OCDE (et aux termes du Manuel de Frascati), les acteurs de la recherche publique se divisent en trois catégories distinctes : l'enseignement supérieur, d'autres établissements publics de recherche (souvent appelés laboratoires publics) et le secteur à but non lucratif, souvent oublié. Un projet antérieur de la CE consacré à l'analyse comparative des acteurs publics européens a démontré la continuité qui existe entre ces différents types d'acteurs, ainsi que le brouillage des frontières et des rôles. L'appellation de « recherche publique » a été adoptée pour prendre en compte

ces transformations (voir le numéro spécial de *Science and Public Policy*, publié sous la direction de J. Senker). L'évolution des laboratoires publics a aussi été analysée par Cox *et al.* (2001) et est également traitée dans un important projet comparatif de la CE (Eurolab, rapport final, 2002). Les principaux résultats peuvent se résumer autour de deux aspects principaux :

- Les laboratoires publics, qui avaient été soumis à de fortes pressions au cours des années 80 et des premières années 90, ont été stabilisés et ont vu leurs rôles confirmés dans la plupart des pays.
- L'association traditionnelle entre recherche fondamentale et universités d'une part, et entre laboratoires publics et science appliquée de l'autre n'est plus valable. Nous avons enregistré le flou des activités. En prenant la France pour exemple, nous avons démontré la convergence des activités de recherche au niveau opérationnel des « collectifs » de recherche, tous les types d'activités de recherche se retrouvant dans tous les types de cadres institutionnels (Larédo et Mustar, à paraître). Cette convergence accompagne de plus en plus la mise en place « d'unités de recherche mixtes » (ou « collectifs de recherche associés ») et amène les laboratoires publics dits « consacrés à une mission » à se transformer en laboratoires « consacrés à un domaine », couvrant tout l'éventail des activités de recherche dans leur domaine de responsabilité spécifique (Larédo, 2001b).

On peut alors se demander si cette évolution va amener les établissements consacrés à une mission à se transformer progressivement en un autre type d'agence d'aide à la recherche universitaire⁷. Telle n'est pas l'hypothèse que nous avons proposée et qui peut se résumer comme suit : plus un « collectif de recherche » exige d'équipements « lourds » et/ou entreprend des activités répétitives (telles que des tests), plus il dépendra de l'établissement non universitaire qui le finance, qu'il s'agisse du CNRS, d'un conseil de la recherche, ou de n'importe quel établissement thématique [spécialisé ?] (comme l'INRA pour l'agriculture et les produits alimentaires ou l'INSERM pour la recherche médicale et sanitaire en France). Il faut alors donner une autre définition des modes d'intervention des établissements thématiques à l'intérieur de la recherche publique. Cet état de choses ne diminue pas leur rôle dans la formation des capacités de recherche interne, mais redéfinit les démarcations entre ce qui se fait dans les structures universitaires et ce qui reste en grande partie hors du champ couvert par les universités, exigeant des unités faites sur mesure, voire des campus spécifiques. En un mot, une troisième tendance nouvelle consiste à redéfinir les lignes de démarcation entre les différents acteurs de la recherche du secteur public. Qu'elle débouche sur l'excellence au niveau mondial (comme l'illustre l'exemple des nanotechnologies à Grenoble), ou qu'elle se focalise sur la pertinence pour les acteurs locaux ou sectoriels, la recherche universitaire ne peut plus être pensée dans l'isolement, sans prendre en compte le contexte

des autres acteurs de la recherche publique ou du secteur sans but lucratif. On s'achemine ainsi vers une hybridation croissante des structures opérationnelles de la recherche, qui est favorisée par la première tendance évoquée, c'est-à-dire la séparation entre enseignement et recherche universitaires, tout en la renforçant.

Récapitulation provisoire

Tous les travaux consacrés à la « société du savoir » insistent sur le caractère central des universités (ce qui contredit en partie l'interprétation simpliste du modèle de Mode II). Il s'agit des deux activités conduites par les universités : la formation et la recherche. Cet article porte, pour l'essentiel, sur cette dernière.

J'ai cependant défini trois éléments tirés des travaux effectués sur l'enseignement qui rappellent fortement les activités de recherche et ne sont pas sans effet sur elles. 1) Il se peut que ne soyons pas parvenus à un sommet, non par suite des facteurs les plus généraux (le ralentissement de l'évolution démographique) mais de facteurs plus pointus (une partie plus importante de chaque cohorte manifeste le besoin de faire des études supérieures). Cela retentit indirectement sur la quantité des activités de recherche, les uns et les autres étant étroitement articulés (ne serait-ce que par les critères de recrutement et de plan de carrière). 2) Il sera cependant de plus en plus difficile de ne voir dans la formation que la formation initiale; il s'agira plutôt de formation permanente, ce qui suppose une modification importante des exigences et des pratiques pédagogiques. 3) En même temps, la plupart des auteurs insistent sur l'importance des nouvelles compétences requises et sur l'impact exercé, aussi bien sur les pratiques d'enseignement/apprentissage que sur les programmes. Les deux tendances amènent à penser que, ne serait-ce que pour l'enseignement, l'organisation actuelle par départements devra être profondément modifiée, ce qui pourrait bien renforcer la tendance à la séparation des structures chargées de l'enseignement et de la recherche.

Nous avons fait valoir dans cet article que les universités peuvent aussi s'attendre à d'importants changements de leurs activités de recherche. En effet, elles doivent en même temps faire face à une concentration thématique mondiale dans les sciences et les technologies de pointe et à la nécessité sans cesse croissante de fournir aux collectivités locales et régionales dans lesquelles elles sont situées les connaissances dont elles ont besoin.

Lorsque l'on étudie l'avenir à long terme de la recherche universitaire, l'on ne peut que se demander comment ces deux rôles peuvent s'articuler entre eux. Deux scénarios contradictoires sont formulés, le plus souvent de façon implicite. Le premier reproduit la conception stéréotypée du système

américain considéré comme duel, dans lequel quelques universités de recherche rassemblent toute la recherche de classe mondiale couvrant toutes les disciplines, tandis que la plupart des autres se consacrent à l'enseignement professionnel et à une recherche appliquée adaptée à l'échelon local. Le deuxième considère au contraire que les deux objectifs peuvent être aller de pair et que chaque université peut répondre aux deux exigences, en étant simultanément adaptée aux collectivités régionales et aux nouvelles spécialisations internationalement reconnues. Il est plus réaliste de reconnaître que les deux points de vue sont illusoire : d'une part, la répartition de l'excellence couvrira plus de terrain que ne le prévoit le premier scénario; les universités, compte tenu des ressources requises, étant amenées à se spécialiser; d'autre part, la résolution des problèmes ou la recherche obéissant aux impératifs sectoriels représentera le cœur des problèmes de recherche à résoudre et, comme le démontre K. Smith, exigera davantage que la recherche appliquée.

Quelle que soit la perspective retenue, les deux évolutions supposent de profondes transformations de l'organisation et de la conduite des activités de recherche dans les universités. J'ai défini trois tendances nouvelles qui appellent une analyse approfondie et pourraient ne pas être seules envisagées. La tendance principale comporte un mouvement croissant de séparation des structures d'enseignement et de recherche, des départements centrés sur les défis de l'enseignement et de la recherche, tandis que des « collectifs de recherche » permettraient une meilleure adaptation aux besoins, favorisant l'interdisciplinarité et/ou une structuration des activités de recherche à partir des problèmes à résoudre. Cette tendance principale est complétée et renforcée par deux autres. Premièrement, les universités sont de plus en plus nombreuses à séparer les structures de gestion et à créer des structures à but non lucratif pour promouvoir et organiser leurs rapports avec l'économie et la société. Deuxièmement, ces mouvements doivent être envisagés dans le cadre plus général de la recherche publique, en tenant compte des transformations en cours des laboratoires publics, tant en ce qui concerne leurs activités de recherche que leurs méthodes : on semble d'orienter vers plus d'hybridation et vers la création, sur les campus universitaires, de collectifs de recherche « communs ». Ces tendances, considérées ensemble, soulèvent toute une série de questions au sujet du « gouvernement des universités », les obligeant notamment à disposer de processus stratégiques distincts pour l'enseignement et la recherche. C'est sans doute le plus grand défi que les universités ont à relever.

Liste des acronymes

ANVAR	Agence Nationale de Valorisation de la Recherche, dite « Agence française de l'innovation ».
CEA	Commissariat à l'Energie Atomique
CNRS	Centre National de la Recherche Scientifique
DESS	Diplôme d'Études Supérieures Spécialisées
EER	Espace Européen pour la Recherche
INPG	Institut National Polytechnique de Grenoble
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique
LETI	Laboratoire Electronique de Technologie et d'Instrumentation
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
PBL	Problem/project Based Learning
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PREST	Policy Research in Engineering, Science and Technology
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
ZIRST	Zone pour l'Innovation et les Réalisations Scientifiques et Technologiques

Notes

1. Ce rapport de situation s'inspire des travaux consacrés à une analyse comparative internationale des politiques de la recherche et de l'innovation (Larédo et Mustar, dirs. pub. 2001) sur le travail longitudinal concernant le développement des activités de recherche publique dans un cadre régional (Larédo et M, 2000) et de l'analyse comparative des collectifs de recherche en génétique humaine (projet TSER PSR, pour un examen des résultats, voir Larédo, 2001). Les principaux aspects ont déjà été présentés à l'atelier de synthèse du Groupe d'experts STRATA sur les politiques scientifiques et technologiques en Europe (Bruxelles, 22-23 avril 2002) et ont fait l'objet de discussion à la Conférence. STRATA/ETAN sur la prospective pour le développement des relations entre l'enseignement supérieur et la recherche en Europe (28 mai 2002). Un examen plus détaillé des positions est présenté dans le rapport de la Commission européenne, 2002.
2. Nous commençons même à voir cette notion inscrite dans les programmes politiques, comme en témoignent par exemple la récente campagne présidentielle française et la proposition formulée par certains candidats de créer un « droit » à l'apprentissage à vie (qui prend la forme, dans un cas, de cinq ans de revenus garantis mis à la disposition de chaque individu, à prendre après sa majorité à tout moment de sa vie professionnelle).
3. Il est ironique de constater, bien que la place nous manque ici pour traiter ce sujet, que l'Internet et ses possibilités d'interaction instantanée à distance, jouent davantage en faveur d'une production « harmonisée » (de la mise au point des produits nouveaux à la production ou à l'accès aux utilisateurs/consommateurs) que d'une exploration de nouvelles orientations. Le vaste potentiel d'exploitation (suivant

la distinction établie par March) implique de fait une plus forte concentration géographique des capacités d'exploration, et donc d'importants efforts de recherche et d'innovation (il faut toutefois toujours garder présent à l'esprit que, pour les entreprises, la plus grande partie de l'effort de recherche et de développement porte sur le travail évolutif qui peut pleinement tirer profit des nouvelles possibilités offertes par des activités lointaines).

4. J'ai développé ce point aussi bien dans mon introduction à l'atelier STRATA de synthèse sur les politiques scientifiques et technologiques en Europe qu'à la Conférence de Barcelone sur « Policy, institutions and citizens in the knowledge society » (politiques, établissements et citoyens dans la société du savoir). Pour faire court, l'argument avancé est que les « besoins publics » ont toujours été un moteur puissant pour les activités innovantes privées. On ne peut comprendre la dynamique des États-Unis sans tenir compte du rôle prépondérant de la recherche effectuée pour la défense (et cette importance augmente encore). La question pour l'Europe consiste à se demander s'il peut y avoir un autre moteur public. Je prétends que les besoins publics (en matière de santé, d'environnement, de formation, de culture, etc.) peuvent fournir ce moteur, mais qu'il faut pour cela aller plus loin dans l'EER et faire davantage que simplement mettre à jour les outils d'un programme cadre stabilisé et offrir une fois encore un processus qui a de fait démontré le champ limité de ses applications (article 169).
5. Pour les premiers résultats, voir Larédo et Mustar (2000) et le projet PSR sur les laboratoires de génétique humaine (synthèse des résultats dans Larédo, 2001).
6. Certains y voient une réponse aux difficultés rencontrées dans les étapes de la carrière universitaire traditionnelle (voir les analyses de P. Stefan), alors que d'autres voient dans ce mouvement une adaptation à la situation de la recherche publique avec les besoins croissants en chercheurs à plein temps.
7. La définition de l'agence de financement est une interprétation restrictive du financement. Il faut rappeler que plusieurs conseils britanniques de la recherche ont des installations et des laboratoires qui servent la collectivité dans son ensemble. De même on peut dire du CNRS en France qu'il représente un autre type de structure de soutien pour la recherche universitaire, dans lequel l'aide financière octroyée aux divers projets est remplacée par les ressources humaines et les équipements donnés aux projets collectifs (inclus dans le projet quadriennal d'unités de recherche mixtes). Le lecteur doit aussi savoir que plus de 90 % des 15 000 chercheurs et ingénieurs du CNRS travaillent sur les campus universitaires dans des unités mixtes de recherche de ce type.

Références

- ALHEIT, P. (2002),
 « European Universities as Lifelong Learning Institutions: Two Innovative Perspectives on the Traditional Education System », communication présentée au groupe d'experts STRATA/ETAN sur la prospective pour le développement des relations entre l'enseignement supérieur et la recherche en Europe.
- BONACCORSI, A. (2002),
 « Matching properties, Research Regimes and Institutional Systems in Science, Sant'Anna School of Advanced Studies », document de travail, Pise.
- CHRISTENSEN, C.L.M. (1997),
The Innovator's Dilemma: When New technologies Cause Great Firms to Fail, Harvard Business School Press, Boston, M.A.

- COLLINS, H.M. (1974),
« The TEA Set: Tacit Knowledge and Scientific Networks », *Science Studies* 4.
- COX, D., GUMMETT, P. et BARKER, K. (dirs. pub.) (2001),
Government Laboratories, Transition and Transformation, Amsterdam: IOS Press.
- HAMEL, G. (2000),
Leading the Revolution, Harvard Business School Press, Boston.
- KNIGHT, P. (2002),
« Complex Learning: why it matters, that it is and how it may be stimulated and supported in higher education », communication présentée au groupe d'experts STRATA/ETAN sur la prospective pour le développement des relations entre l'enseignement supérieur et la recherche en Europe.
- KOLMOS, A. (2002),
« Foresight for Engineering Education from an Educational Research Perspective », communication présentée au groupe d'experts STRATA/ETAN sur la prospective pour le développement des relations entre l'enseignement supérieur et la recherche en Europe.
- KRULL, W. (2001),
« German Universities on the Threshold of the 21st Century », in S. Maasen et M. Winterhager (dirs. pub.), *Science Studies: Probing the Dynamics of Scientific Knowledge*, Bielefeld, pp. 125-146.
- LARÉDO, P. (2001),
« Benchmarking of R&D Policies in Europe: Research Collectives as an Entry Point for Renewed Comparative Analyses », *Science and Public Policy*, vol. 28, 4, pp. 285-294.
- LARÉDO, P. (2001b),
« Government Laboratories or Public Institutions of Professional Research? The Case of France », in D. Cox, P. Gummert et K. Barker (dirs. pub.), *op. cit.*
- LARÉDO, P. et MUSTAR, P. (dirs. pub.) (2001),
Research and Innovation Policies in the New Global Economy, An International Comparative Analysis; E. Elgar, Cheltenham et Northampton.
- LARÉDO, P. et MUSTAR, P. (2001b),
« La recherche, le développement et l'innovation dans les grandes entreprises françaises: dynamiques et partenariats », *Education et Formation*, 59, pp. 21-49.
- LATOUR, B. (1987),
Science in Action, Open University Press, Milton Keynes.
- MAYER-KRAHMER, (2001),
« The German Innovation System », in P. Larédo et P. Mustar (dirs. pub.) (2001), *op. cit.*,
- MUSTAR, P. (1997),
« How French Academics Create Hi-Tech Companies: The Conditions for Success or Failure », *Science and Public Policy*, 24, 1.
- PAUL, J.J. (2002),
« What makes a good knowledge-based economy worker? » communication présentée au groupe d'experts STRATA/ETAN sur la prospective pour le développement des relations entre l'enseignement supérieur et la recherche en Europe.
- PREST (2000),
Impact of the Research Assessment Exercise and the Future of Quality Assurance in the

Light of Changes in the Research Landscape, établi pour le Higher Education Funding Council for England (HEFCE), avril 2000, disponible sur: www.hefce.ac.uk

SMITH, K. (2002),

« What is the Knowledge Economy? Knowledge-intensive Industries and Distributed Knowledge Bases », Communication présentée à la Conférence de Barcelone « Policy, Institutions and Citizens in the Knowledge Society », 6-7 mai.

Index du volume 14

La section suivante comporte la liste des contributions publiées dans le volume 14/2002. La liste est organisée par ordre alphabétique d'auteurs. Le titre des articles rédigés par plusieurs auteurs ne paraît qu'une seule fois.

Certains articles sont résumés/répertoriés dans Current Index to Journals in Education (ERIC).

Contributions	Vol. n ^o	Pages
BABA, Masateru <i>Origine du financement public des universités privées au Japon</i>	14.1	89-101
BARBLAN, Andris <i>L'offre internationale d'enseignement supérieur : les universités ont-elles besoin de l'AGCS ?</i>	14.3	87-106
ÉCHEVIN, Claude et RAY, Daniel <i>Mesurer le degré d'internationalisation d'un établissement de formation Un exemple français en gestion</i>	14.1	103-118
HARMAN, Grant <i>Responsables universitaires ou chefs d'entreprise ? Doyens et directeurs dans le système d'enseignement supérieur australien entre 1977 et 1997</i>	14.2	61-81
HENKEL, Mary <i>L'identité des universitaires : quelle évolution ? Le cas du Royaume-Uni</i>	14.3	159-170
KNIAZEV, Evgeni <i>Les problèmes nouveaux posés par la gestion d'une université russe</i>	14.1	119-138
LANG, Daniel W. <i>Il y a fusion et fusion : les associations inter-institutionnelles et leurs formes diverses</i>	14.1	11-54
LAPERCHE, Blandine <i>Le carré organique de la valorisation de la recherche Le cas d'une jeune université dans un contexte de crise</i>	14.3	171-198
LARSEN, Kurt et VINCENT-LANCRIN, Stéphan <i>Le commerce international de services d'éducation : est-il bon ? est-il méchant ?</i>	14.3	9-50
MOK, Joshua K.H. et LO, Eric H.C. <i>L'introduction d'une logique de marché et la nouvelle gouvernance dans l'enseignement supérieur – Étude comparative</i>	14.1	55-88

Contributions	Vol. n ^o	Pages
ROSENBERG, Josef <i>La transformation des universités en République tchèque : l'expérience de l'université de Bohême occidentale de Pilsen</i>	14.2	83-97
SCHENKER-WICKI, Andrea <i>Accréditation et assurance qualité : le modèle suisse</i>	14.2	29-41
SAUVÉ, Pierre <i>Commerce, éducation et AGCS : les tenants et les aboutissants</i>	14.3	51-85
SMITH, Tom et WHITCHURCH, Celia <i>L'avenir de la mission tripartite : réexaminer la relation entre les universités, les écoles de médecine et les systèmes de santé</i>	14.2	43-59
TEICHLER, Ulrich <i>Diversification de l'enseignement supérieur et profil individuel des établissements</i>	14.3	199-212
TEMPLE, Paul <i>La réforme dans un système fragmentaire : l'enseignement supérieur en Bosnie-Herzégovine</i>	14.2	99-111
VAN DAMME, Dirk <i>Tendances et modèles de l'assurance internationale de la qualité de l'enseignement supérieur en relation avec le commerce des services de l'éducation</i>	14.3	107-158
VAN TILBURG, Peter <i>L'enseignement supérieur : moteur du changement ou reflet des tendances ? Récapitulatif des points de vue</i>	14.2	9-28

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 01 2 P) ISSN 1013-851X - n° 52958 2003