



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

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

ENSEIGNEMENT ET COMPÉTENCES



OCDE

**Volume 14, n° 1**

© OCDE, 2002.

© 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.

# Politiques et gestion de l'enseignement supérieur

Vol. 14 - n° 1



# ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

Le Programme sur la gestion des établissements d'enseignement supérieur (IMHE, Institutional Management in Higher Education) a été lancé en 1969 par le Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (CERI) de l'OCDE, créé peu de temps auparavant. En novembre 1972, le Conseil de l'OCDE en a fait un projet décentralisé indépendant et a autorisé le Secrétaire général à en assurer la gestion. La responsabilité de la supervision a été confiée à un Groupe de direction composé de représentants des gouvernements et des institutions participant au Programme. Depuis 1972, le Conseil a périodiquement renouvelé cet arrangement ; le dernier renouvellement en date vient à expiration le 31 décembre 2001.

Les principaux objectifs du Programme sont les suivants :

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



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

\*  
\* \*

*Also available in English under the title:*  
**HIGHER EDUCATION MANAGEMENT AND POLICY**

© OCDE 2002

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](http://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. Michel 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 2002 (3 numéros) :  
€ 78 US\$85 £55 ¥ 10 750 MXN 630

Pour commander d'anciens numéros, écrire au :  
Service des Publications de l'OCDE  
2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France

Librairie en ligne : [www.oecd.org](http://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,**

University of Western Sydney, 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, Suisse

**Ulrich TEICHLER,**

Gesamthochschule Kassel, Allemagne

**Luc WEBER,**

Université de Genève, Suisse

**Akiyoski YONEZAWA,**

Université de Hiroshima, Japon

## Éditorial

La Revue change de titre à compter du présent numéro. Les douze premiers volumes ont été publiés sous le titre *Revue internationale de gestion des établissements d'enseignement supérieur*. Puis la Revue a été rebaptisée *Gestion de l'enseignement supérieur* et une nouvelle série a recommencé au n° 1. Aujourd'hui, le titre change de nouveau, mais nous ne modifions pas la numérotation : le Groupe de direction de l'IMHE et le comité consultatif de rédaction ont accepté, comme cela était recommandé, d'ajouter le mot *politiques* au titre de la Revue celle-ci s'intitule donc désormais *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*. Lorsque j'ai plaidé en faveur de ce changement de titre, je l'ai fait au motif qu'au cours des années le projet IMHE, dans son ensemble, aussi bien que les articles paraissant dans la Revue ont porté au moins autant sur la politique que la gestion en soi. De fait, il apparaît à la lecture des tout derniers numéros de la Revue que la « politique » est un thème qui occupe plus de place que la « gestion », ce qui, à mon sens, reflète une tendance générale dans le secteur de l'enseignement supérieur où la politique et la gestion sont beaucoup plus étroitement imbriquées qu'elles ne l'étaient peut-être dans le passé.

Toutefois, ce changement n'a pas pour simple but d'adapter le titre à une situation ; en réalité, il traduit bel et bien le sentiment que j'ai en commun avec le comité de rédaction, selon lequel la Revue, de même que le Programme IMHE lui-même, devrait désormais apporter une contribution importante à l'examen des questions qui intéressent les pouvoirs publics. De tout temps, les universitaires ont écrit que l'enseignement supérieur se trouvait dans une période de mutation sans précédent, or, étant donné la taille et le coût des systèmes modernes d'enseignement supérieur et de leurs établissements et vu la diversité des contributions que la société attend d'eux à présent dans le domaine économique, social et intellectuel, les questions de fond ont un caractère d'urgence infiniment plus grand (et sont beaucoup plus contestées) que ce n'était le cas auparavant. Nous comptons bien publier davantage d'articles au sujet des problèmes d'orientation dans l'enseignement supérieur, qu'ils se posent à l'échelle internationale ou concernent les systèmes nationaux ou encore les établissements. Parallèlement, nous nous emploieront à obtenir des articles au sujet de la gestion, en par-

ticulier s'ils portent sur des aspects essentiels à l'interface entre la gestion et la politique.

La Revue fait l'objet d'un autre changement : en effet, nous avons demandé à David Palfreyman d'établir un condensé des ouvrages qui paraissent actuellement sur l'enseignement supérieur et sont en rapport avec les centres d'intérêt des membres de l'IMHE. David Palfreyman est directeur des services financiers et enseignant au New College, Oxford. Nous savons combien il est difficile de se tenir au courant de toutes les parutions, compte tenu en particulier de la grande diversité des ouvrages et rapports publiés à l'échelle internationale, et notre dessein est donc bien de fournir un service utile. L'IMHE, plus peut-être que toute autre organisation spécialisée dans l'enseignement supérieur, compte des membres dans une grande diversité de pays, et David se trouvera dans l'impossibilité de couvrir l'ensemble des parutions internationales intéressantes, à moins que ses collègues ne l'aident en l'avisant des publications dont ils ont connaissance dans leur propre pays. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir l'informer directement des parutions qui, selon vous, devraient figurer dans le condensé.

Michael Shattock  
Directeur de publication

## Table des matières

Il y a fusion et fusion : les associations interinstitutionnelles et leurs formes diverses <i>Daniel W. Lang</i> .....	11
L'introduction d'une logique de marché et la nouvelle gouvernance dans l'enseignement supérieur <i>Joshua K.H. Mok et Eric H.C. Lo</i> .....	55
Origine du financement public des universités privées au Japon <i>Masateru Baba</i> .....	89
Mesurer le degré d'internationalisation d'un établissement de formation – Un exemple français en gestion <i>Claude Échevin and Daniel Ray</i> .....	103
Les problèmes nouveaux posés par la gestion d'une université russe <i>Evgeni Kniazev</i> .....	119
Notes de lecture <i>David Palfreyman</i> .....	139
Index des volumes 9-13 .....	147
Index du volume 13 .....	165

## Il y a fusion et fusion : les associations interinstitutionnelles et leurs formes diverses

Daniel W. Lang

Université de Toronto, Canada

### RÉSUMÉ

*Les fusions se pratiquent depuis de longues années dans le secteur privé à but lucratif. Elles sont récemment devenues plus fréquentes dans le secteur public et dans le secteur privé à but non lucratif. On estime à près de 500 le nombre de fusions qui sont intervenues entre universités et collèges au cours de la dernière décennie. Pourquoi universités et collèges fusionnent-ils ? Quand ils parlent de « fusions », quel sens donnent-ils à ce mot ? Quelles sont les analogies ou les différences entre les fusions et d'autres formes d'associations interinstitutionnelles ? Dans cette étude, on aborde ces questions en examinant les facteurs qui motivent la fusion et en cherchant à savoir dans quelle mesure ces facteurs sont propres à la fusion ou motivent aussi d'autres formes d'association interinstitutionnelle. A cette fin, on élabore une taxinomie des associations interinstitutionnelles et des facteurs qui déterminent le comportement institutionnel vis-à-vis de la coopération.*

### POURQUOI LES ASSOCIATIONS INTERINSTITUTIONNELLES SE PRODUISENT-ELLES ?

Ils ne faisaient que parler de fusion alors que nous parlions d'une fédération. En fin de compte, cela s'est terminé par une acquisition.

La citation paraphrasée ci-dessus est extraite d'une étude récemment achevée sur les fusions entre universités et collèges canadiens. Elle exprime l'opinion d'un membre du conseil d'administration de la *Technical University of Nova Scotia* qui en 1997 a fusionné avec *Dalhousie University* (Eastman et Lang, 2001). Cette citation a pour objet de démontrer premièrement, que l'étude des différentes formes d'association interinstitutionnelle est souvent imprécise car des termes qui semblent – et sont en fait – différents sont utilisés de façon interchangeable. Deuxièmement, elle amène à penser que les fusions, les consortiums et diverses autres formes d'asso-

ciation interinstitutionnelle ont en commun un ensemble de motivations, même si ces finalités prennent, en fin de compte, des directions un peu différentes. Troisièmement, elle montre que les diverses formes d'association interinstitutionnelle ne sont pas assez différentes sur le fond pour ne pas se situer sur un même continuum qui va de l'autonomie institutionnelle presque absolue à la perte presque complète de l'identité à l'intérieur d'une fusion.

Le plus souvent, ce sont des considérations financières qui incitent à la fusion et en définissent les objectifs (Millett, 1976). La valeur d'une fusion, d'un consortium ou d'une fédération est, avant tout, et souvent uniquement, d'ordre pratique et peut, dans bien des cas, se mesurer, par les attentes sinon par les résultats. Un observateur en explique ainsi la valeur :

« La coopération [institutionnelle] est un de ces concepts qui, comme une cuiller à café ou un parapluie, mais contrairement à un tremblement de terre ou un bouton d'or, se définissent pour l'essentiel par l'utilisation ou le but qui est le leur. Bien que certaines personnes semblent attribuer à la coopération une valeur inhérente qui en fait un mode de vie souhaitable, la coopération institutionnelle n'a de mérite que si elle contribue à réaliser les objectifs des établissements intéressés – si elle les rend plus efficaces » (Stewart, 1961).

Des études plus récentes ont confirmé que ce sont bien les facteurs financiers qui déterminent nombre de fusions dans l'enseignement supérieur (Goedegebuure, 1992). Même quand les considérations financières ne motivent pas les fusions, elles peuvent contribuer grandement à leur réussite ou à leur échec.

Bien que les motivations financières de la fusion ne soient pas les mêmes d'un cas à l'autre, on peut y retrouver certaines configurations. De plus, et c'est tout aussi important, les motivations peuvent tout aussi bien expliquer la formation d'un consortium, d'une fédération ou de quelque autre forme de coopération interinstitutionnelle. En outre, s'agissant d'établissements publics, ces motivations sont souvent partagées par les administrations qui sont nombreuses à favoriser activement, ou tout au moins à rendre plus faciles, les fusions et la coopération. Que sont quelques-unes de ces motivations ?

### **La dynamique de la taille et de la spécialisation**

Il ressort de plusieurs études qu'en cas de fusion entre établissements de taille différente, le plus petit se trouve en général, peu ou prou, dans une situation financière difficile (Millett, 1976 ; Chambers, 1983 ; Goedegebuure, 1992). Cet état de choses relève d'une certaine logique. Dans l'enseignement supérieur, les économies d'échelle favorisent les grands établissements (Sears, 1983 ; Brinkman et Leslie, 1986). Il existe, en théorie comme en pratique, une limite supérieure à la corrélation inverse entre la taille de l'établissement et les coûts unitaires, mais

les indices dont on dispose montrent que cette limite supérieure est très élevée (Schumacher, 1983). Aucune tradition ne fait état de fusions entre très grands établissements, bien que certains d'entre eux fassent partie de consortiums et de fédérations. Quelques-unes des plus grandes universités du monde sont d'ailleurs des fédérations ; c'est le cas de l'Université de Londres et de l'Université de Toronto.

Pourquoi dans une fusion l'établissement le plus petit a-t-il plus de chances d'être en difficulté financière ? Une réponse consiste à invoquer le rapport défavorable entre la taille de l'établissement et les coûts unitaires : ceux-ci sont en général plus élevés dans les petits établissements. Dans l'enseignement supérieur public, il y a une autre réponse qui relève davantage des recettes que des dépenses. Les universités et collèges publics, notamment en Amérique du Nord, sont souvent financés selon des formules qui sont sensibles aux questions d'effectifs. De par leur nature même, les formules sont linéaires ; elles sont destinées à financer des établissements ou des programmes moyens. Les établissements ou les programmes qui se situent statistiquement à la marge de ces formules – s'ils s'écartent sensiblement de la moyenne – finissent le plus souvent par être insuffisamment financés. Le problème se pose avec une acuité particulière aux établissements qui sont nettement plus petits que la moyenne, ou qui sont plus spécialisés (par l'éventail des enseignements qu'ils dispensent) que la moyenne. La spécialisation se traduit par une certaine asymétrie des structures de coût qui n'est pas reconnue par les formules de financement sensibles aux effectifs.

Il arrive que la taille et la spécialisation aillent de pair, mais ce n'est pas toujours le cas. Les grands établissements peuvent, eux aussi, avoir des programmes qui sont si spécialisés qu'ils ne parviennent pas à la masse critique que supposent les formules de financement. Dans ces cas, les grands établissements peuvent être aussi excentrés par rapport aux algorithmes des formules de financement que les plus petits. La principale différence entre petits et grands établissements tient donc à ce que les plus grands sont plus souples et ont plus de possibilités d'avoir des programmes bénéficiant de subventions croisées (Massy, 1996).

Certaines instances résolvent ce problème en organisant les établissements en catégories distinctes ou « étages », avec des structures de coût censément similaires et des formules de financement différentes. Cette méthode convient mieux aux questions de taille qu'à la spécialisation.

### **Finalités habituelles des petits établissements**

Compte tenu de la dynamique financière de la taille et de la spécialisation, il n'est pas étonnant que les établissements plus petits et plus spécialisés qui participent à une fusion la perçoivent autrement que leurs partenaires plus grands et

plus polyvalents. De nombreuses études montrent que les universités et collèges plus petits cherchent en général à fusionner pour les raisons suivantes :

- Des revenus véritablement nouveaux peuvent être générés par de nouveaux cursus qui ne peuvent être offerts que grâce à une fusion.
- Ils veulent obtenir des ressources nettes nouvelles pour leurs programmes et leurs services. Le plus souvent, l'augmentation nette est davantage imputable à la réduction des coûts unitaires qu'aux recettes supplémentaires. Ainsi, les gains « nouveaux » sont fictifs ; c'est la nouvelle affectation des économies qui est la véritable source des gains financiers.
- Ils veulent bénéficier des incitations financières offertes par les pouvoirs publics pour les pousser à fusionner avec des établissements plus importants.
- Selon les raisons qu'a l'établissement le plus grand d'envisager la fusion, il peut être prêt à conférer des ressources supplémentaires au plus petit. Il s'agit en général d'allocations budgétaires, mais dans certains cas aussi d'installations et de services de meilleure qualité que ce que l'établissement plus petit aurait pu se permettre.
- Dans les organisations « à étages », la fusion peut avoir pour effet de donner une meilleure position au petit établissement dans une formule de financement.
- Les petits établissements souhaitent que les coûts de leurs programmes soient moins asymétriques.
- Ils veulent parvenir à la masse critique dans les petits domaines de spécialisation.
- Il se peut que leur dette cumulée soit prise en charge par leur partenaire ou par les pouvoirs publics.

Quelques-unes de ces raisons pourraient, bien entendu, s'appliquer à n'importe quelle fusion, mais elles s'appliquent plus souvent aux établissements plus petits et plus spécialisés. Elles pourraient aussi s'appliquer aux consortiums et aux fédérations. Dans certains cas où la fusion est favorisée ou exigée par les pouvoirs publics, l'exigence de fusion s'adresse expressément, pour des raisons politiques, aux établissements qui sont en dessous d'une taille donnée. C'est ce qui s'est passé aux Pays-Bas (Goedegebuure, 1992) et en Australie, bien qu'en Australie, la taille de l'établissement s'exprime sous forme de séries d'unités de financement (Dawkins, 1988 ; Ramsey, 1989).

### **Finalités habituelles des grands établissements**

On pourrait croire que le partenaire le plus important d'une fusion est moins motivé que le plus petit par des considérations financières. Dans bien des cas, cette intuition correspond à la réalité, mais pas toujours.

Tout d'abord, « grand » et « petit » sont des termes relatifs. Si un collège qui accueille 2 000 étudiants peut paraître petit en comparaison d'une université où ils sont 5 000, la différence de taille peut ne pas être assez importante pour modifier les coûts unitaires de l'enseignement en cas de fusion. Il semble bien que les économies d'échelle ne commencent pas avant que les effectifs atteignent 20 000 étudiants environ (Layard, 1974).

Autre considération plus pertinente : il se peut que le collège qui compte 2 000 étudiants ait cinq facultés différentes alors que l'université aux 5 000 étudiants n'en a que deux. Dans ce cas, c'est l'établissement plus petit qui est le plus complexe. La complexité peut déterminer les coûts plus encore que la taille absolue (National Commission on the Cost of Higher Education, 1998), comme c'est souvent le cas pour les entreprises à but lucratif (Lawler et Mohrman, 1996).

Deuxièmement, les économies d'échelle ne sont pas infinies. Il arrive un moment où la taille ne constitue plus un avantage financier et au-delà duquel elle peut représenter un désavantage sur le plan financier (Blau, 1994 ; Patterson, 1999).

Dans les fusions, les grands établissements ont avec leurs partenaires plus petits certains objectifs communs :

- Ils peuvent souhaiter profiter des incitations offertes par les pouvoirs publics pour encourager les fusions. Certains dispositifs publics en faveur des fusions offrent davantage aux établissements « d'accueil » plus grands.
- Ils peuvent avoir certains petits programmes hautement spécialisés qui, en eux-mêmes, sont aussi peu rentables que ceux des établissements plus petits.
- Ils peuvent tirer des revenus supplémentaires des nouveaux programmes que la fusion rend possibles ou permet de réaliser, moyennant un coût marginal inférieur à ce que l'établissement plus grand pourrait obtenir à lui seul.

Certains objectifs sont plus caractéristiques des grands établissements en cas de fusion, et dans la plupart des autres formes de coopération interinstitutionnelle :

- Les grands établissements s'orientent en général vers la diversité et la polyvalence. Ce faisant, ils se préoccupent de maintenir l'équilibre et de combler les lacunes de leurs programmes. La fusion est un moyen de combler un vide moyennant un coût – et notamment un coût en capital – moins élevé. C'est ce qui explique qu'un grand établissement puisse être prêt à prendre en charge les dettes d'un établissement plus petit. En termes concrets, le grand établissement achète des programmes supplémentaires au prix de la dette. Dans certain cas, il fait une bonne affaire.
- Se fondant sur le principe des économies d'échelle, les grands établissements supposent qu'ils pourront offrir les programmes des plus petits à

moins frais, économisant ainsi des sommes qui pourront être affectées ailleurs. C'est aussi la raison pour laquelle les pouvoirs publics offrent des incitations plus importantes aux grands établissements pour favoriser les fusions.

- Ils peuvent avoir accès à des installations hautement spécialisées, dont certaines sont sans doute sous-utilisées.

### **Finalités habituelles des pouvoirs publics**

D'un point de vue à la fois officiel et juridique, les fusions, consortiums et fédérations se passent entre établissements, mais quand il s'agit d'universités et de collèges financés sur les deniers publics, l'administration a presque toujours son rôle à jouer dans une fusion. Il arrive que le rôle des pouvoirs publics soit extrêmement synergique, notamment dans le cas où l'administration impose une fusion. Nombre de fusions entre universités et collèges publics sont involontaires ; ce sont des créations de l'administration. Dans d'autres cas, l'administration impose une fusion mais sans spécifier qui en seront les partenaires. Il peut aussi arriver que l'administration incite fortement à la fusion. Les incitations offertes peuvent être positives – des arguments financiers sont avancés – ou négatives quand les établissements qui choisissent de rester indépendants subissent des pénalités financières. Enfin, une administration peut inciter à la fusion en faisant savoir qu'elle l'approuverait dans certaines conditions ou en annonçant qu'un établissement en difficulté financière ne sera pas sauvé par une intervention spéciale des pouvoirs publics.

Dans le cas des fédérations, le comportement des pouvoirs publics est semblable à ce qu'il est vis-à-vis des fusions, mais il leur faut faire un pas de plus en modifiant la législation qui prévoit la délivrance des diplômes, afin de permettre à chaque établissement de transférer, partager ou suspendre son droit à l'octroi des diplômes.

Pour ce qui est des fusions entre universités et collèges publics, il n'est donc possible, ni en théorie, ni en pratique, de ne pas tenir compte des objectifs de l'administration. Celle-ci a souvent les mêmes attentes que les établissements, qu'ils soient grands ou petits :

- L'administration veut de nouveaux programmes et un coût marginal relativement faible plutôt que moyen. A cet égard, elle est victime de ses propres formules de financement qui, pour l'essentiel, assurent le financement de la moyenne. La fusion peut réduire les coûts marginaux des nouveaux programmes.
- La fusion peut, en particulier, réduire les coûts en capital des nouveaux programmes du fait que les coûts à fonds perdus des investissements antérieurs peuvent être mieux rentabilisés.

- Les administrations sont poussées aux économies d'échelle, tout autant que les établissements et sans doute davantage.

Il existe toutefois certains objectifs qui intéressent plus les pouvoirs publics que les universités et collèges publics. Ces objectifs ne sont pas nécessairement contraires aux intérêts des établissements, mais ils peuvent avoir moins d'intérêt pour eux.

- Les systèmes d'enseignement supérieur, notamment dans les circonscriptions plus anciennes, peuvent ne pas répondre aux critères d'une politique de rationalité et d'efficacité. Cela tient en premier lieu au fait qu'il n'existait peut-être pas d'orientation publique de l'action au temps de la fondation de quelques-uns des établissements qui composent le système. Il se peut aussi que l'orientation de l'action publique ait changé ; on peut en prendre comme exemple le passage à l'enseignement supérieur de masse avec ses très taux de fréquentation très élevés.
- La demande s'est peut-être modifiée à tel point que certains établissements – souvent dans des régions sous-peuplées – qui étaient viables au temps des formules de financement classiques, ne le sont plus. Dans ces cas, la fusion peut offrir une solution plus acceptable que la faillite ou le financement exceptionnel.
- S'il est important pour les établissements comme pour les pouvoirs publics que l'enseignement supérieur soit financièrement accessible, le point de vue de l'administration est quelque peu différent. Dans la plupart des cas, les pouvoirs publics financent les universités et collèges au moyen de subventions forfaitaires ; c'est à dire qu'à quelques rares exceptions près, ils ne précisent pas comment l'établissement doit dépenser les deniers publics mis à sa disposition. C'est ce qui fait que les administrations confrontées à des problèmes de capacité de financement ont tendance à envisager des solutions simples telles que le financement par étudiant. Ce sont leurs propres formules de financement qui leur inspirent ces orientations et les portent à voir dans la fusion le moyen d'amener tous les établissements à pratiquer un coût unitaire moyen.
- Réflexion faite, certaines administrations reconnaissent qu'elles n'ont pas assez de temps ni de sagesse pour prendre des décisions fondées au sujet de tous les établissements publics dont ils ont la responsabilité, surtout s'il s'agit d'établissements petits et hautement spécialisés. Dans cette optique, la fusion est perçue comme un dispositif organisationnel permettant de limiter la responsabilité ou de la déléguer à un niveau inférieur, notamment aux grands établissements qui accueillent, par le biais de la fusion, des établissements plus petits et plus spécialisés (van Ravens, 1995 ; ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario, 1996).

## L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA FUSION ET DE L'ASSOCIATION

Les universités et collèges (de même que d'autres établissements à but non lucratif et publics) s'orientent vers la coopération interinstitutionnelle pour faire certaines choses qu'ils ne peuvent pas se permettre à titre individuel, en général faute de moyens. Dans tous les rapports de recherche qui traitent de la coopération interinstitutionnelle, et notamment des fusions, le thème récurrent est celui de l'économie et de la rentabilité. Burton Clark, dans son étude sur les universités entrepreneuriales définit bien le problème au moyen d'une formule lapidaire, la « surcharge de la demande » (Clark, 1998). La « surcharge de la demande » décrit une situation où les crédits qui financent les universités et collèges deviennent de plus en plus limités tandis que les services qui leur sont demandés et les coûts correspondants augmentent. Compte tenu de l'expansion rapide des connaissances et de la diversification du savoir, des collèges et des universités, les établissements sont aux prises avec une sorte d'inflation éducative qui, tout à fait indépendamment de l'économie dans son ensemble, rend le maintien du statu quo de plus en plus onéreux.

La valeur de la coopération interinstitutionnelle est, d'une façon générale, essentiellement d'ordre pratique et dans bien des cas mesurable, en ce qui concerne les attentes sinon les résultats. Quand les ressources sont suffisantes – qu'elles soient financières, matérielles ou humaines – l'on n'a pas, en principe, recours à la coopération interinstitutionnelle. Ce présupposé n'est pas déraisonnable. Les universités et collèges cherchent en général à se distinguer les uns des autres et à se suffire à eux-mêmes. Chacun d'eux s'efforce d'avoir les objectifs et les normes qui lui sont propres. Qui plus est, c'est en ces termes qu'ils se décrivent et se « vendent ». De leur côté, les pouvoirs publics, quand ils peuvent se le permettre, préfèrent la diversité à l'homogénéité (Lang, 2000).

Le savoir est, lui aussi, organisé sous une forme qui vient à l'appui de la tradition d'équilibre, d'identité et de complétude institutionnels. Par exemple, on dit souvent des lettres et des sciences et de nombreux programmes de préparation professionnelle qu'ils constituent des corpus de savoir unitaires et organiques qui ne peuvent être disjoints. D'après cette tradition, et d'ailleurs, pour certains il s'agit d'un paradigme (Birnbaum, 1983 ; Huisman, 1998), le collège ou l'université est comme un atome ; il ne peut être divisé sans perdre totalement son être. Quand les universités et collèges changent, ils le font au moyen d'une version institutionnelle de la sélection naturelle darwinienne.

Que la tradition du collège et de l'université unitaires ait ou non été réalisée et reste valide dans les faits, la tradition et l'image demeurent et, en tant que telles, s'opposent aux formes officielles et structurelles de la coopération. La tradition laisse entendre que collèges et universités sont aussi enclins à se faire concurrence qu'à coopérer. En fait, c'est la première tendance qui est la plus fondamentale et qui pose

donc un grave problème à toute tentative de coopération interinstitutionnelle. Autrement dit, la première réaction à la « surcharge de la demande » va plus volontiers dans le sens de la concurrence accrue que de la coopération. Il ressort de ces observations que la coopération entre universités et collèges n'est ni spontanée, ni naturelle. Elle est plutôt le résultat de choix conscients, délibérés et soigneusement pesés. Toutefois, quand les établissements réussissent à vaincre l'inertie de la tradition et sont capables d'envisager de coopérer avec d'autres établissements, ils sont confrontés à une question inéluctable : quelle forme la coopération interinstitutionnelle doit-elle prendre ?

Pour répondre à cette question, il faut prendre conscience de deux réalités distinctes. La première est l'économie politique institutionnelle qui a donné naissance d'emblée à l'intérêt porté à la coopération interinstitutionnelle. La seconde est le lexique ou la taxinomie des formes que peut revêtir la coopération interinstitutionnelle et des spécificités – avantages et inconvénients – de ces formes.

Aux fins de ce débat, l'économie politique de l'université ou du collège est relativement simple. Pour l'essentiel, le modèle comporte quatre ou cinq parties :

- *L'échelle*, qui peut renvoyer aux économies d'échelle ou aux capacités nécessaires à une bonne gestion.
- *L'ampleur*, que l'on assimile en général à un éventail de disciplines et de domaines d'étude mais qui, du point de vue d'un système d'enseignement supérieur financé par les deniers publics, peut représenter l'éventail des établissements qui composent ce système.
- *La qualité*, qui peut concerner les normes appliquées dans tout l'établissement ou les normes définies à l'extérieur, comme c'est le cas chaque fois que les pouvoirs publics ou des organes intermédiaires appliquent les indicateurs de résultats.
- *La distribution* qui peut rappeler les modalités d'organisation de l'enseignement (plein-temps, temps partiel, en coopération, à distance) ou l'implantation géographique des programmes et des campus.
- *L'économie et la rentabilité* qui, dans la pratique, représentent la dépense et l'efficacité nécessaires pour dispenser l'enseignement tout en respectant l'équilibre entre l'échelle, l'ampleur, la qualité et la distribution.

En fait, on peut dire que cet équilibre est l'essence même de l'économie politique de tout collège ou université. On pourrait aller plus loin en disant que la coopération interinstitutionnelle, sous une forme ou une autre, est un moyen de calibrer l'équilibre qui serait inaccessible ou impraticable pour une université ou un collège agissant seul.

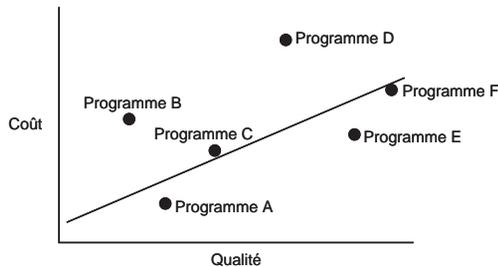
Cette description de l'économie politique d'un collège ou d'une université explique pourquoi, dans les systèmes publics d'enseignement supérieur, les pouvoirs

publics s'intéressent parfois à la coopération interinstitutionnelle, et notamment aux fusions, bien qu'il s'agisse pour l'essentiel d'un phénomène institutionnel. Les administrations, tout comme chaque université ou collège, cherchent à trouver le juste équilibre entre l'échelle, l'ampleur, la qualité et la distribution pour ensuite les faire tous coïncider avec l'économie et la rentabilité. Quelle que soit la manière dont cet équilibre s'établit, il faut dégager deux faits importants. Premièrement, on peut s'attendre à ce qu'il y ait entre les quatre premières caractéristiques – échelle, ampleur, qualité et distribution – une corrélation positive avec le coût, tandis que pour la cinquième – économie et rentabilité – la corrélation serait négative. La juxtaposition entre les quatre caractéristiques ayant une corrélation positive avec le coût et de la caractéristique dont la corrélation est négative représente le problème fondamental de l'économie politique de l'enseignement supérieur, que ce soit au niveau systémique ou institutionnel. En l'absence de cette corrélation, l'intérêt porté à la coopération interinstitutionnelle comme moyen de parvenir à l'équilibre ne fait que croître.

Chaque université ou collège doit tenter de trouver le même équilibre entre ses programmes. La figure 1 explique un peu mieux cette économie politique, notamment en ce qui concerne le problème de l'équilibre entre coût et qualité. Dans ce graphique, deux programmes, le programme C et le programme F, occupent la situation optimale sur une ligne qui représente un équilibre entre coût et qualité. Le problème fondamental consiste à déterminer si, et comment, les autres programmes peuvent être replacés sur la ligne qui représente l'équilibre optimal. Il ressort clairement du graphique que certains programmes dont le coût et la qualité sont faibles – tels que le programme A – sont en fait des « vaches à lait financières » qui profitent aux programmes de coût et de qualité plus élevés, comme les programmes E et F. Selon la distance entre la place actuelle des programmes et la ligne d'équilibre optimal, il peut être très difficile, voire impossible, pour un collège ou une université de placer chaque programme en position optimale.

Il est indispensable de comprendre ces caractéristiques et ces rapports pour comprendre l'anatomie économique de la coopération, et savoir quand elle peut faire la différence et quand elle ne le peut pas. En associant leurs ressources, les établissements qui coopèrent peuvent modifier la ligne d'équilibre optimal et changer les rapports entre les différents programmes et cette ligne. Certaines formes de coopération, un consortium par exemple, permettraient même de faire sortir un programme de la matrice. Pour que la coopération réussisse, il faut non seulement comprendre cela, mais aussi faire une évaluation préalable de la gamme des programmes et structures de coût de chacun des partenaires putatifs.

Figure 1. **Coût et qualité de programmes**



Source : Auteur.

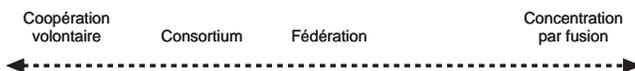
### Les cinq paradigmes de la coopération : de la consolidation à la nécessité

Bien que l'on utilise indifféremment les termes de « coopération » et « d'association » pour englober les consortiums, les fédérations, les affiliations et même les fusions, ils sont différents dans la pratique. Une affiliation n'est pas une fédération. Une fédération n'est pas un consortium, et ainsi de suite. Le fait que les différentes formes de la coopération interinstitutionnelle soient différentes et bien loin d'être interchangeables ne signifie cependant pas qu'elles n'occupent pas un continuum théorique commun.

Le premier paradigme qui explique la coopération définit ce continuum et localise chaque forme de coopération interinstitutionnelle qui s'y trouve. Il a été mis au point par Grant Harman (1989) pour expliquer une longue série de fusions qui avaient été préconisées par le gouvernement australien. Il convient de noter à propos de l'étude de Harman que l'Australie a un système fédéral d'enseignement postsecondaire, et que seuls un ou deux collèges et universités peuvent être considérés comme privés ou indépendants. Le continuum de Harman se présente comme ceci (figure 2) :

Le modèle de Harman ne fait de l'affiliation une forme de coopération interinstitutionnelle, mais il n'est pas difficile de la localiser dans son paradigme. La « coopération volontaire » n'explique pas vraiment l'affiliation, pas plus qu'elle ne

Figure 2. **Les arrangements interinstitutionnels : le continuum de Harman**



Source : Harman, 1989.

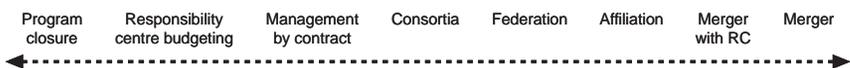
fait la distinction entre le consortium et la fédération qui sont tous deux aussi volontaires. L'affiliation se situerait sans doute entre la fédération et la fusion parce qu'elle autorise moins d'autonomie (par rapport au consortium et à la fédération) et est donc plus proche de la fusion qui modifie radicalement l'autonomie de l'un au moins des établissements participants. De plus, le modèle ne parle pas des activités subsidiaires ou auxiliaires, dont les services sont souvent partagés « en coulisse ».

Par ailleurs, le modèle de Harman, qui explique sans doute la coopération interinstitutionnelle, et notamment les fusions, dans l'enseignement postsecondaire australien, et peut-être aux Pays-Bas (Goedegebuure, 1992), ne fait pas pleinement état des motivations de la coopération, ce qui n'est ni étonnant, ni inexplicable. En Australie et aux Pays-Bas, c'est l'administration qui a, en premier lieu, motivé la coopération interinstitutionnelle qui faisait partie d'un grand schéma de rationalisation et de réorganisation de l'enseignement postsecondaire. Faute d'intervention et de pressions émanant des pouvoirs publics, les collèges et universités de ces pays auraient été peu nombreux à l'époque à s'intéresser d'eux-mêmes à la coopération, et plus rares encore à pousser la coopération jusqu'à la fusion. Mais quand les raisons d'envisager la fusion émanent des établissements, le modèle nécessite d'être étudié de plus près.

Le paradigme concerne donc au premier chef la coopération interinstitutionnelle et tente d'expliquer le comportement des divers établissements qui envisagent les formes variées que cette coopération peut revêtir. Le paradigme est donc un continuum (figure 3). Dans les universités et collèges publics, l'adoption de la coopération interinstitutionnelle et les formes qu'elle prend dépendent en très grande partie de la structure du système public d'enseignement postsecondaire auquel ils appartiennent.

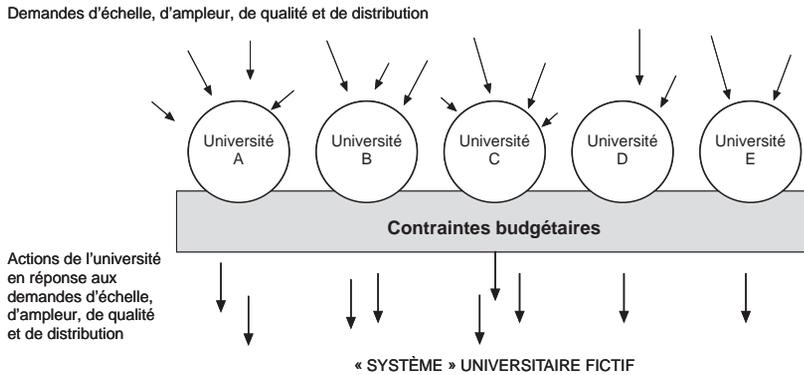
Même si chaque système public d'enseignement postsecondaire présente peu ou prou des caractéristiques qui lui sont propres, on peut en définir quatre types de base. Les graphiques présentés figures 4 à 7 en décrivent les grandes lignes. Il convient de noter que pour chaque système théorique, la gamme des demandes économiques et sociales est la même. Les systèmes varient par la façon dont ils sont structurés pour répondre à ces demandes. Chacun d'entre eux a un centre de gravité différent. Dans le cas du système fondé sur le *laissez-faire*, ce

Figure 3. Un continuum développé de coopération interinstitutionnelle



Source : Auteur.

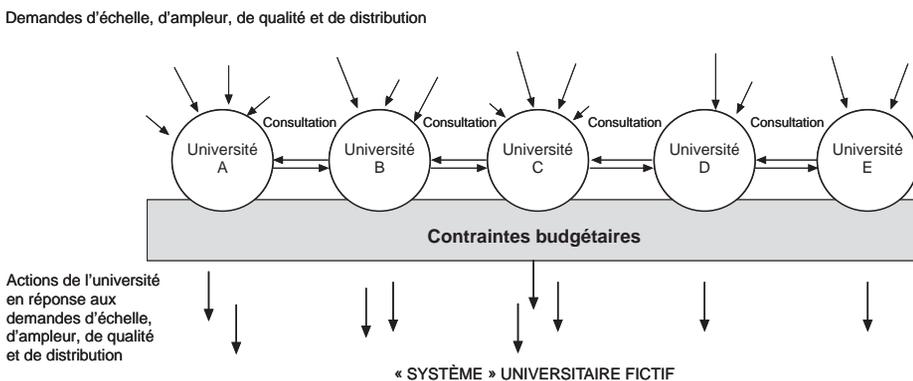
Figure 4. **Autonomie fondée sur le laissez-faire**



Source : Auteur.

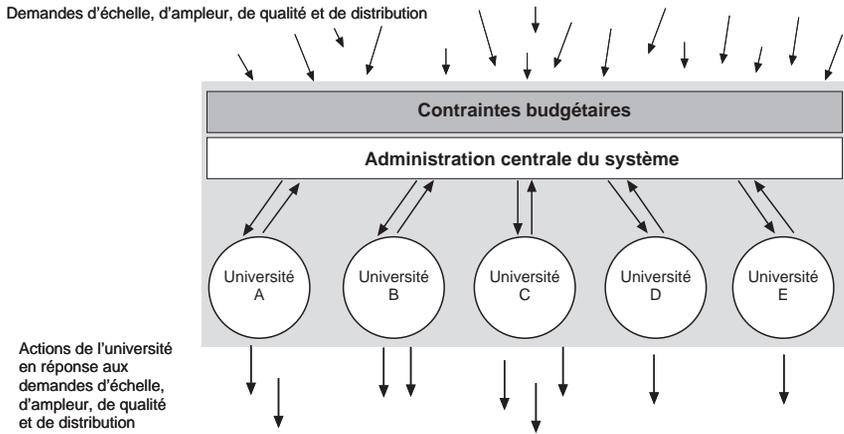
sont les établissements qui constituent le centre de gravité. Dans le système fondé sur la *coordination de l'administration*, c'est cette dernière qui joue ce rôle. Les deux autres systèmes se situent à mi-chemin. Dans le système fondé sur le laissez faire, la coopération interinstitutionnelle et la forme qu'elle peut prendre relèvent en grande partie d'un choix institutionnel et adopte, de ce fait, des formes plus proche de l'extrémité « autonomie » du continuum. Dans le système fondé sur la coordination de l'administration, l'importance et la forme de la coopération interinstitutionnelle relèvent pour l'essentiel d'une décision arbitraire, et l'attention pr t e à l'autonomie et à la différenciation institutionnelles est relativement faible.

Figure 5. **Autonomie fondée sur la coopération**



Source : Auteur.

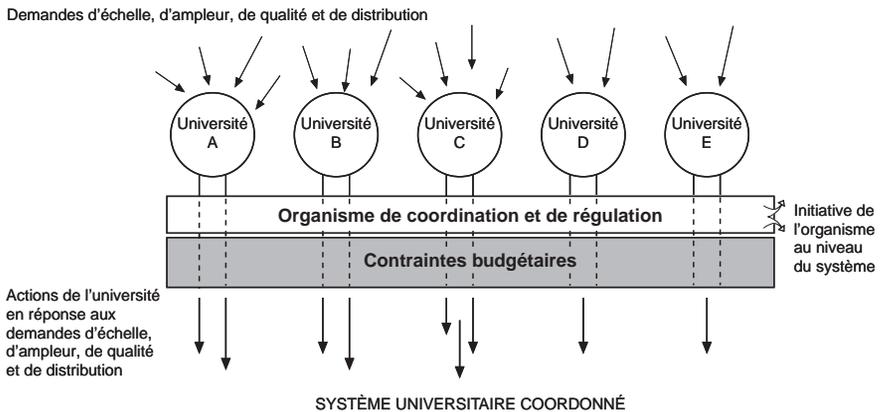
Figure 6. **Système universitaire provincial**



Source : Auteur.

Les demandes économiques et sociales qui s'adressent aux universités et collèges appellent des réponses qui tiennent compte de l'échelle, de l'ampleur, de la qualité et de la distribution. Quand on ajoute à ces demandes l'exigence d'économie et de rentabilité, notamment en cas de réduction des financements publics, les motivations qui agissent en faveur de la coopération interinstitutionnelle deviennent très

Figure 7. **Coordination des pouvoirs publics**



puissantes. Dans certains systèmes, leur échelle et leur diversité sont si grandes, que le système dans son ensemble peut répondre aux demandes « directement », moyennant un coût marginal supplémentaire relativement faible. Ce serait notamment le cas si les demandes faisaient état d'une augmentation de l'accès, autrement dit, d'une plus grande échelle.

Dans les cas où le système n'est ni très grand, ni très diversifié, ou quand le système est saturé au point que chaque établissement fonctionne au maximum de ses capacités, la coopération ne tardera pas à s'imposer en tant que moyen de répondre à diverses demandes sociales. Une fois encore, si l'on suit le paradigme de Harman, il existe une incompatibilité manifeste ou une corrélation inverse entre la coopération et l'autonomie. On pourrait d'ailleurs dire que le modèle de Harman constitue une explication du comportement autonome comme modèle de comportement coopératif, la seule différence étant qu'ils œuvrent en sens opposé au sein d'une relation inverse.

Du fait que, tout au long du continuum, chaque établissement gagne ou perd de l'autonomie à mesure qu'il recueille les avantages ou les inconvénients des effets de la coopération, tout point situé sur le continuum – par exemple un consortium – est approximatif et résulte de l'optimisation. Sa localisation ne peut pas être considérée comme idéale. Elle constitue plutôt un équilibre optimal d'avantages et d'inconvénients. On peut supposer que c'est le statu quo antérieur, commençant par l'autonomie, qui aurait été l'idéal s'il n'avait pas été considéré comme intenable.

Vue dans l'optique de ce modèle, la coopération interinstitutionnelle n'est donc pas un comportement naturel. C'est un comportement qui résulte davantage de ce qui est fait pour surmonter l'inertie institutionnelle que d'un quelconque élan des établissements. Les facteurs qui la motivent sont, pour l'essentiel, externes.

Un autre paradigme explique la coopération interinstitutionnelle de façon à peu près contraire. En tentant d'expliquer la diversité et la différenciation des universités et collèges, certains chercheurs, notamment Joseph Ben-David et Roger Geiger, font de l'autonomie et de la concurrence, et non de la coopération, les facteurs dont l'action est la plus déterminante sur les formes que revêtent les établissements, y compris les diverses formes de la coopération interinstitutionnelle (Ben-David, 1972 ; Geiger, 1986). Autrement dit, les établissements coopèrent afin d'être mieux placés dans la compétition du marché de l'éducation. Cet avantage peut prendre la forme de coûts moins élevés, de nouveaux programmes, de nouvelles modalités d'organisation des programmes et de possibilités de croissance.

Jusqu'à présent, les paradigmes de la coopération interinstitutionnelle ont principalement envisagé les diverses formes de coopération en fonction de leurs avantages pratiques en matière de consolidation. Dans ce sens, toutes les formes

de coopération interinstitutionnelle donnent des résultats semblables. Deux questions importantes se posent. Pourquoi certains collèges et universités, ou les systèmes dont ils font partie, décident-ils que, de toutes les options disponibles, une seule est celle qui convient ? Pourquoi ce choix est-il parfois envisagé et expliqué comme une nécessité ?

Bien que l'autonomie soit importante pour le paradigme de la concurrence, tout comme elle l'est pour le paradigme du continuum qui cherche à optimiser l'autonomie et la coopération, dans le cas de la nécessité, l'autonomie revêt un sens quelque peu différent et joue un autre rôle. Dans le paradigme de la concurrence, l'autonomie ne signifie pas que l'on détienne le pouvoir de résister aux diverses demandes sociales en maintenant le statu quo. L'autonomie représente plutôt l'indépendance qui permet à l'autorité institutionnelle de réagir et de s'adapter aux environnements économiques et sociaux en se passant en grande mesure de la planification et de la régulation des pouvoirs publics. Il ne faut pas voir dans cette absence de planification et de réglementation publiques l'absence d'une orientation des pouvoirs publics. Des études récentes portant sur la réorganisation et la restructuration des systèmes publics d'enseignement post-secondaire montrent que le paradigme de la concurrence est capable de déboucher sur une adaptation des systèmes d'enseignement supérieur à l'environnement économique et social aussi satisfaisante que celle induite par la planification et la régulation autoritaires (MacTaggart, 1996).

Il existe d'autres paradigmes. Pour ce qui est de la typologie des établissements et de leurs degrés de diversité, le paradigme de la sélection naturelle est très puissant. La sélection naturelle est, pour l'essentiel, l'application d'un modèle darwinien de système écologique aux établissements d'enseignement supérieur, ou plus précisément aux groupes d'établissements, de même qu'il y a dans un écosystème des organismes multiples. Le plus célèbre partisan du paradigme de la sélection naturelle est Robert Birnbaum qui l'a appliqué à ses mesures de la diversité dans l'enseignement postsecondaire (Birnbaum, 1983).

Comment le modèle de la sélection naturelle explique-t-il la coopération interinstitutionnelle ? Il se peut que la coopération soit, pour les établissements, l'un des moyens, voire le seul, de survie. La survie est une nécessité. Comme toute espèce qui appartient à un écosystème, les universités et les collèges cherchent à survivre, et préfèrent à cette fin le changement au statu quo. La complexité des écosystèmes, sans doute comme celle des systèmes d'enseignement postsecondaire, peut d'une part être si considérable qu'elle devient difficile à comprendre, et refléter d'autre part le rôle essentiel que jouent la spécialisation et la diversité dans le maintien en bonne santé du système. Vu dans cette optique, tout système d'enseignement supérieur contient une pléthore de créneaux particuliers qui se modifient sans cesse. A ce point de vue, la coopération peut être considérée comme l'équivalent institutionnel de la variabilité génétique. Chaque consortium, chaque

féderation, etc., représente une association unique de caractéristiques institutionnelles qui, toutes ensemble, poussent l'établissement qui y participe à remplir un nouveau créneau par le jeu de l'évolution.

Mais, comme dans un système écologique, toutes les espèces ne survivent pas. Certaines n'évoluent pas et meurent. D'autres évoluent mais disparaissent au sein d'une fusion. Qui plus est, parmi celles qui survivent, toutes ne le font pas par symbiose. Il en est qui évoluent sans coopérer avec d'autres. Mais dans les cas qui passent par une coopération formelle, qu'il s'agisse de biologie ou d'organisation, la réussite de la coopération dépend de la compatibilité des deux établissements. En matière de coopération interinstitutionnelle, la réussite n'est pas aléatoire. Certains établissements s'accordent bien entre eux, d'autres pas. En outre, leur accord relève relativement peu de l'équilibre entre l'autonomie et la coopération. Il peut dépendre jusqu'à un certain point de la concurrence, mais pas dans le sens du marché ou de l'entreprise.

La dépendance vis-à-vis des ressources constitue un autre paradigme. Elle est, tout au moins en surface, similaire au paradigme de la sélection naturelle : l'objectif fondamental de l'organisation est la survie. Mais le paradigme de la dépendance vis-à-vis des ressources fait dépendre la survie d'un facteur unique : les ressources ou l'argent (Birnbaum, 1983, Goedegebuure, 1992). Ce facteur comprend aussi l'autorité ou la possibilité de demander des fonds (Goedegebuure, 1992). Rien d'étonnant donc à ce que, s'agissant d'universités et de collèges publics, le rôle et la position des pouvoirs publics soient essentiels puisque l'État est la source de la plus grande partie du financement dont dépendent les établissements.

Rien d'étonnant non plus à ce que la taxinomie de la coopération interinstitutionnelle, envisagée du point de vue de la dépendance vis-à-vis des ressources, emprunte le langage des monopoles. Par exemple, on dira d'une fusion qui comprend des établissements travaillant dans le même domaine et offrant des programmes (ou « produits ») semblables qu'elle est « horizontale », alors qu'une fusion qui implique des établissements appartenant au même domaine mais offrant des produits différents sera dite « verticale » (Steiner, 1975). L'analogie avec les monopoles économiques n'est certes pas complète, mais ce n'est pas là l'important. Ce qui importe, c'est que la formation de monopoles au moyen des fusions a pour objet d'obtenir et de contrôler des ressources et, une fois ces ressources obtenues, de les protéger de la concurrence.

Alors que le paradigme de la concurrence et celui de la dépendance vis-à-vis des ressources ont des points communs sur le marché, ils donnent de la coopération interinstitutionnelle des explications très différentes. L'un dépend du marché pour déterminer comment les établissements changent et s'adaptent par le jeu

de la coopération, tandis que l'autre cherche à isoler les établissements du marché et en particulier à les protéger de toute perte éventuelle de ressources.

Il se pourrait bien que le dernier paradigme de la fusion ne soit pas réellement un paradigme, mais il est important, notamment si on le juxtapose aux autres paradigmes, et il relève davantage de la nécessité que de la consolidation. L'énigme qui se pose à plusieurs des autres paradigmes qui cherchent à expliquer la différenciation institutionnelle et les diverses positions de l'enseignement supérieur au regard de la coopération tient au fait que la forme et la composition des circonscriptions politiques au sein desquelles fonctionnent les systèmes d'enseignement postsecondaire ne sont pas elles-mêmes le produit de la sélection naturelle ou de la concurrence. L'histoire, la culture, la langue et la géographie en sont des déterminants bien plus fréquents. N'importe lequel de ces facteurs peut expliquer certaines circonstances qui pourraient amener à la coopération interinstitutionnelle ou la décourager – par exemple, les universités et collèges des régions isolées et faiblement peuplées, ou inversement, un encombrement d'établissements dans d'autres régions – alors que d'autres paradigmes ne peuvent expliquer ces circonstances. Aux termes de ce paradigme, la coopération interinstitutionnelle est déterminée en très grande mesure par la politique des pouvoirs publics et est virtuellement synonyme de la réorganisation et de la restructuration qui sont le fait du prince. Ces circonstances aboutissent plus souvent à la fusion qu'à d'autres formes de coopération interinstitutionnelle.

#### ÉLABORATION D'UNE TAXINOMIE DES ASSOCIATIONS INTERINSTITUTIONNELLES

La taxinomie des associations interinstitutionnelles est suffisamment vaste pour permettre un certain nombre de permutations et de combinaisons, et pour engendrer la confusion. Par exemple, on s'interroge parfois sur ce que comprend réellement la « fusion » et d'où elle tire vraiment son origine. La confusion est réelle et récente. Paul Temple et Celia Whitchurch (1994) dans leur étude des fusions évoquent indifféremment les fédérations et les fusions, comme s'il n'y avait entre elles aucune différence (Martin et Samels, 1994). Autre exemple, quand *Dalhousie University* et la *Technical University of Nova Scotia* au Canada ont commencé d'envisager la possibilité de fusionner, quelques-uns des principaux participants pensaient que leur réunion ressemblait davantage à une fédération qu'à une fusion (Eastman et Lang, 2001). Dans certains cas, diverses formes de coopération interinstitutionnelle sont perçues comme synonymes, sans que l'on cherche à les différencier (Goedegebuure, 1992). Il est donc important de définir les termes. Prenant comme point de référence le continuum modifié de Harman, nous commencerons par la forme d'association interinstitutionnelle qui supprime le moins d'autonomie – le consortium – pour finir par celle qui en supprime le plus – la véritable fusion.

## Le consortium

L'usage moderne du terme de « consortium » date de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle où il servait à désigner une forme particulière d'association bancaire dans laquelle les banques de deux pays ou plus formaient une association pour fournir une aide financière à un autre pays. Le terme reste en usage dans le monde des affaires, souvent à propos des franchises sportives, mais il s'est appliqué plus récemment à des organisations de coopération entre collèges, universités et bibliothèques universitaires.

On trouve des exemples antérieurs de coopération entre universités et collèges, mais l'idée d'un consortium formel dans l'enseignement postsecondaire a été utilisée pour la première fois aux États-Unis pendant les années 30, et s'est quelque peu répandue et popularisée après la deuxième guerre mondiale. Depuis lors, des consortiums se sont constitués pour fournir des laboratoires de recherche, des installations informatiques, des bibliothèques, des échanges de professeurs et d'étudiants, des programmes d'études à l'étranger, des conservatoires, des centres de recherche spécialisés et même des installations de radiodiffusion. Le concept du consortium est donc aussi divers qu'il est populaire – si divers que sa connotation spécifique en tant qu'association institutionnelle s'est estompée. C'est ainsi que, selon l'ampleur d'un consortium, il pourrait ressembler beaucoup à une fusion.

Que sont donc vraiment les consortiums ? Ce sont, tout d'abord, des organisations formelles qui, tout en étant issues, ont une existence indépendante de celle des établissements qui en sont les membres. Les consortiums sont constitués en société à titre distinct, elles ont un actif et un passif, des conseils d'administration et des règlements, comme toute organisation séparée et indépendante. Toutefois, les membres de leurs conseils d'administration sont nommés par les membres du consortium.

Les consortiums, contrairement à d'autres formes de coopération interinstitutionnelle, sont plus centrés sur l'établissement que sur la fonction, dans la mesure où ce sont des organisations opérationnelles qui peuvent être utilisées pour réaliser divers objectifs institutionnels. Étant donné la permanence relative et la structure informelle du consortium, les universités et collèges qui en font partie peuvent se modifier à titre individuel grâce à leur appartenance au consortium tout en tirant profit des services qu'il peut leur fournir.

D'une façon générale, le consortium est unidimensionnel. Chaque consortium n'offre qu'un seul service ou programme. En outre, et c'est sans doute plus important en ce qui concerne les différences et similitudes fondamentales, la participation à un consortium se traduit par un changement institutionnel très particulier : chaque établissement participant met fin à l'une de ses activités. On peut citer en exemple le parrainage conjoint par le biais d'un consortium d'un département

universitaire qui entraînerait l'élimination de chacun des « parrains » au plan de l'organisation mais pas des programmes. Ce qui reste dans chacun des établissements « parrains » est aussi inchangé que si l'université ou le collège membre ne faisait pas réellement partie du consortium. On peut nuancer cette observation en faisant valoir que les économies réalisées grâce à l'appartenance au consortium peuvent être reportées sur d'autres programmes. Ces économies sont cependant entièrement fongibles.

La mise à disposition de programmes et de services intégrés est une importante caractéristique du consortium, par opposition à d'autres formes de coopération interinstitutionnelle. La plupart des autres formes de coopération interinstitutionnelle n'ont pas cet effet d'intégration.

A partir des aspects du consortium – le fait qu'il soit centré sur l'établissement et son caractère volontaire – on peut induire une autre caractéristique descriptive qui le distingue d'autres formes de coopération interinstitutionnelle. Le consortium est une entité nettement circonscrite dont l'identité est distincte de celle des universités et collèges qui en sont les membres. La relation entre le consortium et ses établissements membres relève pour l'essentiel de deux types : « l'association » et le « centre » (Messersmith, 1965). Le modèle de « l'association » comprend les universités et collèges qui ont des natures et des finalités semblables. Le dispositif du centre, en revanche, rassemble des établissements dissemblables, par exemple plusieurs petits collèges et une grande université qui sont géographiquement proches les uns des autres.

La caractéristique séparation institutionnelle permet de pousser un peu plus loin la définition du consortium. Qu'ils soient semblables ou dissemblables, les établissements peuvent former un consortium pour assurer des programmes et des services qui ne sont dans un premier temps communs à aucun d'entre eux et qui sont fournis en dehors de leur campus, comme dans le cas des programmes organisés à l'étranger. Des établissements relativement semblables, tout au moins en termes d'effectifs et de normes, peuvent former un consortium qui intègre leurs campus respectifs au moyen d'échanges de professeurs ou d'étudiants. Le consortium peut donc exercer ses activités dans un ou deux lieux. Dans le premier cas (le programme organisé à l'étranger), le consortium a son propre campus. Dans le dernier (les échanges) le consortium est une entité constituée qui occupe les campus de ses membres.

Ici encore, le consortium et d'autres formes de coopération interinstitutionnelle, la fusion en particulier, sont différents. Le *Twelve College Exchange Program* en donne un exemple. Fondé en 1970, le *Twelve College Exchange* est un consortium de collèges sis au Nord-Est des États-Unis qui, lors de sa création, avaient plusieurs caractéristiques communes : il s'agissait de petits établissements d'enseignement général, renommés, privés, aconfessionnels et, dans la plupart des cas, unisexes.

Ceux qui n'accueillaient que des jeunes gens ou des jeunes filles étaient soumis à des pressions plus ou moins fortes en faveur de la mixité. Mais à l'époque, la mixité était mal vue par les anciens élèves (dont ce type d'établissement dépend en grande partie) et par certains étudiants, notamment ceux qui avaient d'emblée choisi expressément de ne pas fréquenter un établissement mixte. Le pronostic de recrutement de ces établissements était problématique.

Le *Twelve College Exchange* a été constitué dans la pratique pour éviter le changement et le pousser vers l'extérieur. Le consortium des échanges a permis d'instaurer la mixité dans tous les campus des établissements membres mais à l'extérieur de chacun d'eux. Aucune autre forme de coopération interinstitutionnelle n'aurait abouti à ce résultat. Au plan interne, le statu quo était préservé tandis qu'une nouvelle possibilité éducative était offerte à l'extérieur.

La nature distincte du consortium et sa constitution en société renvoient à deux autres éléments de sa définition. Le consortium a son propre personnel (même s'il se compose d'une seule personne) et contrôle son propre budget, y compris la réception directe des recettes. La plupart des consortiums sont dirigés par un conseil d'administration comprenant les présidents des établissements membres ou leurs représentants. Le conseil nomme en général un directeur exécutif, un coordinateur ou, dans certains cas, un président du consortium. Cette personne est officiellement un salarié du consortium, et pas du conseil d'administration ou des établissements membres.

Ceux qui souhaitent que le consortium ait un exécutif puissant font valoir qu'un contrôle centralisé est nécessaire pour coordonner des activités qui, de par la nature de la plupart des consortiums, sont variées et dispersées. Plus les membres du consortium sont nombreux et hétérogènes, plus il est nécessaire de disposer d'une direction forte et d'un pouvoir de décision ferme et rapide. D'après une prise de position contraire, la communication et la dispersion du pouvoir sont indispensables au partage et à la coopération véritables. Il faut donc que la gestion du consortium fasse une large place à la participation, notamment en ce qui concerne l'organisation effective des programmes et des services. On peut en citer comme exemple un programme d'échange d'enseignants dont il est préférable que la gestion soit assurée par les facultés ou départements intéressés.

Quelle que soit le point de vue que l'on préfère concernant les modalités de gestion du consortium, elles font toutes deux ressortir une différence fondamentale entre consortium et fusion, et expliquent pourquoi, sur le continuum, c'est la fusion et pas le consortium qui occupe l'un des pôles de l'axe. Il se peut qu'un consortium, quelle que soit l'autorité conférée à son directeur, soit incapable d'exploiter au mieux toutes les ressources, les rôles, les objectifs et les finalités des établissements participants. Dans ce cas, il se peut que la fusion soit une voie d'action plus efficace que le consortium.

Il se peut que la différence pratique la plus fondamentale qui explique la localisation du consortium sur le continuum tient au fait que l'on peut quitter un consortium, alors qu'il est généralement impossible de sortir d'une fusion une fois installée. Dans la pratique, les établissements entrent et sortent très fréquemment des grands consortiums (par exemple, le Centre for Research Libraries à Chicago qui a environ 80 membres), mais ce n'est pas le cas des plus petits. Les membres des petits consortiums en dépendent souvent beaucoup pour s'acquitter de leurs fonctions. Quand un membre de ce type de consortium le quitte, son départ risque de compromettre la survie du consortium. Les sorties de petits consortiums sont donc relativement rares et, quand elles se produisent, sont souvent associées à la fin du consortium. Bien que la fréquence des sorties et leurs conséquences diffèrent en fonction de la taille du consortium, c'est une option dont peuvent se prévaloir leurs membres.

Le dernier élément de cette définition du consortium concerne sa composition. Certains consortium ont une composition homogène, alors qu'elle est si hétérogène pour d'autres qu'ils comportent aussi bien des écoles secondaires et des entreprises que des universités et des collèges. Quelle que soit l'ampleur de ces variations, les consortiums se composent toujours d'établissements et pas « fragments » d'établissements. Les accords régionaux entre administrations ne sont pas des consortiums, pas plus que les commissions ou conférences qui incluent des associations, des groupes ou des individus différents.

Un résumé de la définition du consortium comprend les caractéristiques suivantes : identité constituée sous forme de société, appartenance volontaire, personnel permanent, autonomie budgétaire, et participation d'établissements. Parmi ces caractéristiques, les deux seules que le consortium pourrait éventuellement partager avec d'autres formes de coopération interinstitutionnelle sont l'appartenance volontaire et la participation d'établissements.

### **L'affiliation**

Dans certains cas récents, l'affiliation est considérée comme un arrangement financier à l'intérieur d'une fusion (Martin et Samels, 1994). Dans l'enseignement supérieur, et notamment l'enseignement supérieur canadien, il existe de nombreuses formes d'affiliation entre établissements. Dans certaines circonscriptions qui interdisent ou limitent le financement public des établissements confessionnels, l'affiliation est souvent le moyen de combler le fossé entre les établissements publics laïques et les établissements confessionnels privés.

Les affiliations ne sont pas des consortiums parce qu'elles sont le plus souvent bilatérales et ne concernent que deux établissements, bien que tout établissement donné puisse faire partie d'une ou de plusieurs affiliations. Les affiliations ne sont pas non plus des fusions. Elles n'affectent en rien l'autonomie des établis-

sements participants, pas plus qu'elle ne suppose de réaffectation des ressources, qu'elles soient matérielles ou financières.

Le meilleur moyen de comprendre comment fonctionne une affiliation consiste peut-être à y voir une division de main-d'œuvre spécialisée entre deux établissements pour assurer un programme ou un service particulier. Dans le cas de l'*Ontario Institute for Studies in Education* et l'Université de Toronto, avant leur fusion, l'OISE faisait office de programme de troisième cycle sur l'éducation de l'université. Dans le catalogue officiel de l'université, il était dit que l'OISE était le département de troisième cycle de la théorie de l'éducation. L'université n'avait pas d'autre programme de troisième cycle dans ce domaine. Mais, exception faite de quelques services communs de secrétariat et d'archives, l'OISE et l'université étaient complètement séparés au plan du financement, des ressources, des bâtiments, du personnel et d'ailleurs de l'actif et du passif. Autrement dit, l'affiliation n'avait rien à voir avec le fonctionnement matériel et ne cherchait pas à tirer parti d'un avantage quelconque de la réunion.

En revanche, l'institut a bénéficié du statut universitaire et de la possibilité de délivrer des diplômes. Lors de sa création, l'administration n'avait pas autorisé l'OISE à délivrer des diplômes de son propre chef. Pour donner à ses étudiants l'accès au diplôme, l'institut avait besoin d'un associé, ou plus précisément d'un affilié – qui pouvait témoigner du niveau universitaire de ses enseignants, de ses étudiants, de ses cursus et, en fin de compte, délivrer des diplômes.

L'affiliation peut, jusqu'à un certain point, ressembler à une fédération. Mais dans le cas de la fédération, les établissements participants sont tous habilités à délivrer des diplômes mais tous, sauf un seul, gardent cette possibilité en réserve. Autrement dit, les établissements renoncent à quelque chose, ne serait-ce qu'à titre temporaire, pour offrir leurs programmes et leurs services dans de meilleures conditions d'économie et de rentabilité. Chaque établissement reste en fait tel qu'il était avant l'affiliation, avec quelque chose en plus.

On trouve souvent les affiliations dans deux domaines particuliers : les systèmes publics d'enseignement postsecondaire qui contrôlent strictement le droit d'accorder des diplômes et les centres des sciences de la santé. Dans le cas de la maîtrise exercée sur la délivrance des diplômes, les systèmes publics exploitent l'affiliation pour promouvoir et autoriser la diversité en faisant appel aux établissements spécialisés. Au lieu de mettre en place les grandes structures d'organisation et de réglementation qu'il leur faudrait pour gérer les établissements spécialisés, en assurant la qualité et régler leurs rapports avec d'autres établissements (par exemple pour transférer les unités de valeur), l'administration limite les possibilités des établissements spécialisés et fait confiance à l'affiliation avec les établissements pleinement habilités à délivrer les diplômes. Dans la

pratique, la circonscription peut, grâce à l'affiliation, mettre en place une pyramide organisationnelle.

Cette application de l'affiliation a pour avantage, aux yeux de l'administration, de pouvoir faire entrer des établissements publics et privés, confessionnels et laïques, dans un seul schéma défini par les pouvoirs publics. On pourrait soutenir que ce que l'on a décrit comme une série de fusions dans l'enseignement postsecondaire australien au cours des années 90 serait sans doute considéré ailleurs comme des affiliations.

Dans les centres universitaires des sciences de la santé, l'affiliation joue un rôle quelque peu différent. Les facultés de la santé, notamment la médecine, la dentisterie et les écoles de soins infirmiers, ont besoin d'être affiliés aux hôpitaux pour dispenser une instruction clinique et faire de la recherche. Les hôpitaux, de leur côté, ont besoin de l'affiliation avec les universités pour bénéficier de certaines formes de financement de la recherche, attirer des financements supplémentaires pour couvrir leurs coûts de fonctionnement, améliorer leur réputation professionnelle et avoir accès à certains laboratoires spécialisés. Il y a souvent des nominations croisées de personnel enseignant et médical entre universités et hôpitaux, conformément à des accords d'affiliation. Dans certains cas, l'affiliation prolonge le programme des études médicales pour inclure des stages et des internats.

L'affiliation est donc un arrangement qui se situe à mi-chemin entre la fédération et le consortium, mais il ne s'agit manifestement pas d'une fusion. Elle ressemble à la fédération dans la mesure où l'établissement d'accueil est responsable de certains aspects – le plus souvent les normes de qualité – des performances des établissements associés. Mais contrairement à une fédération, l'affiliation concerne des établissements qui n'ont pas, au départ, un statut équivalent et n'ont pas de moyens juridiques ou pratiques d'y accéder.

Comme un consortium, une affiliation fait participer les établissements à l'organisation d'un programme ou d'un service spécialisé, sans compromettre l'autonomie ou la franchise de l'un ou l'autre des établissements, chacun apportant sa propre contribution et ayant le même accès aux avantages de la coopération. Mais contrairement à un consortium, l'affiliation ne se traduit pas par la création d'une nouvelle entité distincte, pas plus qu'elle n'incite un établissement participant à cesser d'offrir un programme ou un service, par respect du consortium.

### **La gestion par contrat**

La gestion par contrat est une conception relativement nouvelle des arrangements interinstitutionnels entre universités et collèges du secteur public. On en trouve des exemples en Finlande, aux États-Unis, au Canada et, de fait, en Australie

(Rekila, 1995 ; University of Guelph, 1996 ; Henry, 1994). En voici deux exemples, tirés l'un du Canada, l'autre des États-Unis.

Dans l'Ontario, il y a une université, l'University of Guelph, où existe le seul programme de la province qui délivre des diplômes en agronomie et en médecine vétérinaire. L'University of Guelph est un établissement qui bénéficie d'un financement public et fonctionne sous l'égide du ministère de la formation, des collèges et des universités. La province compte aussi quatre collèges d'agriculture qui offrent divers diplômes de premier cycle. Ils relèvent pour l'essentiel du ministère de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales. Les collèges sont de petite taille et disséminés dans toute la province. Aux termes d'un accord signé en 1996, l'University of Guelph gère les quatre collèges d'agriculture pour le compte du ministère de l'agriculture. Aux États-Unis, le *Los Alamos National Laboratory*, qui se trouve au Nouveau-Mexique, est géré pour l'administration fédérale par l'Université de Californie.

La gestion par contrat suppose au premier chef que l'administration souhaite déléguer la responsabilité directe d'une université ou d'un collège, en général un établissement hautement spécialisé de petite taille. La responsabilité peut couvrir plusieurs domaines pour lesquels l'administration ne dispose pas des compétences nécessaires : la gestion, l'orientation stratégique, et quelquefois les affectations budgétaires. Elle ne comprend pas la cessation du financement public mais inclut la responsabilité des fonds et dans certains cas leur distribution. En d'autres termes, le premier pas de la gestion par contrat est le désengagement de l'administration.

L'étape suivante est l'engagement par l'administration d'un autre établissement, en général plus grand et polyvalent, chargé de gérer pour son compte l'établissement plus petit, d'où l'appellation de gestion par contrat. Il s'agit parfois d'un acte de force majeure de la part de l'administration, comme dans le cas de plusieurs fusions survenues en Australie et aux Pays-Bas afin de procéder à une grande réorganisation de tout un système d'enseignement postsecondaire. La gestion par contrat se situe à un ou deux crans en dessous d'un consortium ou d'une fusion. L'établissement ne perd pas son identité. En général, on maintient le même degré d'autonomie locale mais la responsabilité passe d'un organisme gouvernemental à l'université « d'accueil » plus importante. Confrontés à une fusion complète ou à la perte de leur droit au financement public, certains établissements recherchent volontairement un arrangement de gestion par contrat qui constitue une solution plus satisfaisante (ou au minimum, moins menaçante). La relation peut aussi être plus tentante si l'établissement plus petit subit de la part de l'administration, une négligence tiède et un manque de direction compétente. Elle peut aussi protéger l'établissement plus petit d'une influence des pouvoirs publics dont il n'a que faire (Tuinman, 1995).

En ce qui concerne l'organisation du système, la gestion par contrat ressemble beaucoup à une fusion parce qu'elle peut, du point de vue de l'administration, réaliser beaucoup des mêmes objectifs. Dans l'optique de l'établissement, la gestion par contrat ressemble un peu à une affiliation qui serait limitée à certaines prérogatives, généralement fiduciaires. Dans le secteur privé, industriel ou de service, l'équivalent de la gestion par contrat pourrait être la vente d'une division indépendante et distincte du point de vue opérationnel par la société mère ou la société de portefeuille à une autre société à l'intérieur de laquelle la division resterait indépendante et distincte, sans changement de la gestion locale ou de la ligne de produits. La division aurait cependant à faire avec un autre conseil d'administration.

### **La fédération**

De toutes les formes d'organisation et de coopération interinstitutionnelles, c'est la fédération qui existe depuis le plus longtemps. Certaines fédérations sont, en fait, devenues des fusions au fil du temps. Les universités anglaises d'Oxford et de Cambridge sont des fédérations, de même que l'Université de Londres. Au Canada, l'Université de Toronto est devenue une fédération au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle.

La fédération des collèges unisexes était courante aux États-Unis jusqu'à ce que l'on commence à s'intéresser à la mixité au cours des années 70 (par exemple, Brown University et Pembroke College, Tufts University et Jackson College, Harvard University et Radcliffe College).

Dans une fédération, chacun des établissements participants reste autonome. Il garde ses actifs et reste pleinement responsable de son passif. Son conseil d'administration demeure en place. Il reste libre de nommer des enseignants, d'admettre des étudiants et d'offrir des emplois. Ses professeurs peuvent demander et recevoir directement des bourses de recherche. Il peut appartenir de plein droit à des associations nationales (telles que l'Association des universités et collèges du Canada). Aucune de ces caractéristiques d'indépendance institutionnelle n'est généralement associée à une fusion.

Dans les fédérations, chaque établissement reste habilité à délivrer des diplômes ; tous sauf un suspendent cette capacité au profit d'un diplôme commun à tout l'établissement. Cet arrangement qui est propre aux fédérations favorise la coopération interinstitutionnelle en permettant aux étudiants de suivre des cours dans l'un quelconque des établissements participants. Il s'ensuit une très importante expansion de la diversité universitaire moyennant un coût relativement modique. L'accès aux bibliothèques de l'université fédérée est aussi un facteur de diversité et réduit les coûts en permettant la spécialisation des collections. En échange de ces avantages, les établissements participants subalternes

ne délivrent pas de diplômes (bien qu'ils en gardent le droit) et l'université d'accueil détient plus de responsabilité dans la reddition des comptes. Dans les systèmes publics d'enseignement supérieur, l'université principale ou d'accueil est la seule dans une fédération à être en contact avec l'administration à qui elle doit rendre des comptes au sujet des établissements appartenant à la fédération, et doit acheminer les fonds publics alloués aux établissements membres.

Bien que chaque établissement membre d'une fédération garde le droit de nommer des enseignants et l'exerce bel et bien, les nominations doivent être mutuellement acceptables. Il existe une différence réelle entre le recrutement et l'emploi. La titularisation, les droits à pension, les avantages et prestations sont liés à l'emploi et sont propres à chaque établissement participant. Cette situation pose souvent des problèmes. Elle en pose aussi en cas de fusion, mais ils sont en fin de compte évités par la fusion, ce qui différencie encore la fédération de la fusion.

Les nominations prennent en compte les qualifications, titres et diplômes qui représentent des normes théoriques devant s'appliquer à tous les membres de la fédération. La responsabilité en incombe au premier chef à l'établissement principal. Dans la pratique, chaque membre du corps enseignant d'une université fédérée fait l'objet de deux nominations, l'une dans l'université, l'autre dans un collège membre ou une université auxiliaire. S'il arrive heureusement que les établissements participant à une fédération aient le même point de vue sur les normes théoriques, les formalités de la fédération sont plus définitives et plus hiérarchiques. Ce sont les normes de l'université principale qui priment, ce qui signifie qu'un aspect important au moins de l'autonomie institutionnelle est limité pour les établissements auxiliaires.

Selon la taille et la diversité de leurs membres, les fédérations peuvent être difficiles à gérer. Il existe certains problèmes qui, comparés à d'autres formes de coopération interinstitutionnelle semblent propres aux fédérations.

**La liberté universitaire.** Certaines fédérations comprennent des établissements confessionnels et aconfessionnels. En fait les fédérations intéressent tout spécialement les établissements confessionnels qui y trouvent le moyen d'élargir leurs cursus de sciences naturelles et physiques. Ainsi s'explique aussi la tolérance des pouvoirs publics à l'égard des fédérations : elles permettent d'inclure les établissements confessionnels aux systèmes publics d'enseignement postsecondaire sans les financer directement. Toutefois, la liberté universitaire est une idée au sujet de laquelle établissements confessionnels et aconfessionnels diffèrent, tant sur le fond que sur la forme. C'est à l'université principale qu'incombe la responsabilité lourde et complexe de garantir la liberté universitaire et de résoudre les conflits qu'elle suscite.

**Œuvrer en faveur de l'égalité des normes.** Les membres d'une fédération ne naissent pas tous financièrement égaux. Il se peut d'ailleurs que pour les établis-

sements les moins riches, la modicité des ressources ait été la principale raison de l'adhésion à la fédération. A cet égard, les motivations sont les mêmes pour les fédérations et les fusions. Étant donné que l'université principale d'une fédération fixe et applique les normes, elle ne peut pas toujours éviter la responsabilité financière qui consiste à fournir les ressources nécessaires à leur respect. Certaines fédérations ont donc divers schémas permettant de mettre en commun les revenus et de les redistribuer, complication qui n'existerait pas dans une fusion. L'université principale d'une fédération peut aussi être responsable de l'homologation. Dans ce sens, l'université d'accueil sert d'intermédiaire entre l'organisme d'homologation et les établissements membres de la fédération. Le rôle d'intermédiaire peut intéresser aussi bien les ressources que les normes et les impératifs du programme.

**L'harmonisation des droits d'études.** Dans nombre de fédérations, les établissements membres restent autorisés à fixer et recueillir les droits d'études et la rémunération de divers services. Cet état de choses peut être perturbant pour les étudiants et pour les programmes d'aide financière aux étudiants qui doivent prendre en compte les coûts de l'éducation. Dans la pratique, les fédérations sont donc souvent incitées à harmoniser les droits d'études et à élaborer un barème à l'échelle de l'établissement dans sa totalité.

La fédération se distingue enfin par le fait qu'elle peut être partielle. Les fédérations se constituent en général autour des programmes et des services universitaires. Si un établissement peut devenir membre d'une fédération pour certains programmes et services, il peut continuer à faire fonctionner des services et des activités de son côté, sans rapport avec la fédération. C'est souvent le cas pour les foyers d'étudiants, les restaurants et cafétérias universitaires et parfois les bibliothèques. Bien que les établissements faisant partie d'une fédération aient en général des systèmes informatiques communs, ils sont nombreux à garder leurs propres systèmes « fantômes » locaux, notamment pour les finances. A cet égard, les fédérations sont généralement moins rentables que les fusions. Dans la mesure où les fédérations exigent davantage de la gestion, elles peuvent dans certains cas entraîner des coûts supplémentaires.

Les fédérations ne sont pas des fusions. Fusions et fédérations, même si elles sont instaurées pour les mêmes raisons, donnent des résultats différents. A certains égards – notamment le degré d'intégration entre établissements – les fédérations ne sont pas à la hauteur des fusions dans la mesure où les activités institutionnelles ne sont pas toutes réellement incluses dans la fédération comme elles le seraient dans une fusion. A d'autres titres, les fédérations peuvent représenter plus que les fusions en ce que, dans la fédération, les programmes et les services restent tous intacts tandis que des programmes et services nouveaux s'ajoutent du fait même de la fédération. Ces programmes et services peuvent être littéralement nouveaux dans la mesure où aucun établissement participant ne les offrait auparavant. Ils peuvent aussi être nouveaux parce que les étudiants

de certains établissements participants y ont accès alors qu'ils ne l'avaient pas avant la formation de la fédération.

Les fédérations offrent relativement peu de possibilités de réduction sensible des coûts. Dans la mesure où la fédération impose une certaine complexité de la gestion à l'établissement d'accueil, sinon à tous les établissements participants, elle peut souvent induire une augmentation des coûts dans certains domaines, notamment l'administration. En fin de compte, la décision de fédérer peut dépendre des coûts d'opportunité quand on compare les coûts des programmes et services améliorés qu'une fédération rend possible à la valeur implicitement négative du coût de gestion de la fédération. Étant donné qu'une fédération peut être dissoute, les participants hésitent naturellement à y faire des investissements en capital à long terme.

C'est pourquoi les fédérations qui réussissent le mieux sont celles dont les établissements participants étaient relativement solides au départ. Autrement dit, alors que d'autres formes de coopération interinstitutionnelle s'appuient parfois sur les faiblesses et les insuffisances, les fédérations ont tendance à construire sur la force (Lang, 1975).

### **Filiales et auxiliaires**

Nombre d'universités et de collèges ont des opérations auxiliaires ou annexes. Au Canada, ces opérations sont en général des annexes de collèges. Aux États-Unis on les appelle en général auxiliaires. Les presses et librairies universitaires fonctionnent en général comme des annexes. Il en est de même des centres de conférences, des foyers d'étudiants ou des programmes d'athlétisme intercollégiaux. On peut considérer comme moins répandus mais plus proches de la coopération interinstitutionnelle la situation des musées, galeries d'art et conservatoires de musique qui fonctionnent dans les systèmes d'universités et de collèges. Ils sont souvent traités comme des annexes et, en termes génériques, ressemblent de près aux consortiums et aux fédérations.

Un auxiliaire ou annexe est en fait une filiale contrôlée à 100 % par l'établissement mère ou hôte. Elle peut avoir un conseil d'administration distinct désigné par l'établissement hôte. Dans certains cas, les salariés d'une annexe appartiennent à des unités de négociation ou des systèmes de retraite séparés. Le barème salarial des annexes et filiales peut aussi être différent de celui de l'établissement hôte. Le déploiement de barèmes salariaux différents revient à reconnaître qu'il existe dans l'établissement hôte des rôles qui lui sont propres. On peut en citer comme exemple le barème salarial hiérarchique souvent utilisé par les conservatoires de musique pour rémunérer les instructeurs. Cette description pourrait, sur le fond, s'appliquer tout aussi bien à un consortium qu'à une filiale.

Le statut de filiale ou d'auxiliaire en tant que forme de coopération interinstitutionnelle peut soulever de grandes difficultés en matière de gestion. La première difficulté tient au statut auxiliaire : les opérations auxiliaires sont en général par définition petites, très spéciales et différentes des activités habituelles de leur établissement hôte. Si elles s'intégraient aux missions de l'établissement hôte, elles ne seraient pas considérées comme auxiliaires et ne feraient pas l'objet d'une coopération interinstitutionnelle. Mais du fait que l'opération plus petite est si différente, il se peut que la direction de l'établissement hôte n'ait pas les compétences ou l'expérience nécessaires pour s'en occuper, ce qui, dans la pratique, ajoute à la complexité et à la diversité de l'établissement hôte et plaide en faveur de la formation d'un consortium.

La deuxième difficulté est celle de la dette. La situation juridique de la dette est relativement claire dans la plupart des formes de coopération interinstitutionnelle. La règle générale en cas de fusion veut qu'un des partenaires prenne en charge tout l'actif et le passif des autres établissements. Dans les fédérations, chaque établissement membre garde son actif et son passif et en reste responsable. D'un point de vue juridique, les consortiums sont des entreprises distinctes et ont de ce fait leur actif et leur passif. Mais dans la pratique la situation de la dette en cas de coopération interinstitutionnelle est moins claire. Notamment dans le cas des filiales et annexes qui prennent la forme de consortiums et de fédérations, elles ne sont en mesure de gérer leurs affaires financières en disposant de leurs propres fonds que si elles sont capables de lever des capitaux en contractant des dettes avec les risques y afférents. Il arrive souvent que l'établissement hôte serve de banquier à l'annexe ou à la filiale. Par exemple, l'un des plus importants et des plus anciens consortiums de bibliothèques des États-Unis, le *Center for Research Libraries*, est financé, mais pas entièrement, par l'Université de Chicago dont il faisait autrefois partie. Il s'agit d'une forme de gestion financière dont peu d'universités et collèges ont l'expérience.

### **En sens inverse : quand les fusions ne fonctionnent pas**

La motivation de la coopération interinstitutionnelle dans l'enseignement supérieur relève le plus souvent de l'économie et de la rentabilité. Même quand les fusions, consortiums et fédérations répondent à des objectifs éducatifs, la raison d'être de la coopération reste en fin de compte un moyen moins onéreux de les atteindre.

Dans les systèmes publics d'enseignement postsecondaire, la solution de remplacement de la coopération interinstitutionnelle peut être à la fois plus simple et plus radicale ; elle consiste à fermer un établissement ou, plus probablement, à supprimer un programme et à en confier la responsabilité à un autre établissement. On peut dire avec quelque raison que certaines fusions intervenues aux Pays-Bas et

en Australie étaient de ce type (Harman, 1989 ; Goedegebuure, 1992). Dans les deux pays, la position officielle des pouvoirs publics était que les établissements de taille inférieure ou égale à un certain degré n'étaient pas obligés de fusionner, mais risquaient, s'ils ne le faisaient pas, de voir leur financement supprimé ou réduit (Dawkins, 1988, 1989 ; Deetman, 1983).

Outre qu'il montre la vraie nature d'une coopération éventuelle, l'accent mis sur la taille confirme une préoccupation sous-jacente au sujet de l'économie et de la rentabilité. Quand cette préoccupation s'applique aux services, par opposition aux programmes et cursus universitaires offerts par les universités et collèges, on voit se manifester une autre alternative à la coopération, à savoir la privatisation, la dévolution par la vente ou la constitution d'une société distincte.

La plupart des universités et collèges proposent des services auxiliaires. On peut en donner pour exemples les librairies, les foyers d'étudiants, les programmes sportifs, les services de restauration et de parking, les presses universitaires et les systèmes informatiques des bibliothèques. Les opérations auxiliaires se divisent généralement en trois catégories selon qu'elles produisent un revenu net, qu'elles atteignent le seuil de rentabilité ou qu'elles sont subventionnées. Dans chaque catégorie, l'opération auxiliaire acquitte la totalité des coûts, ce qui signifie qu'elle assume les coûts indirects et de fonctionnement.

Les résultats commerciaux de la gestion des services des universités et collèges sont, au mieux, inégaux. Il arrive que de lourdes pertes soient encourues et doivent être défalquées. Dans d'autres cas, des subventions temporaires deviennent virtuellement permanentes. Dans d'autres cas encore, les coûts de démarrage ne sont jamais récupérés.

Dans la mesure où les soucis d'économie et de rentabilité sont imputables aux pertes des opérations auxiliaires, les fusions ou d'autres formes de coopération interinstitutionnelle constituent sans doute des solutions moins efficaces que la remise des services auxiliaires au secteur privé, par vente, franchise, ou constitution d'une société séparée. C'est ce qui a été fait dans le cas des presses universitaires, des services d'examen, des services de santé, des systèmes informatiques, des catalogues de bibliothèques ou des foyers d'étudiants. Il n'y a pas d'exemples de sous-traitance (bien que cette solution puisse aussi s'appliquer). On connaît des universités et collèges qui ont vendu ou transféré des actifs (et des passifs) à des tiers, dont quelques-uns avaient été créés par les universités et collèges dans le but exprès de leur confier l'opération auxiliaire.

Au lieu de fusionner des établissements ou de former des consortiums pour faire des économies d'échelle ou mettre en œuvre de meilleures pratiques de gestion, quelques universités et collèges ont choisi de renoncer purement et simplement à certaines activités et d'en charger des tiers. Ceux-ci ne font pas toujours partie du secteur privé. De grandes universités peuvent organiser des

services dont les capacités dépassent leurs propres besoins. Ces services constituent les « coulisses » pour d'autres universités et collèges. Plusieurs systèmes d'information pour les étudiants ainsi que des catalogues de bibliothèques fonctionnent de cette façon.

Quelle est la logique de la dévolution comme solution de remplacement de la coopération ? Dans certains cas, le bon fonctionnement d'un service auxiliaire exige un niveau de compétence spécialisé que l'on ne peut raisonnablement espérer trouver dans une université ou un collège, et ne peut donc pas être mené à bien par une forme quelconque de coopération interinstitutionnelle. Dans d'autres cas, le service auxiliaire nécessite une formation de capital d'une telle envergure qu'il dépasse les moyens de la coopération. Ailleurs encore, si les économies d'échelle sont possibles, elles ne peuvent être réalisées que par des opérations d'une ampleur telle qu'elles excéderaient même les capacités d'un consortium séparé.

Ainsi se pose une autre question à propos des consortiums. Les consortiums ont-ils avec les services confiés à des tiers ou sous-traités d'autres différences que leur statut d'opération sans but lucratif ? Pour bien mettre cette question en lumière, envisageons *Atticus Bookstores* qui se spécialise dans la gestion des librairies universitaires, sur les campus ou à proximité, dans l'ensemble des États-Unis. Mis à part son statut d'organisme sans but lucratif et l'absence de toute participation directe d'un collège ou d'une université à sa gestion (comme ce serait le cas pour un consortium), *Atticus* ressemble à un consortium sous la forme d'une société de portefeuille spécialisée dans les librairies.

Il existe dans le secteur privé de nombreux arrangements similaires. Un bon exemple en est la société *OmniTrax*, grande entreprise américaine qui se spécialise dans l'achat et la gestion des lignes de chemin de fer à courte distance qui n'ont pas les moyens de fonctionner seules. *OmniTrax* n'achète pas les lignes pour les fusionner avec d'autres ou pour vendre leurs avoirs ou les éliminer en tant que concurrents. Elles restent le plus souvent en place, mais sont mieux gérées, disposent de plus de fonds de roulement et ont accès à un réseau plus étendu de marchés potentiels.

### **La vraie fusion**

Nous arrivons à présent à la forme de coopération ou d'association interinstitutionnelle qui abroge le plus d'identité et d'indépendance institutionnelles. Dans la pratique juridique, les entités institutionnelles antérieures se fondent dans la fusion. Il n'est donc pas inutile de rappeler une définition littérale de la fusion.

« Une fusion dans l'enseignement supérieur est l'association de deux établissements distincts, ou plus, destinée à constituer une nouvelle entité organisationnelle unique qui exerce le contrôle au

moyen d'un seul organisme directeur et d'un seul organisme exécutif, et par laquelle tous les actifs, passifs et responsabilités des établissements antérieurs sont transférés au nouvel établissement » (Goedegebuure, 1992).

La définition et le concept représentés par le continuum précisent en partie le sens de la fusion. Il leur manque à l'un comme à l'autre un concept essentiel : aux termes d'une fusion, l'un au moins des établissements participants cesse d'exister en tant qu'entité juridique. L'autonomie institutionnelle n'existe plus. Dans la pratique, elle est perdue à jamais. C'est ce fait plus que tout autre qui explique pourquoi la fusion se situe à l'une des extrémités du continuum. La fusion est totale et irréversible. Ce fait amène aussi à penser que si la consolidation peut expliquer l'attrait théorique de la fusion, c'est l'évolution qui mène les établissements au bord de la fusion, et la nécessité qui leur fait franchir le pas.

De même que la coopération et l'association interinstitutionnelles revêtent plus d'une forme, dont la fusion n'est qu'un exemple, la fusion elle-même peut prendre plus d'une forme. Les fusions ne sont pas toutes identiques. Il nous faut donc faire un pas de plus pour compléter la définition de la fusion.

L'un des moyens de classer les fusions consiste à prendre en compte les rapports qui se créent entre les activités qu'elles rassemblent. Comme dans l'entreprise, les fusions de l'enseignement supérieur ont lieu entre les domaines d'étude (industries) et les types de programmes (lignes de produits) et à l'intérieur de chacun d'entre eux. Une *fusion horizontale* réunit des établissements d'enseignement supérieur de même domaine qui offrent des enseignements similaires (par exemple, la fusion de deux écoles dentaires). On parle de *fusion verticale* à propos d'établissements qui œuvrent dans le même domaine mais offrent des types d'enseignement différents (par exemple, la fusion entre une école d'ingénieur qui délivre des diplômes et un collège qui forme des techniciens de l'ingénierie).

Une *fusion de diversification* rassemble des établissements dont les domaines d'étude sont différents mais qui offrent des types de programmes similaires. La fusion d'établissements offrant des enseignements différents dans des domaines différents serait une *fusion-conglomérat* (Goedegebuure, 1992).

On peut aussi classer les fusions en fonction de leurs résultats sur le plan de l'organisation, autrement dit, de la manière dont les établissements antérieurs ont été réunis pour en former un nouveau. Il y a plusieurs résultats possibles : la consolidation, la transformation, l'acquisition pure et simple et l'acquisition semi-autonome. De ce point de vue, la distinction la plus fondamentale entre fusions consiste à savoir s'il en résulte un nouvel établissement ou l'absorption d'un établissement par l'autre.

## La consolidation

On appelle *consolidation* l'acte de réunir l'établissement A et l'établissement B pour former un nouvel établissement C. Les deux participants à ce genre de fusion cessent d'exister sous leur forme antérieure. Il en résulte une jonction de leurs spécificités avec d'autres spécificités nouvelles pour former une entité véritablement nouvelle. Quand les membres d'établissements ayant fusionné disent, comme certains l'ont fait (Eastman et Lang, 2001), « Ce n'était pas une fusion mais une prise de contrôle ! », ils font une équivalence entre fusion et consolidation.

On a parfois tendance à adopter à l'égard de la consolidation un point de vue sentimental, à y voir « un mariage entre égaux » qui permet à chacun « de donner le meilleur de lui-même » et démontre que « vivre à deux ne coûte pas plus cher que vivre seul ». C'est là un des résultats possibles de la consolidation, à condition qu'il y ait réellement des finalités communes, une compréhension réciproque et de la bonne volonté entre les parties en cause, et que la communication soit soutenue et efficace tout au long du processus. Mais il arrive tout aussi souvent que les fusions par consolidation donnent lieu à la confusion et au conflit. C'est précisément parce qu'aucune des parties ne domine la situation que les problèmes peuvent se multiplier, pourrir et rester sans solution. Suivant la structure des coûts et des marchés des établissements qui fusionnent, il se peut que vivre à deux coûte bel et bien plus cher que vivre seul et que les coûts de gestion s'élèvent parce que le nouvel établissement est plus complexe, sans nécessairement que son fonctionnement coûte moins cher.

Une étude du secteur des services financiers par l'American Bankers Association et Ernst & Whinney (Buono et Bowditch, 1989) constate que les stratégies de regroupement culturel associées à la fusion de deux partenaires censés être égaux suscitent souvent de graves conflits entre les associés. Buono et Bowditch montrent ce qui peut arriver en citant le cas de deux cabinets d'avocats.

« Les deux cabinets semblaient au départ constituer un modèle d'association. Le syndicat était favorable, l'un des associés gérants avait été désigné comme médiateur pour aider à résoudre les conflits internes, et les associés de chaque cabinet reconnaissaient que le moment était venu "d'inculquer quelques valeurs nouvelles". Mais dans l'année qui a suivi la fusion, au lieu d'une association harmonieuse, on a observé des tensions et des confrontations dans les interactions. De ce fait, le système de facturation a cessé de fonctionner, l'associé gérant supposé résoudre les conflits internes a démissionné, plusieurs autres associés ont quitté le cabinet, emmenant avec eux une clientèle valant des millions de dollars, et des clients de longue date ont commencé à faire appel à d'autres cabinets. Il est ironique de constater que nombre de problèmes étaient

liés à la stratégie d'alliance culturelle : du fait qu'aucun des deux cabinets ne l'emportait sur l'autre après la fusion, tout ou presque – les barèmes salariaux, le choix des clerks et des secrétaires à licencier et des associés qui seraient priés de partir, devait être négocié. Au lieu d'échanger des valeurs et de choisir les meilleurs aspects de chaque entreprise, le processus s'est grippé tandis que les cultures ne cessaient de se heurter » (Buono et Bowditch, 1989).

### **L'acquisition pure**

Alors que la consolidation est « l'association de deux établissements ou plus pour former un établissement nouveau, l'acquisition se produit quand un établissement en absorbe un autre sans être sensiblement affecté par cette démarche. Par exemple, l'absorption d'établissements spécialisés dans l'agriculture, le droit ou la médecine par une grande université peut être classée au nombre des acquisitions, tandis que l'association de deux ou plusieurs collèges d'études supérieures pour former un établissement nouveau constituerait une consolidation » (Harman, 1991).

*Les acquisitions pures* peuvent revêtir plusieurs formes. Elles peuvent se caractériser par le degré auquel l'organisme acquis est intégré à l'organisme acquéreur – c'est-à-dire par le partage des structures, des systèmes, des ressources et de la culture de l'organisme acquéreur. Dans les cas d'acquisition pure, le but recherché est l'intégration complète : l'organisme acquis deviendra une unité de l'organisme acquéreur, comme toutes les autres, par exemple en devenant une nouvelle faculté dans une université qui en comporte plusieurs. L'établissement acquéreur en ressort grandi mais fondamentalement inchangé.

### **L'acquisition transformatrice**

Il se peut toutefois que l'acquisition modifie l'établissement acquéreur aussi bien que l'acquis. Dans les processus d'acquisition transformatrice, un associé absorbe l'autre, mais change sensiblement de ce fait. Il profite de la fusion pour instaurer des changements internes et sa structure, ses orientations, ses processus et sa culture changent, bien que ces changements soient moins sensibles que ceux vécus par l'associé subalterne.

Dans l'évaluation de Lynn Meek, les fusions trans-sectorielles (c'est-à-dire, les fusions université/collège) les plus réussies sont de cette nature. A propos des fusions trans-sectorielles survenues au Royaume-Uni, il écrit :

« Dans les fusions trans-sectorielles université/collège, le résultat de la fusion est toujours une université. Sachant que l'université est en général l'associé le plus puissant dans une fusion, la réussite d'une fusion université/collège dépend en grande partie des attitudes adoptées par

le personnel de l'université. [Les universités de] Warwick, Exeter et Loughborough ont procédé à des fusions réussies parce que leurs dirigeants croyaient aux avantages potentiels de la fusion et comprenaient que l'acquisition d'un collège leur donnerait l'occasion de se livrer à des activités auxquelles l'université n'aurait pas eu accès autrement » (Meek, 1988).

### **Les associations semi-autonomes et les acquisitions à l'intérieur des fusions**

Dès lors qu'on la compare à d'autres formes de coopération interinstitutionnelle, la fusion se définit par la perte d'autonomie subie par l'un au moins des établissements participants. Mais à l'intérieur des fusions, il existe divers arrangements organisationnels qui laissent beaucoup d'autonomie locale aux établissements antérieurement indépendants. C'est notamment ce qui se passe quand la fusion réunit des établissements de tailles sensiblement différentes, ou quand l'un d'eux devient une faculté ou un collège dans une université qui en compte beaucoup.

La géographie joue un rôle important dans ce contexte. Quand les établissements qui fusionnent sont éloignés l'un de l'autre et le restent après la fusion, il existe une semi-autonomie, voire une fédération de fait, qui tient à la distance qui sépare les deux établissements. C'est ce qui caractérise certaines fusions intervenues en Australie où la distance entre établissements fusionnés est très grande, par exemple entre l'University of Western Australia à Perth et la Kalgoorlie School of Mines à Kalgoorlie, ce qui représente une distance d'environ 900 kilomètres.

Au cours de la dernière décennie, plusieurs grandes universités des États-Unis et du Canada ont adopté la budgétisation par centre de responsabilité (BCR). On parle aussi de gestion par centre de responsabilité (Toronto, UCLA et Indiana), de gestion centrée sur la valeur (Michigan), de budgétisation fondée sur l'incitation (Ohio State), de budgétisation centrée sur la mission (Illinois) et de gestion par centre de ressources (USC). Quelle que soit la définition que l'on en donne, la BCR incite fortement à la décentralisation et à l'autonomie locale, qui devraient, l'une et l'autre, intéresser les établissements qui envisagent, soit de fusionner, soit d'entrer dans un consortium ou une fédération (Lang, 1999).

Le premier élément de la méthodologie de la BCR, qui est également le plus important de tous, porte sur le calcul de l'ensemble des ressources produites par une unité universitaire, en général un collège ou une faculté (qui, dans certains types de fusion pourrait auparavant avoir été un établissement autonome). Il est clair que ce calcul comprend les ressources produites par les droits d'inscription et les affectations de crédits destinées à l'unité en question. En outre – et cela tombe peut-être moins sous le sens – il comprend également une part de crédits et de dons non-affectés, une partie des crédits de fonctionnement indifférenciés,

une partie du résultat des ventes ou des produits des avoirs (dont certains faisaient sans doute partie de l'apport dans une fusion) et une partie des revenus nets obtenus en contrepartie des opérations secondaires ou auxiliaires de l'université (dont certaines peuvent aussi faire partie de l'apport). Ces calculs font l'objet d'une réévaluation annuelle.

L'étape suivante, tout aussi importante, consiste dans l'affectation de coûts indirects, pris en compte par le budget central, au collège ou à la faculté. Ils comprennent le coût de tous les services administratifs et de soutien, par exemple, les bibliothèques, les salaires, l'administration de la recherche, les installations, etc. Ces centres de coût sont ventilés et attribués aux divers collèges et facultés sur la base d'un dispositif de répartition mis au point pour chaque centre de coûts. A titre d'exemple, les coûts de la gestion financière sont attribués sur la base des budgets de dépenses brutes, les services aux étudiants à partir du nombre d'étudiants et les ressources humaines sur la base du nombre d'enseignants et de personnels administratifs.

Ces calculs permettent d'obtenir une base de ressources et de coûts pour chaque collège ou faculté. Toute différence nette revient au collège ou à la faculté. Très important : dans la mesure où l'affectation des coûts indirects et permanents est à la fois transparente et systématique, les collèges et facultés peuvent effectuer des modifications dans leurs opérations de manière à réduire lesdits coûts. De même, les collèges et facultés bénéficient pleinement et immédiatement de toute mesure prise pour générer des recettes supplémentaires.

Pour résumer, la BCR s'appuie sur un petit nombre de principes opérationnels de base :

- Tous les coûts et toutes les ressources qui sont générés par un collège, une faculté ou une autre unité universitaire sont attribués à cette unité, ils apparaissent dans son budget et demeurent sous son contrôle.
- Des incitations sont mises en place et les barrières à la libre concurrence sont supprimées de manière à permettre à toutes les unités universitaires d'augmenter leurs ressources et de réduire leurs coûts en fonction des programmes et des priorités qui sont les leurs.
- Tous les coûts des unités d'administration ou de service sont « arrondis » et affectés à des unités universitaires. Aucun coût n'est laissé sans attribution, et les coûts attribués eux-mêmes comprennent les frais généraux et les coûts indirects (à titre d'exemple, les coûts attribués au titre du département des traitements et salaires comprennent ceux qui relèvent de l'occupation des locaux par ce département).
- Les décisions qui se rapportent aux prix (droits d'études) et au volume (admissions) sont dévolues aux unités universitaires.

- Les unités universitaires décident elles-mêmes de l'équilibre à atteindre entre coûts et ressources. Ce sont elles qui établissent les priorités. Elles établissent le lien entre les projets et les budgets.
- Les restrictions des budgets par postes et lignes sont assouplies ou supprimées. Chaque unité universitaire affecte la base globale des ressources dont elle dispose.

Ces caractéristiques de la budgétisation par centre de responsabilité s'appliquent aux fusions dans lesquelles un associé au moins souhaite conserver une certaine autonomie locale ou, en d'autres termes, établir une fusion qui se conduise comme une fédération.

Les rapports avec les administrations, même quand elles ne sont pas directement en cause dans les fusions, les fédérations ou les affiliations, peuvent déboucher sur une semi-autonomie. Par exemple, quand la Osgoode Hall School of Law a fusionné avec la York University dans l'Ontario, l'administration a continué de fournir une subvention de fonctionnement à l'école, comme si elle était toujours autonome. Dans l'Ontario aussi, les campus affiliés à la Laurentian University, petit établissement situé dans le nord relativement peu peuplé de la province, reçoivent des crédits faisant l'objet d'une affectation distincte mais relèvent du point de vue des études de l'université d'accueil.

### **La coopération et la coordination entre bibliothèques : un cas particulier**

Quand on plaide la cause des fusions, consortiums, fédérations et autres formes de coopération interinstitutionnelle, les bibliothèques sont souvent citées en exemple. S'il est exact qu'elles peuvent tirer profit de la coordination et de la rationalisation, elles ne s'intègrent pas facilement à l'une quelconque des catégories habituelles de coopération interinstitutionnelle.

Du point de vue des fusions, les bibliothèques en font manifestement partie, mais n'en sont guère affectées. A moins que les établissements qui fusionnent soient très semblables, il est rare que l'on supprime les collections qui font double emploi. D'autres services de bibliothèques auront les mêmes après qu'avant la fusion. Étant donné que l'administration des bibliothèques présente un profil organisationnel relativement plat au départ, les économies faites grâce à la fusion sont relativement faibles. En revanche, la fusion pourrait se traduire par des économies, d'échelle et autres, dans les diverses technologies de la bibliothèque, notamment les abonnements électroniques et les licences de sites. La fusion est sans doute la seule forme de coopération interinstitutionnelle qui puisse réduire les coûts des abonnements électroniques et des licences de sites. Dans toutes les autres formes de coopération interinstitutionnelle, les vendeurs de licences et d'abonnements électroniques continueraient de considérer les établissements participants comme des sites séparés qui exigent des licences et des abonnements distincts.

Le consortium semble être une forme de coopération qui plaît particulièrement aux bibliothèques. Dans leur cas, il existe deux formes essentielles de consortium. La plus répandue comporte la mise en commun et l'administration conjointe des bibliothèques existantes. Il s'agit d'autre chose que d'un arrangement très formalisé de prêts entre bibliothèques. Il y a une administration unique et, ce qui est peut-être plus important, une seule stratégie d'acquisition et de mise en valeur. Compte tenu des structures de coût des bibliothèques universitaires, la clé de l'économie et de la rentabilité par la coopération interinstitutionnelle est l'abolition de toute duplication des collections, qu'il s'agisse de livres ou de périodiques. Le coût unitaire des livres et des périodiques peut rarement être réduit par la coopération interinstitutionnelle. Même en l'absence de toute coopération interinstitutionnelle formelle, ces coûts unitaires ne varient pas sensiblement en fonction de la taille de l'établissement, ce qui montre bien que le principe des économies d'échelle ne s'applique pas aux acquisitions des bibliothèques.

Une fois qu'un ouvrage a été acheté, catalogué et mis sur les rayons, son coût d'entretien est très faible, voire négligeable. Quelles sont donc les économies qui résultent de la coopération interinstitutionnelle ? Elles peuvent être faites en amont, là où sont prises les décisions d'achat de nouveaux livres et où l'on peut rationaliser les collections et éviter le double emploi (Raffel et Shisko, 1969). Bien que les coûts unitaires ne varient pas sensiblement sous l'effet des économies d'échelle, il n'en est pas de même du ratio coût/avantage. Grâce à la coopération, ces ratios peuvent connaître des améliorations importantes sur le plan du taux d'utilisation.

Si les fusions ne suscitent que des économies relativement minimes en ce qui concerne les coûts des bibliothèques parce qu'elles ne réunissent habituellement que deux établissements, les consortiums de bibliothèques peuvent être très importants. Certains comprennent jusqu'à 20 membres. En outre, l'effectif des consortiums de bibliothèques peut être très varié, ce qui ajoute une grande diversité aux collections communes, sans trop de double emploi. Dans cette forme de consortium, la majorité des collections ne bouge pas. L'intégration concerne principalement l'organisation de l'administration, la planification et le développement des collections. Les catalogues sont « unifiés ». Quand les collections bougent, c'est souvent pour constituer des « entrepôts » situés hors campus, qui accueillent les ouvrages rarement demandés.

Dans l'autre forme essentielle de consortium entre bibliothèques, les collections se déplacent bel et bien et on constitue une nouvelle grande bibliothèque. Il arrive que l'on sépare les collections : certaines restent dans l'établissement membre alors que d'autres vont dans la bibliothèque distincte nouvellement créée. Dans ce cas, les collections qui restent dans l'établissement membre ne font pas partie du consortium. Cette deuxième forme de consortium comprend souvent des membres très nombreux, pouvant aller jusqu'à 80 ou 100, nombre

manifestement supérieur à ce qui pourrait participer à une fusion. Outre qu'ils contribuent des collections à ce type de consortium, les membres paient un abonnement annuel. Le barème des coûts d'abonnement s'appuie en général sur la taille de l'établissement. Les cotisations peuvent atteindre 80 000 USD par an. Les établissements peuvent adhérer à ces consortiums sans contribuer à leurs collections. L'une des caractéristiques propres à ce type de consortium de bibliothèques tient au fait que le nombre de membres est sujet à fluctuations. Cette caractéristique ne peut manifestement pas s'appliquer en cas de fusion et conviendrait difficilement aux fédérations et autres formes de consortiums.

#### CONCLUSION : L'AVENIR DES ASSOCIATIONS INTERINSTITUTIONNELLES

Nous disposons à présent de trois éléments d'information concernant la coopération et les associations interinstitutionnelles :

- Les facteurs qui motivent l'intérêt porté, par exemple, aux fusions poussent aussi à s'intéresser à d'autres formes d'associations interinstitutionnelles. Ils ont des finalités communes.
- Les diverses formes d'association interinstitutionnelle, y compris la fusion, occupent le même continuum. Les différences entre elles relèvent davantage de certaines préoccupations que d'un concept de base.
- Si la fusion est la forme principale qu'a prise l'expansion récente de l'association interinstitutionnelle, ce n'est pas une forme unique ou indépendante. Elle partage certaines caractéristiques fondamentales avec d'autres formes d'association dont elle est d'ailleurs issue.

Si l'on adopte le point de vue de la consolidation, on peut s'attendre à ce que l'avenir de l'association interinstitutionnelle ait une limite extérieure bien définie. C'est à partir de ce point que le rendement de la l'efficacité commence à diminuer tandis que l'échelle institutionnelle atteint son niveau optimal. On peut en déduire, premièrement, que la perspective de l'association interinstitutionnelle restera importante pour les établissements plus petits et plus spécialisés. Deuxièmement, les universités et collèges petits et spécialisés qui décident de choisir la coopération interinstitutionnelle formelle, y compris la fusion, rechercheront plus volontiers leurs associés parmi les grands établissements polyvalents que chez les établissements qui leur ressemblent. L'inverse est tout aussi probable : les grands établissements futurs qui envisagent l'association interinstitutionnelle chercheront davantage à spécialiser et à diversifier leurs programmes qu'à réaliser des économies d'échelle.

Le modèle de la nécessité laisse sans doute entrevoir un autre avenir de l'association interinstitutionnelle. Premièrement, dans la mesure où certaines fusions ont été imposées par les pouvoirs publics au titre de la rationalisation des systèmes d'enseignement supérieur, le modèle de la consolidation joue aussi un

rôle. En imposant la fusion au titre de cette rationalisation, les pouvoirs publics partent souvent du principe que la fusion se traduira par plus de rentabilité et de productivité. Que les administrations en sachent ou non assez au sujet des coûts et de la gestion des établissements pour formuler ces hypothèses en connaissance de cause, il s'agit aussi d'un principe qui devient moins rentable à mesure que les systèmes se rationalisent grâce aux fusions, qu'elles soient volontaires ou non. Sachant combien de fusions ont été exigées ou motivées par la réorganisation des systèmes d'enseignement supérieur, il pourrait tout simplement ne plus avoir de place pour d'autres fusions, ou pour d'autres formes d'association interinstitutionnelle. Mais même s'il reste assez de place pour réaliser des gains de productivité en pratiquant l'association interinstitutionnelle pour rationaliser les systèmes d'enseignement supérieur, les pouvoirs publics continueront d'en espérer plus d'avantages que ne peut en procurer la coopération (Skodvin, 1999).

Le modèle de la nécessité est défini pour l'essentiel par la tension entre l'autonomie et l'indépendance institutionnelles, d'une part, et la transparence et la structure exigées par les pouvoirs publics, de l'autre. Ce modèle s'applique le plus souvent à la coopération forcée dans le secteur public de l'enseignement supérieur. Bien que l'autonomie et l'indépendance aient manifestement préoccupé davantage les établissements que les pouvoirs publics dans le choix des diverses possibilités d'association interinstitutionnelle, elles présentent à tout le moins un certain intérêt pour ces derniers. L'association et la coopération interinstitutionnelles peuvent mener à plus de normalisation et à moins de diversité dans l'organisation de l'enseignement supérieur public. Les administrations ont cru que les économies éventuellement rendues possibles par la rationalisation étaient si grandes qu'elle justifiaient les atteintes à l'autonomie des établissements et à la diversité des systèmes. Mais à mesure que diminue le rendement des économies d'échelle et que se développent les demandes de diversité, qu'il s'agisse des programmes, des types d'établissements ou des modes d'organisation de ces programmes, il se peut que les administrations s'intéressent moins à la coopération interinstitutionnelle formelle, et notamment aux fusions forcées.

## Références

- BEN-DAVID, J. (1972),  
*American Higher Education*, McGraw-Hill, New York.
- BEN-DAVID, J. (1977),  
*Centers of Learning*, McGraw-Hill, New York.
- BIRNBAUM, R. (1983),  
*Maintaining Diversity in Higher Education*, Jossey-Bass, San Francisco.
- BRINKMAN, P.T. et LESLIE, L. (1986),  
« Economics of Scale in Higher Education, Sixty Years of Research », *Review of Higher Education*, vol. I, n° 1.
- BLAU, P. (1994),  
*The Organisation of Academic Work*, 2nd edition, Transactions, New Brunswick, N.J.
- BUONO, A. et BOWDITCH, J. (1989),  
*The Human Side of Mergers*, Jossey Bass, San Francisco.
- CHAMBERS, G. (1983),  
« The Dilemma of College Mergers », *AGB Reports* (December/January).
- CLARK, B. (1998),  
*Creating Entrepreneurial Universities*, Pergamon, Oxford.
- DAWKINS, J. (1987),  
« Higher Education : A Policy Discussion Paper », Australian Government Publishing Service, Canberra.
- DAWKINS, J. (1988),  
« Higher Education : A Policy Statement », Australian Government Publishing Service, Canberra.
- DEETMAN, W. (1983),  
*Scale-enlargement, Task-reallocation, and Concentration*, SDU, Gravenhage.
- EASTMAN, J. et LANG, D. (2001),  
*Mergers in Higher Education : Lessons from Theory and Experience*, University of Toronto Press, Toronto.
- GEIGER, R. (1986),  
*Private Sectors in Higher Education*, University of Michigan, Ann Arbor.
- GOEDEGEBUURE, L.C.J. (1992),  
*Mergers in Higher Education*, Centre for Higher Education Policy Studies, Utrecht.
- HARMAN, G. (1989),  
« The Dawkins Reconstruction of Australian Higher Education », *Higher Education Policy*, vol. 2, n° 2.

- HARMAN, G. (1991),  
« Institutional Amalgamations and Abolition of the Binary System in Australia under John Dawkins », *Higher Education Quarterly*, vol. 45, n° 2.
- HENRY, M. (1994),  
*The Restructuring of Higher Education in Australia*, International Institute for Educational Planning, Paris.
- HUISMAN, J. (1998),  
« Differentiation and Diversity in Higher Education », in J.C. Smart (dir. pub), *Higher Education : Handbook of Theory and Research*, vol. XIII, Agathon, NewYork.
- LANG, D. (1975),  
« The Consortium in Higher Education », *The Journal of Educational Administration*, vol. XIII, n° 2.
- LANG, D. (1999),  
« La budgétisation par centre de responsabilité et la gestion du centre de responsabilité dans la théorie et la pratique », *Gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 11, n° 3.
- LANG, D. (2000),  
« Similarities and Differences : Measuring Diversity and Selecting Peers in Higher Education », *Higher Education*, vol. 39, vol. 1.
- LAWLER, E. et MOHRMAN, S. (1996),  
« Organizing for Effectiveness : Lessons from Business », in W.F. Massy (dir. pub.), *Resource Allocation in Higher Education*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- LAYARD, R. (1974),  
« The Cost-Effectiveness of the New Media in Higher Education », in K.G. Lumsden (dir. pub.), *Efficiency in Universities : The La Paz Papers*, Elsevier, Amsterdam.
- MACTAGGART, T. (1996),  
*Restructuring Higher Education*, Jossey-Bass, San Francisco.
- MARCH, J. (1994),  
*A Primer on Decision Making*, Free Press, New York.
- MARTIN, J. et SAMELS, J.E. (1994),  
*Merging Colleges for Mutual Growth*, Baltimore, Johns Hopkins.
- MASSY, W. (1996),  
« Productivity Issues in Higher Education », in W.F. Massy, *Resource Allocation in Higher Education*, The University of Michigan Press, Ann Arbor.
- MEEK, L. (1988),  
« Notes on Higher Educational Mergers in the United Kingdom », in G. Harman et L. Meek (dir. pub.), *Institutional Amalgamations in Higher Education*, University of New England Press, Armidale, NSW.
- MESSERSMITH, J.C. (1965),  
« Consortia and Related Interinstitutional Arrangements », in W. Wilson (dir. pub.), *Emerging Patterns in American Higher Education*, American Council on Education, Washington.
- MILLETT, J.D. (1976),  
*Mergers in Higher Education : An Analysis of Ten Case Studies*, American Council on Higher Education, Washington.
- NATIONAL COMMISSION ON THE COST OF HIGHER EDUCATION (1998),  
*Straight Talk About College Costs et Prices*, Oryx, Washington, DC.

- ONTARIO MINISTRY OF AGRICULTURE, FOOD, AND RURAL AFFAIRS AND THE UNIVERSITY OF GUELPH (1996),  
Memorandum of Agreement.
- PATTERSON, G. (1999),  
« Findings on Économies of Scale in Higher Education : Implications for Strategies of Merger and Alliance », document présenté au 21<sup>e</sup> Forum annuel de l'EAIR, Université de Lund, Suède.
- RAFFEL, J. et SHISHKO, R. (1969),  
*Systematic Analysis of University Libraries*, MIT, Press, Cambridge.
- RAMSEY, G.A. (1989),  
*Report of the Task Force on Amalgamations in Higher Education*, Canberra, Australian Government Printing Service.
- REKILÄ, E. (1995),  
« Contracts as a Management Instrument », *Tertiary Education and Management*, vol. 1, n° 1.
- SCHUMACHER, C. (1983),  
« The Problem of Scale in Higher Education », in S. Goodlad (dir. pub.), *Économies of Scale in Higher Education*, Society for Research in Higher Education, Guildford.
- SEARS, K. (1983),  
« Economies of Scale in Higher Education », in S. Goodlad (dir. pub.), *Economies of Scale in Higher Education*, Society for Research in Higher Education, Guildford, UK.
- SKODVIN, O.J. (1999),  
« Mergers in Higher Education – Success or Failure »? *Tertiary Education and Management*, vol. 5, n° 1.
- STEINER, P.O. (1975),  
*Mergers : Motives, Effects, Policies*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- STEWART, B. (1961),  
« Co-operation by Independent Colleges : The Associated Colleges of the Midwest », *Liberal Education*, vol. 47, n° 3.
- TEMPLE, P. et WHITCHURCH, C. (1994),  
« An International Perspective : Recent Growth Mergers in British Higher Education », in J. Martin et J. Samels (dir. pub.), *Merging Colleges for Mutual Growth*, Johns Hopkins, Baltimore.
- TUINMAN, J. (1995),  
« Productive Co-operation and Collaboration Among Educational Institutions of Perceived Unequal Status », *Tertiary Education and Management*, vol. 1, n° 1.
- University of Guelph (1996),  
Memorandum of Agreement between Ontario Ministry of Agriculture, Food, and Rural Affairs, and The University of Guelph, septembre.
- VAN RAVENS, J. (1995),  
« The Franchise Model », *Tertiary Education and Management*, vol. 1, n° 1.

# L'introduction d'une logique de marché et la nouvelle gouvernance dans l'enseignement supérieur

## Étude comparative

Joshua K.H. Mok et Eric H.C. Lo  
City University of Hong-Kong, Chine

### RÉSUMÉ

*Les études comparatives récentes des politiques d'éducation ont fait apparaître que, si les réformes de l'enseignement supérieur en Extrême-Orient paraissent suivre des orientations semblables, les plus récentes visaient cependant des priorités différentes. La convergence très nette des principes et des objectifs généraux ne suffit pas à expliquer le processus complexe de changement et les interactions dynamiques entre les forces qui s'exercent aux niveaux global, régional et local et qui déterminent les politiques éducatives de chaque pays. Cet article étudie l'impact des pressions résultant d'une évolution générale vers une logique du marché sur les politiques d'enseignement supérieur, en particulier sur la manière dont cet enseignement s'est transformé à Hong-Kong (Chine) et à Taiwan avec la vague d'adaptation au marché. Il concerne en premier lieu l'analyse des modalités et des stratégies adoptées par les deux gouvernements pour réformer leur système d'enseignement supérieur, en réponse à l'évolution du contexte local socio-économique et politique et de l'environnement régional et global. L'accent est mis sur l'accès à l'enseignement, son financement et sa régulation.*

### INTRODUCTION

Au cours des dernières années, les politiques publiques, les administrations et les gestionnaires ont manifesté un intérêt de plus en plus grand pour un changement des modes de gouvernance. L'adoption du terme de « gouvernance » a fait l'objet de larges débats, aussi bien en Occident où il a fait son apparition, qu'en Extrême-Orient où cette notion commence à susciter beaucoup d'intérêt.

En Occident, les premiers travaux étaient orientés vers les problèmes posés par les défaillances des gouvernements en matière de régulation, de protection sociale et de développement. Les problèmes de plus en plus complexes auxquels doivent faire face les États modernes ont alors attiré l'attention. Au milieu des années 90, des organisations comme l'OCDE ont accordé un grand intérêt aux questions concernant la gouvernance dans un processus de transition. A cette époque, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a diffusé son premier document sur la gouvernance. Il soulignait l'importance d'un rapprochement entre les différents acteurs concernés par la gouvernance, c'est-à-dire la société civile, l'État et le secteur privé. Au centre du débat sur le changement du mode de gouvernance est le processus par lequel les modes traditionnels de direction centralisée et bureaucratique ont fait place à une décentralisation et à une ouverture vers d'autres acteurs que l'État. Par ailleurs, on considère que le nouveau modèle de gestion publique correspond à une tendance générale dans l'administration publique, avec la diffusion généralisée du modèle du marché dans les relations politiques et administratives (Baltodano, 1997 ; Flynn, 1997 ; Kogan et Hanney, 2000). On a même suggéré que les objectifs poursuivis et les technologies utilisées par les gouvernements dans le monde entier suivaient une orientation semblable ; des mesures telles que la contractualisation fondée sur les performances, la mise en concurrence, les incitations et la déréglementation sont généralement adoptées pour améliorer la gestion du secteur public (Kaboolian, 1998).

Cet article se situe dans ce contexte conceptuel pour étudier comment le passage à une logique de marché a affecté la gouvernance de l'enseignement supérieur à Hong-Kong (Chine) et à Taiwan, en examinant quels ont été les moteurs du changement. Plus spécifiquement, le document étudie la modification du rôle de l'État sous trois aspects : l'accès à l'enseignement, son financement et sa régulation. Il examine si et comment les évolutions récentes de l'enseignement supérieur vont dans la direction du même modèle de « gouvernance socio-politique ». A défaut de mention en sens contraire, les informations recueillies et analysées dans cette note résultent de visites et d'entretiens réalisés de 1999 à 2001 à Hong-Kong (Chine) et à Taiwan\*.

---

\* Ce document se fonde sur un projet de recherche en cours consacré à l'évolution de l'enseignement supérieur à Hong-Kong (Chine). Nous avons eu également des entretiens à Taiwan en 1999, 2000 et 2001. A partir d'un échantillon raisonné nous avons pu interroger plus de 25 personnes à Taiwan (fonctionnaires du ministère de l'Éducation et chercheurs universitaires, de 1999 à 2001). Comme cette recherche suit une approche qualitative, on ne peut prétendre que les conclusions présentées ici représentent pleinement l'opinion du public ou des universitaires à Taiwan. Néanmoins, une analyse approfondie de la littérature et des documents, ainsi que du matériel recueilli au cours de ces entretiens nous ont sans doute permis une meilleure compréhension des évolutions les plus récentes de l'enseignement supérieur à Taiwan.

## L'IMPACT DE LA GLOBALISATION ET LA NOUVELLE CONCEPTION DE LA GOUVERNANCE

Au cours des dernières décennies, on a commencé à évoquer l'impact de la globalisation dans les domaines économique, social et culturel (Sklair, 1995 ; Giddens, 1990 ; Hirst et Thompson, 1999). Quand ils parlent de « globalisation », les sociologues se réfèrent à un ensemble complexe de processus qui « résultent d'une interaction sociale à l'échelle mondiale, tels que le développement d'une économie globale de plus en plus intégrée et l'explosion des télécommunications au niveau mondial » (Sklair, 1999, p. 321). Comme l'observe justement Giddens, « la globalisation transforme nos modes de vie d'une manière très profonde » (1999, p. 4). L'une des principales conséquences de la globalisation concerne la modification fondamentale de la conception de la gouvernance et du mode de gestion du secteur public. Les questions suivantes sont au centre du débat sur le changement du mode de gouvernance : l'État-nation est-il capable de continuer à monopoliser le service public ? L'État peut-il remplir ses fonctions de manière efficace et efficiente ? L'État-nation est-il encore viable ? Qui contrôle réellement l'économie globale ? On soutient également que l'évolution des politiques nationales et locales est de plus en plus déterminée ou influencée par des organisations régionales internationales ou supranationales, telles que la Banque mondiale, l'OCDE, les Nations-Unies, l'OMC, le FMI, etc. (Cooper, 1996b ; Hobsbawn, 1994 ; Smith, 1995 ; Held *et al.*, 1999).

A l'ère de la globalisation, le rôle et l'organisation des États doivent évoluer pour répondre aux exigences et aux pressions résultant de l'environnement extérieur. Pour améliorer l'efficacité et l'efficience du service public, on constate de plus en plus dans le monde entier une tendance à la transformation du rôle de l'État, qui tend à diminuer au profit de celui des individus (Flynn, 1997). Les États modernes étant très préoccupés de l'amélioration des performances du secteur public, des termes comme « excellence », « amélioration de la compétitivité », « efficience », « transparence » et « délégation des responsabilités » sont devenus à la mode. Différentes stratégies ont été adoptées pour chercher à améliorer l'efficience et l'efficacité des services publics : les audits internes, l'assurance qualité, les engagements de performance et la gestion par objectifs (Mok, 1999). Même si les pays ont choisi diverses manières de répondre à ces tendances globales, il est clair que la globalisation entraîne plusieurs conséquences sur l'administration publique dans chaque pays. Baltodano (1997, pp. 623-626) fait remarquer à juste titre qu'elles se sont produites « par l'institutionnalisation de l'économie globale ; par les règles imposées par les organisations internationales ; par des interconnexions croissantes, formelles et informelles ; par une modification des valeurs des bureaucrates et des décideurs. Le choix des modes de gestion est de plus en plus déterminé par la globalisation et le dépassement des frontières nationales ».

De plus, la globalisation a aussi modifié les relations habituelles entre l'État et la gouvernance. A la différence des pratiques antérieures, suivant la nouvelle vision de la gouvernance, les États modernes sont vus comme des animateurs, au lieu d'être des prestataires de services ; c'est particulièrement le cas lorsque l'« État providence » devient un « État concurrentiel ». Jones suggère que la globalisation entraîne la promotion d'un « Nouvel ordre mondial », dans lequel « une bonne partie du processus de globalisation est devenue dépendante d'une diminution du rôle de l'État, non seulement comme régulateur, mais aussi comme prestataire de services publics » (1998, p. 1). Ce « Nouvel ordre mondial » est celui des États qui redéfinissent leur rôle et limitent leurs fonctions, et dans lesquels la notion de l'utilité sociale est remplacée par un discours sur la rationalité économique, dans lequel le choix des usagers, l'économie, l'efficacité et l'efficience sont mis en valeur (Welch, 1996).

#### DE LA DIRECTION A LA GOUVERNANCE : UNE NOUVELLE CONCEPTION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Le débat sur la gouvernance comporte de nombreux éléments importants. On trouve au cœur de ce débat l'affirmation suivant laquelle le type de mode de gouvernement correspondant à l'idéal classique de la bureaucratie selon Weber est en train de se décomposer. On voit émerger à sa place des formes de gouvernance qui intègrent aussi bien les acteurs du secteur public que du secteur privé et impliquent un contrôle d'organismes fonctionnant aux marges de l'État ou entièrement à l'extérieur. Ces changements ont été apportés en grande partie par des acteurs situés au sein de l'État. Mais le débat doit également prendre en compte d'importantes conséquences involontaires. Alors que les responsabilités politiques se situent à côté ou en-dessous des structures de l'État central et que les acteurs concernés obtiennent davantage de pouvoirs et de ressources, l'État central perd les moyens d'imposer une cohérence aux politiques publiques. La perte de la capacité de direction est un thème majeur de la littérature sur la gouvernance. Ce thème est lié à celui de la perte de transparence. Un autre thème encore est celui des relations de pouvoir, par lesquelles les dirigeants s'efforcent de maintenir ou de renforcer leur domination sur d'autres acteurs dans le partenariat (Rhodes, 1997 ; Osborne et Gaëbler, 1997).

En bref, l'essentiel du discours sur le changement du mode de gouvernance des États modernes concerne le rôle de l'État dans la prestation des services publics, leur financement et leur régulation. Ce qui est plus significatif, l'appel à un changement du mode de gouvernance est en rapport avec la diminution du pouvoir de l'État et avec la modification de la conception de la gouvernance (Prosser, 1995 ; Mok, 2000). Pour rendre la gestion du secteur public plus efficace, plus efficace et plus économique, les idées et les pratiques de la « nouvelle gestion publique » sont devenues de plus en plus populaires dans le monde entier pour

réformer et transformer cette gestion (Baltodano, 1997 ; Hood, 1991 ; Flynn, 1997). Kaboolian (1998, p. 190) a même constaté un certain nombre de tendances communes qui ont affecté la gestion du secteur public.

La référence au marché comme un modèle de relations politiques et administratives implique :

- Une similitude des objectifs poursuivis et des technologies utilisées par les réformes.
- Le recours à des techniques administratives telles que le service de l'utilisateur et la contractualisation fondée sur les performances, la concurrence, les incitations et la déréglementation.

Ce changement de paradigme administratif a fait ressortir la modification fondamentale du rôle de l'État dans la gestion du secteur public. Plus précisément, la crise de l'État providence a fait que les États, au lieu d'être des « systèmes fonctionnant essentiellement de manière hiérarchique et non commerciale » tendent à devenir des « agents fonctionnant principalement suivant les lois du marché » (Cenry, 1996, p. 256). Il n'est pas surprenant que la réorientation de l'État providence vers l'État concurrentiel fait que la première préoccupation de celui-ci est de maximiser le retour sur l'investissement au lieu de maximiser le bien-être général. Cela entraîne davantage de tensions dans la gestion du service public. Aujourd'hui, le secteur public ne concerne plus la délivrance de services publics, mais la gestion de ressources rares.

Pour alléger le poids de l'État dans le secteur public, le rôle des autres acteurs dans la mise en œuvre des politiques sociales et des services publics est encouragé. Suivant Rhodes (1997), la distinction entre l'État et la société civile, entre les secteurs public, privé et associatif et même entre l'administration et le marché devient de plus en plus floue. De même suivant Rosenau, « les citoyens sont de plus en plus aptes à défendre leurs intérêts en sachant quand, où et comment s'engager dans une action collective, dans un monde dans lequel la gouvernance tend à se passer de l'État, l'autorité est de plus en plus informelle et la légitimité plus ambiguë » (1992, p. 291). Kooiman comme Rhodes et Rosenau proposent le concept de « gouvernance socio-politique » pour rendre compte des problèmes de gouvernance dans les États qui ont succédé aux États providences dans les démocraties occidentales. D'après lui (1993, p. 3) :

« L'objectif de ce projet, dont cet ouvrage est l'expression, consiste à explorer la possibilité d'élaborer un cadre conceptuel pour l'analyse et l'application pratique de nouvelles relations entre le gouvernement et la société et de nouveaux modes de gouvernance. Une gouvernance socio-politique interactive implique la création d'un contexte et de conditions politiques et sociales favorables au développement de nouveaux modes interactifs de direction en termes

de cogestion, de co-direction et de co-orientation. La gouvernance socio-politique et le mode de gouvernement ne sont pas perçus essentiellement comme des actes de gouvernement, mais comme des processus plus ou moins continus d'interactions entre acteurs sociaux, entre groupes, organisations, institutions, autorités ou influences publiques ou semi-publiques ».

En outre, Kooiman (1993) considère ces nouvelles formes de gouvernance comme une « troisième voie » entre les systèmes conventionnels de gouvernement qui ont atteint les limites de leurs capacités politiques et administratives. Le rôle du gouvernement est limité (exemple par la déréglementation) ou déplacé (exemple par la privatisation et la logique du marché). Comme le suggère Cheung (2000), ces changements signifient un passage d'une conception *unilatérale* (le gouvernement ou la société séparément) à une conception *interactive* (le gouvernement avec la société), accompagnés d'une prise de conscience croissante des interdépendances. Avec l'accroissement du dynamisme, de la volatilité et de la complexité des sociétés, la notion conventionnelle de gouvernement, impliquant le recours à la force et à l'autorité pour imposer un ordre, une régulation et un contrôle n'est plus adaptée. « Face aux contraintes accrues résultant de la complexité croissante de l'environnement interne et externe, les États modernes s'efforcent d'une part d'identifier les problèmes et les forces antagonistes qui créent des déséquilibres. D'autre part, ils cherchent à minimiser le recours à l'autorité et au pouvoir pour restaurer l'équilibre en mobilisant d'autres acteurs pour qu'ils participent aux politiques et aux services publics » (Dunsire, 1993, p. 34).

L'une des idéologies politiques en vogue au Royaume-Uni et aux États-Unis est celle de la « troisième voie ». Il s'agit de chercher à occuper un terrain intermédiaire entre un socialisme centralisateur et une conception du libre marché. En réponse à la globalisation et à la montée de l'économie du savoir, la « troisième voie » vise à réviser les principes de la social-démocratie en vue de la gestion d'un État moderne, en mettant l'accent sur le rôle essentiel de l'action gouvernementale et du domaine public (Giddens, 2000 ; Wilson, 2000). Conscients du fait que les États modernes ne pourraient continuer à supporter les charges de « l'État providence » classique, les partisans de la troisième voie considèrent que l'État doit continuer à jouer un rôle essentiel, aussi bien dans le domaine économique que dans d'autres. D'après Giddens, « il ne peut remplacer ni le marché, ni la société civile, mais il doit intervenir dans l'un et l'autre. L'État doit chercher à créer une stabilité au niveau macro-économique, à promouvoir les investissements dans l'éducation et dans les infrastructures, à limiter les inégalités et à garantir les possibilités d'accomplissement personnel » (2000, p. 164). Par ailleurs, c'est une erreur de vouloir opposer l'État au marché, car une société civile stable, se fondant sur des normes de confiance et de cohésion sociale peut faciliter la croissance économique et promouvoir la démocratie. Les politiciens partisans de

la troisième voie se sont efforcés de dépasser les clivages entre droite et gauche pour emprunter une voie intermédiaire ; ils insistent fortement sur la nécessité d'une action conjointe des trois principaux acteurs, l'État, le marché et la société civile, pour chercher d'autres ressources et une plus grande diversité en matière de protection sociale et de politiques publiques (Ross, 2000 ; Giddens, 1998 ; Halpern et Mikos, 1998).

Ces évolutions vont dans la direction d'un nouveau modèle de gouvernance dans les États modernes et montrent en particulier l'importance d'une intégration sociétale, c'est-à-dire des interactions socio-politiques et des réseaux dans la gouvernance. Avec le déclin des moyens d'action de l'État, il y a un besoin urgent de rapprocher la société civile de la gouvernance. C'est également dans ce contexte social et idéologique que la pression pour l'ajustement structurel, c'est-à-dire la croissance du secteur privé au détriment du public, est de plus en plus forte dans la société contemporaine. En termes de politiques concrètes, différentes approches et mesures tendant à la privatisation et au passage au marché ont été mises en œuvre, en vue d'alléger la charge financière de l'État et d'améliorer les performances du secteur public (Flynn, 1997 ; Prosser, 1995 ; Hood, 1995).

#### L'ADAPTATION D'UNE LOGIQUE DE MARCHÉ ET DU MODE DE GESTION DES ENTREPRISES, ET LE PASSAGE A UN « CAPITALISME UNIVERSITAIRE »

L'éducation étant l'un des principaux domaines concernés par les politiques publiques, ne peut échapper au passage d'un mode de fonctionnement de type direction à la gouvernance. C'est particulièrement net à une époque de contraintes économiques, durant laquelle on commence à remettre en question l'idée, considérée comme allant de soi, suivant laquelle l'État devrait avoir le monopole de l'éducation (dont il serait le seul prestataire) (Dale, 1997). A la différence du bon vieux temps de l'État providence, les universités subissent aujourd'hui les pressions de l'État, principal prestataire d'enseignement, pour qu'elles obtiennent les meilleurs résultats possibles, avec les ressources qui leur sont apportées. Les deux approches de plus en plus en faveur dans la gouvernance de l'enseignement supérieur sont le modèle de gestion de l'entreprise et l'adaptation au marché. Suivre le modèle de gestion de l'entreprise, c'est transformer les universités en entreprises, ou en « universités entrepreneuriales », dans lesquelles l'organisation et le fonctionnement sont modifiés suivant l'idée répandue d'après laquelle l'éducation doit répondre à des besoins économiques (Slaughter et Leslie, 1997). Avec la pression pour une gestion efficiente, découlant de l'élargissement de l'accès à l'enseignement et de la diminution des ressources, la référence au marché ou aux principes de l'économie est perçue comme une discipline, qui incitera le secteur et les universitaires à travailler plus dur et de manière plus efficace et plus efficiente (Ball, 1990). Ce nouveau modèle de gouvernance a été diffusé et

soutenu par des organisations internationales comme la Banque mondiale et l'OCDE (Banque mondiale, 1994 ; OCDE, 1995).

En réponse aux pressions pour un meilleur rapport coût/efficacité et pour « une meilleure utilisation des ressources », de nouvelles conceptions de la gestion ont été adoptées et l'adaptation des modes de décision aux pratiques du management des entreprises est devenue courante dans les universités. Une culture entrepreneuriale de concurrence est apparue et tend à fonder la nouvelle culture de l'université. Pour devenir plus compétitives, les universités ont changé leur mode de gestion. Un nouveau vocabulaire est apparu, avec des termes tels que définition de mission, résultats, évaluation, audit, plan stratégique, centre de coût, et relations publiques (Duke, 1992). De plus, la réussite des réformes de l'enseignement supérieur est simplement mesurée par la diminution des interventions de l'État, tandis qu'une plus grande autonomie de gestion et des outils d'adaptation au marché jouent un rôle beaucoup plus important lorsque l'on procède à l'évaluation des établissements (Banque mondiale, 1994). Avec la diffusion de la gestion managériale, les entreprises ont un mode de fonctionnement plus gestionnaire et plus bureaucratique (Currie, 1998). Ce mode de gestion a accéléré la tendance des universitaires à s'adapter au marché, qui se reflète clairement dans l'idéologie suivant laquelle « le marché a toujours raison » et qui comporte des pratiques s'inspirant de celles des entreprises, le recours aux indicateurs de performances, la commercialisation de la recherche et de la connaissance (Currie, 1997, pp. 4-5). L'observation des changements fondamentaux intervenus dans le secteur universitaire conduit Slaughter et Leslie à écrire :

« Pour maintenir ou augmenter leurs ressources, les universitaires se sont trouvés de plus en plus en concurrence pour rechercher des financements extérieurs sur le marché de la recherche, que l'on évoque sous des termes variés : recherche appliquée, stratégique, ou ciblée. Ces financements ont pu prendre la forme de subventions et de contrats de recherche, de contrats de prestation de services, de partenariats avec des entreprises ou des administrations, de transferts de technologie, ou du recrutement d'un plus grand nombre d'étudiants payants, à des tarifs plus élevés. Nous utilisons le terme de *capitalisme universitaire* pour désigner ces activités institutionnelles et professionnelles de type marché visant à se procurer des financements extérieurs » (Slaughter et Leslie, 1997, p. 8).

A partir de cette idée de « capitalisme universitaire », nous suggérons que les évolutions qui ont affecté le secteur universitaire aux niveaux global et local à Hong-Kong (Chine) et à Taiwan représentent un processus de « passage à un capitalisme universitaire ». Lorsqu'on évoque la manière dont l'université a été affectée par les concepts et les pratiques du management et du marché, il faut comprendre qu'il s'agit là de processus en cours et non pas de situations statiques.

Nous entendons par passage à un capitalisme universitaire le scénario suivant lequel les universitaires, comme d'autres professionnels, sont impliqués progressivement dans le fonctionnement du marché. Lorsque nous évoquons l'adaptation au marché et au mode de gestion d'entreprise de l'enseignement supérieur, nous nous référons à la tendance répandue à adopter les principes, les valeurs, les pratiques et les stratégies du marché pour la gestion de l'enseignement supérieur. Quelles que soient les modalités de cette intégration, nous pouvons constater que l'activité des universitaires est structurée suivant une démarche d'adaptation au marché. C'est dans ce contexte général que l'éducation est devenue un instrument pour la réalisation d'un système mondial intégré suivant les principes du marché, comme le suggère justement Ball (1998). Cet article se situe dans ce contexte conceptuel plus large, pour examiner comment l'évolution de l'enseignement supérieur à Hong-Kong et à Taiwan a été affectée par la tendance globale consistant à changer de modèle de gouvernance. Elle s'attache particulièrement à l'interaction entre les facteurs globaux et locaux qui ont entraîné ces changements.

#### LES POLITIQUES D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR A HONG-KONG (CHINE)

Depuis les années 90, l'enseignement supérieur à Hong-Kong a fait l'objet de plusieurs réformes. L'une des principales transformations qui ont affecté cet enseignement concerne la croissance rapide des enseignements du premier cycle, de 8 % en 1989 à 18 % en 1994. Lorsque M. Tung Chee-hwa a pris ses fonctions de chef du gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong-Kong (HKSAR), il a demandé à la commission d'éducation d'entreprendre un examen approfondi du système éducatif. A la suite de cet examen, la commission a publié en 2000 un document intitulé *Review of Education System Proposal*, suivant lequel : « avec les changements politiques, économiques et culturels qui se produisent à Hong-Kong et dans le monde entier, nous constatons une tendance vers la globalisation, la société du savoir et la diversité culturelle. Pour faire face aux défis qui nous attendent, il est urgent de donner à la population de Hong-Kong des possibilités et un environnement qui leur permettront de développer leur potentiel et de progresser, afin de construire une société culturellement diversifiée, démocratique et civilisée avec une vision globale, afin de renforcer la compétitivité de Hong-Kong » (Education Commission, 2000). Par suite, l'investissement dans l'éducation et en particulier le développement de l'enseignement supérieur ont été les stratégies adoptées par la commission pour faire face aux défis de la globalisation. En réponse aux recommandations de la commission, le chef de gouvernement a évoqué directement les problèmes qu'elle posait dans son discours sur les orientations de l'an 2000. Il affirmait que « Hong-Kong était prête à entrer dans la compétition économique globale » et qu'« une réforme globale de l'éducation était nécessaire » (Chief Executive, 2000). Concernant l'enseignement supérieur, la

HKSAR considère que l'accroissement du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur contribuera au développement économique et social futur de la région. C'est pourquoi la HKSAR a récemment proposé (en mai 2001) de donner un nouvel élan à l'expansion de l'enseignement supérieur par un doublement des effectifs du premier cycle d'ici 2010 (*Ming Pao*, 14 juin 2001).

Outre la massification de l'enseignement supérieur, les réformes de ce secteur doivent être vues en relation avec la réforme plus globale du secteur public mise en route depuis 1989. Depuis la fin des années 80, le gouvernement de Hong-Kong a été très conscient de la tendance générale à la restructuration du secteur public dans l'esprit d'une gestion managériale. Pour améliorer l'efficacité et l'efficience du secteur public, le gouvernement a adopté les principes et les pratiques de cette gestion pour le secteur public. Cela signifie l'introduction de la concurrence pour améliorer les performances. La foi dans les principes et les pratiques du marché a entraîné une réorientation fondamentale vers une approche orientée en direction du marché dans la gestion du secteur public (Mok, 2001). L'enseignement supérieur, l'un des plus importants domaines des politiques publiques, n'est pas à l'abri de la vague de gestion managériale ; il a été affecté par le changement fondamental de conception administrative et du mode de gouvernance de la région de Hong-Kong. Considérons maintenant comment les trois aspects majeurs de la gouvernance de cet enseignement, l'accès à l'enseignement, le financement et la régulation ont évolué au cours des dernières années.

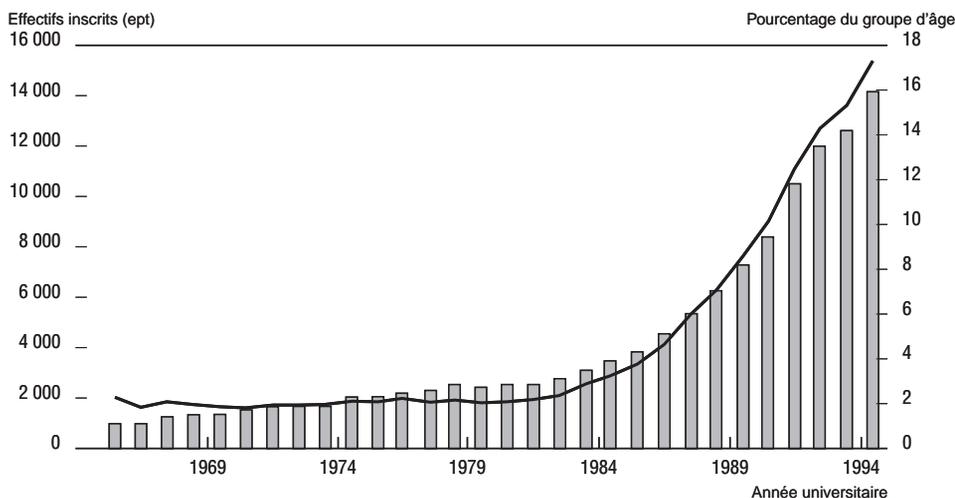
## LES CHANGEMENTS DU MODE DE GOUVERNANCE DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR A HONG-KONG

### L'accès à l'enseignement

L'enseignement supérieur est entré dans un processus de massification au cours des dernières décennies. La figure 1 montre que le pourcentage du groupe d'âge inscrit dans l'enseignement supérieur s'est accru de façon spectaculaire au cours des années 80 et 90 pour passer de 3 à 6 puis à 18 %. Comme on vient de le voir, le chef du gouvernement a proposé la poursuite de cette évolution pour atteindre un taux d'inscription de 60 % d'ici dix ans (Tung, 2000).

Suivant le discours d'orientation de l'année 2000, cette augmentation des effectifs de l'enseignement supérieur serait justifiée par la nécessité de rattraper le rythme de croissance des principales villes d'Asie et des pays développés afin « de répondre aux besoins d'une économie du savoir » (Chief Executive, 2000). Mais la région administrative spéciale de Hong-Kong sera confrontée aux problèmes que

Figure 1. Pourcentages de classes d'âges inscrits en enseignement supérieur



Source : University Grant Committee, 2000 (par Internet).

pose un quasi doublement des effectifs pendant cette période. L'une des stratégies proposées consiste à diversifier l'enseignement supérieur. Suivant Tung :

« Pour atteindre cet objectif, le gouvernement aidera les institutions d'enseignement tertiaire, les entreprises privées et d'autres organismes à proposer d'autres options que l'enseignement traditionnel de six ans, par exemple des diplômes professionnels et des enseignements qui ne sont pas du niveau du diplôme. Nous consulterons ces organismes, nous étudierons la demande et nous affecterons davantage de ressources en proposant des terrains et des prêts exceptionnels aux institutions intéressées par ces enseignements » (Chief Executive, 2000, p. 26).

En écho à ce point de vue de M. Tung, la Commission d'éducation a proposé dans sa *Review of Education System Proposal* (2000b) que le futur système d'enseignement supérieur comporte trois composantes : i) les **universités** qui offrent des diplômes complets ; ii) les **établissements d'enseignement postsecondaire** offrant d'autres formations à ce niveau ; iii) les **établissements de formation continue** qui proposent différents types de formation au-delà du secondaire. Le gouvernement de la HKSAR envisage aussi sérieusement de créer des collèges communautaires et a encouragé le lancement d'universités privées dans le territoire (Education Commission, 2000 ; *Ming Pao*, 15 mars 2001 et *Ming Pao*, 17 mai 2001). Cette proposition a clairement montré qu'un processus de diversification de l'enseignement supérieur

était en route. On pense que différents acteurs non étatiques participeront au développement futur de l'enseignement supérieur. Et ce qui est plus important, la mobilisation de nouveaux acteurs et de nouveaux moyens pour le développement de l'enseignement supérieur se fera d'abord suivant les principes du marché. L'extension des enseignements du premier cycle sera donc orientée par le marché de la formation et le gouvernement ne s'est pas complètement engagé à financer ces enseignements. Il est intéressant de noter que le gouvernement de la HKSAR est prêt à adopter un principe d'autofinancement pour gérer ces enseignements en engageant seulement deux milliards de dollars de Hong-Kong au cours des dix prochaines années, sous forme de prêts et non d'investissement direct dans l'enseignement supérieur. Un milliard devrait servir à des prêts à faible taux d'intérêt aux étudiants et un autre milliard serait prêté aux institutions d'enseignement supérieur pour louer et construire des locaux (*Ming Pao*, 31 mai 2001). La HKSAR propose aussi de diversifier les prestataires éventuels de formations supérieures courtes en faisant participer non seulement les établissements locaux, mais aussi des institutions étrangères. De plus, des institutions locales seraient également encouragées à organiser des enseignements supérieurs. La proposition récente concernant l'enseignement supérieur montre la volonté de diversification de l'enseignement par une mobilisation, non seulement des institutions publiques, mais aussi d'autres secteurs et acteurs, y compris ceux du secteur privé.

## Le financement

Bien que la HSKAR soit très désireuse d'offrir des possibilités d'enseignement supérieur, le gouvernement est conscient du fait que les seules ressources locales ne pourront jamais satisfaire une demande pressante. Il a donc adopté une nouvelle démarche pour aider au développement futur de formations courtes en offrant des subventions aux institutions d'enseignement supérieur, afin qu'elles puissent trouver ou louer des installations adaptées et en proposant des prêts aux étudiants (*Ming Pao*, 31 mai 2001). De manière quelque peu ironique, bien qu'il existe une volonté incontestable de développer l'enseignement supérieur, le gouvernement continue à diminuer les ressources financières attribuées au budget de l'enseignement supérieur dans le budget triennal. Le tableau 1 fait apparaître des réductions

Tableau 1. Crédits attribués par l'UGC pour deux périodes de trois ans

	Crédits	Taux de réduction
Triennium 1998-2001	\$48.37 milliards	10 %
Triennium 2002-2005	\$46.48 milliards	4 %

Source : *Hong Kong Standards*, 24 février 2001.

de 10 et de 4 % dans les deux derniers budgets. Bien qu'il soit nécessaire d'offrir davantage de possibilités d'enseignement supérieur, les institutions doivent chercher d'autres ressources financières, soit en multipliant les sources de financement, soit en adoptant un contrôle budgétaire plus rigoureux.

En réponse aux réductions budgétaires, les établissements d'enseignement supérieur de Hong-Kong doivent trouver d'autres sources de financement. D'un côté, ils se sont réellement efforcés de trouver des financements complémentaires en faisant payer les utilisateurs, en commercialisant leur recherche et en recherchant d'autres ressources dans le tiers secteur. D'un autre côté, des stratégies plus rigoureuses et conservatrices ont été adoptées pour réduire les coûts.

### ***Les stratégies utilisées pour générer d'autres ressources***

#### *Adoption du principe de paiement par l'utilisateur*

L'UGC (*University Grant Committee*) explique clairement sa position : « l'enseignement dans tous les pays est coûteux et accapare une partie importante des budgets nationaux. Mais c'est particulièrement le cas de l'enseignement supérieur ». L'UGC a décidé d'élever les droits d'inscription et le gouvernement a fixé un niveau minimum de ces droits pour pouvoir couvrir 18 % des frais des établissements subventionnés d'enseignement supérieur à partir de 1997. Outre cet accroissement des droits d'inscription, la réforme des subventions et des prêts constitue un autre changement remarquable. Dans la nouvelle organisation, il n'y aura plus de subventions et les prêts à tout demandeur sans critère de ressources seront consentis avec un intérêt de 5 % (UGC, 1996). Conformément au principe de la perception de droits, les établissements locaux d'enseignement supérieur ont organisé différentes formations auto-financées pour attirer les étudiants afin d'obtenir des ressources supplémentaires. Les formations à distance, les formations de reconversion, cogérées par des universités locales et étrangères et les programmes de formation continue rencontrent un succès croissant. Les établissements locaux d'enseignement supérieur organisent davantage d'enseignements supérieurs, tels que des maîtrises de gestion et des formations juridiques qui doivent être financées par les étudiants. La formation continue est également considérée comme l'une des principales sources de financement supplémentaire. Par exemple, la *School of Continuing and Professional Education* – (SCOPE) de la *City University* de Hong-Kong offre plus de 100 formations. La plupart sont liées à l'élévation des qualifications professionnelles et ces programmes réussissent à attirer un grand nombre de clients (SCOPE, 2001). Si l'on ajoute les formations courtes citées plus haut, on peut affirmer que le principe du paiement par l'utilisateur prend davantage d'importance dans le secteur de l'enseignement supérieur de Hong-Kong, ce qui montre que les établissements d'enseignement supérieur du territoire fonctionnent davantage suivant une logique du marché.

### *Commercialisation de la recherche*

Le principe du paiement par l'utilisateur est en fait une forme de pratique de commercialisation appliquée à l'enseignement supérieur. Les formations qui ont une valeur pour le marché sont « commercialisées » au profit des établissements d'enseignement supérieur. Ce ne sont pas seulement les enseignements, mais aussi une partie des travaux de recherche qui ont une grande valeur commerciale. La commercialisation de la recherche revêt deux formes différentes : soit la « vente » directe, soit l'établissement de liens plus étroits ou d'une collaboration avec les entreprises. La vente des travaux de recherche est davantage en vogue parmi les établissements d'enseignement supérieur de Hong-Kong pour apporter des revenus supplémentaires (*Hong-Kong Economic Times*, 2 mai 2001). Depuis 1993, l'Université des sciences et des technologies (HKUST) a créé la *Rand Corporation Limited* pour développer des activités de recherche qui ont une valeur sur le marché. La *City University* de Hong-Kong a également créé avec succès un *TeleEye Long Distance Monitoring System* à partir d'une de ses nombreuses recherches sur les technologies avancées, qui fait l'objet d'une grande publicité. De même la *Hong-Kong Polytechnic University* (HKPU) a créé le *Enterprise Development Center* pour promouvoir davantage de coopération entre l'université et les petites et moyennes entreprises. L'un de ses principaux objectifs consiste à commercialiser des travaux de recherche. Ces exemples ne constituent que la partie émergée de l'iceberg, car beaucoup de projets de recherche appliquée sont entrepris avec l'intention d'en tirer profit. Si l'on situe ces expériences dans le cadre évoqué ci-dessus, on voit que Hong-Kong est entré dans un processus d'adaptation au marché et de passage vers un capitalisme universitaire.

### *Recherche de ressources financières auprès du « tiers secteur »*

Au cours des dernières années, à côté des ressources obtenues de l'État et du marché, les établissements d'enseignement supérieur ont trouvé des sources de financement de plus en plus importantes auprès du tiers secteur : organisations nongouvernementales (ONGs), secteur associatif et individus. Dans son discours d'orientation pour l'année 2000, le chef du gouvernement a précisé que celui-ci souhaitait mobiliser ce tiers secteur (Chief Executive, 2000). La Commission d'éducation a confirmé cette orientation :

« Étant donné la forte proportion des dépenses publiques consacrées à l'éducation et les nouvelles mesures prévues, qui exigeront des ressources additionnelles considérables, nous devons adopter une stratégie appropriée pour utiliser efficacement les ressources publiques et celles de la collectivité. Pour mettre en œuvre la réforme de l'éducation, tous les acteurs de la société, en particulier les étudiants eux-mêmes

*doivent être prêts à contribuer plus largement* » (Education Commission, 2000, italiques ajoutées par l'auteur).

Les ressources obtenues de la société civile constituent un complément précieux au budget réduit des établissements d'enseignement supérieur et aux produits d'un marché instable. Chaque université a maintenant créé un comité pour recueillir des dons. Les travaux de ce comité ne sont pas négligeables, car beaucoup d'installations sur les campus universitaires bénéficient d'une aide financière du tiers secteur. Par exemple, la nouvelle cité universitaire de la *City University* est financée par le *Hong-Kong Jockey Club* et la *Hong-Kong Shanghai Banking Corporation*. Il ne faut donc pas sous-estimer le rôle du tiers secteur dans le financement de l'enseignement supérieur, en particulier durant une période de restrictions financières.

### **Mesures visant à limiter les coûts**

#### *L'amélioration de la productivité*

Le budget de l'enseignement supérieur de Hong-Kong pour les trois années 2002-2005 a été réduit d'environ 4 % (à peu près 46.68 milliards de dollars de Hong-Kong [Chine]). Mais cette diminution du budget n'est pas accompagnée d'une baisse des effectifs, puisqu'au contraire on prévoit davantage d'étudiants et de recherche. Cette stratégie mise en œuvre dans l'enseignement supérieur ces dernières années, qui vise l'accroissement de la productivité, est un élément d'un projet plus vaste de restructuration du secteur public à Hong-Kong. « Faire plus avec moins », « faire mieux » et « en avoir pour son argent » sont devenus les thèmes dominants du secteur public, avec l'espoir de gains de productivité permettant une meilleure qualité de services avec moins de ressources. Le programme d'amélioration de la productivité est :

« conçu pour réaliser à court terme des gains de productivité quantifiables et pour améliorer durablement la productivité du secteur public. Cela sera réalisé par une combinaison d'un ralentissement de la croissance des dépenses, d'un examen des principaux types de dépenses et d'un changement du type de gestion visant à créer une culture de gestion des ressources plus dynamique » (*Efficiency Unit*, 1998).

Comme pour les autres politiques publiques à Hong-Kong, la réduction des crédits publics aux établissements d'enseignement supérieur pourrait être de 5 % pour la période 2002-2003 (*Efficiency Unit*, 1998). Ce principe consistant à faire « plus avec moins » correspond à une tendance récente du secteur public et cette réduction des crédits de l'enseignement supérieur illustre bien le climat qui prévaut dans la gestion du secteur public.

### *Les mesures de départ volontaire à la retraite*

En vue de réduire les coûts et de renforcer la capacité d'épargne des institutions, un certain nombre d'établissements d'enseignement supérieur ont commencé à mettre en œuvre des mesures de départ volontaire en proposant une retraite anticipée aux personnels les moins performants. La rémunération du personnel enseignant et non-enseignant est l'une des principales sources de dépense de ces établissements. Pour réduire les coûts, l'Université des sciences et des technologies souhaite un départ volontaire du personnel non-enseignant plus tôt (Min Pao, 12 avril 2001), tandis que la *Chinese University* est la plus avancée dans l'application de cette mesure au personnel enseignant (Sing Tao Jih Pao, 15 mai 1999). Face aux restrictions budgétaires et à la limitation des ressources, de plus en plus d'institutions supérieures envisagent des mesures comparables pour réduire les frais de personnel. Par exemple, les rémunérations de départ des enseignants qui viennent d'être recrutés à la *City University* sont sensiblement moins élevées. On peut donc considérer que ces institutions sont de plus en plus conscientes de leurs coûts et influencées par une idéologie de rationalité économique (Mok, 2001).

### **La régulation**

Hong-Kong (Chine) est la première des sociétés asiatiques qui ait imposé des mesures pour veiller à la qualité de l'enseignement supérieur (Mok, 2000). Tout en reconnaissant que les établissements d'enseignement supérieur peuvent avoir des rôles, des missions et des caractéristiques différentes et qu'ils proposent une grande diversité de programmes et de styles d'enseignement, l'*University Grant Committee* considère qu'il est indispensable de promouvoir et de garantir une plus grande qualité de l'enseignement, en particulier pendant cette période d'expansion rapide. Trois programmes importants d'assurance qualité ont été mis en œuvre, comportant des évaluations consacrées respectivement à la recherche, à l'enseignement et à la gestion : les *Research Assessment Exercises* (RAEs), le *Teaching and Learning Quality Process Review* (TLQPR) et les *Management Reviews* (MRs). Depuis les années 90, trois évaluations ont été consacrées à la qualité de la recherche en 1994, 1996 et 1999. Une évaluation a porté sur les enseignements en 1997, pour voir si les établissements avaient mis en pratique l'auto-évaluation. Des évaluations consacrées à la gestion ont été menées à bien pour étudier les fonctions, les missions, les objectifs éducatifs, l'utilisation des ressources, la programmation et les mécanismes financiers des différents établissements (French, 1999 ; Mok, 2000).

Ces évaluations ont des conséquences importantes sur les financements, car l'attribution de crédits est liée aux résultats des établissements en matière de recherche. Suivant ces évaluations, les universitaires dont les travaux de recherche se situent au-delà du seuil fixé par l'UGC sont considérés comme des « chercheurs actifs ». Les crédits dont bénéficient les centres de coût sont fonc-

tion du nombre de chercheurs actifs qu'ils emploient. Ce type d'évaluation entraîne inévitablement des conséquences négatives pour les établissements d'enseignement supérieur, avec la domination qu'exerce la recherche dans la vie de l'université, tandis que les tâches d'enseignement sont moins reconnues. Le syndrome « publier ou périr » s'est développé dans l'enseignement supérieur et peut être illustré par les conditions dans lesquelles les universitaires sont recrutés et promus et dont leur travail est apprécié (Cheng, 1995 ; Mok, 2000). Parallèlement aux évaluations des activités de recherche, l'UGC a conduit des évaluations de la qualité de l'enseignement pour s'assurer que tous les établissements au financement desquels il contribue avaient mis en place des dispositifs pour garantir la qualité de l'enseignement. Ces évaluations portent sur « cinq aspects de l'enseignement donné par chaque établissement : la conception des programmes d'enseignement, la pédagogie, la qualité de la pratique de l'enseignement, l'évaluation des résultats et le financement » (UGC, 1999 ; Mok et Lee, 2000). Si l'objectif initial de l'évaluation consistait à rappeler aux établissements d'enseignement supérieur l'accent qu'ils devaient mettre sur l'enseignement, les directions de ces établissements l'ont perçue comme un élément pris en compte pour l'attribution de crédits. Avant les évaluations de l'UGC, les établissements ont créé leur propre audit interne pour mettre en place un dispositif de promotion de l'excellence de l'enseignement. *Hong-Kong University* et la *City University* par exemple ont créé leur unité d'audit interne de l'enseignement, ce qui est considéré comme une bonne pratique par l'UGC (UGC Secretariat, 1996, 1996a). Il est prévu qu'une deuxième série d'évaluations de l'enseignement commencera en 2002 (TLQPR Review Team, 1999). Les évaluations de la gestion doivent permettre de voir si les ressources des établissements ont été utilisées efficacement, bien qu'elles ne portent pas sur l'efficacité (French, 1999a ; Mok et Lee, 2000). Elles affecteront cependant les financements des établissements d'enseignement supérieur, en particulier lorsque l'État réduit ses crédits à l'enseignement supérieur.

On peut constater que ces évaluations mettent l'accent sur les critères principaux, qui sont l'efficacité, l'efficacité et l'économie. Elles se fondent sur l'idéologie managériale évoquée plus haut et les établissements d'enseignement supérieur sont devenus plus conscients de l'importance d'une bonne utilisation de leurs ressources. L'un des principaux résultats de ces évaluations a été « le déclassement ou même la fermeture de certains centres de recherche, dont les performances n'ont pas été jugées suffisantes » (UGC Secrétariat, 1999a). Ces contrôles de qualité ont réussi à créer un climat de compétition interne dans l'enseignement supérieur. Avec ce dispositif, les établissements d'enseignement supérieur doivent mieux veiller sur leurs coûts, s'efforcer d'être plus efficaces dans leur enseignement et dans l'utilisation de leurs ressources, faire davantage de recherche avec moins de moyens, créer des unités autonomes transparentes

et fonctionner suivant une rationalité économique. Avec ce mode de régulation, le gouvernement a adopté un modèle de gouvernance impliquant le contrôle des établissements d'enseignement supérieur, au lieu d'une intervention directe dans tous les aspects de la gestion. Si l'on considère aussi bien les réformes de la gestion que l'adoption des principes et des pratiques du marché et que la mobilisation du tiers secteur pour le financement de l'enseignement supérieur, on voit que le mode de gouvernance adopté à Hong-Kong se rapproche de celui des entreprises : l'État est devenu le coordinateur et l'animateur des services éducatifs, au lieu de conserver le monopole de ces services.

### L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR A TAIWAN

Les transformations les plus récentes qui ont affecté l'enseignement supérieur à Taiwan sont étroitement liées à des facteurs externes aussi bien qu'internes. À l'extérieur, l'évolution du contexte socio-économique et l'impact croissant de la globalisation ont inévitablement créé des pressions pour un changement des politiques, à la suite de la démocratisation en 1987. Sur le plan interne, le changement du contexte socio-politique et socio-économique dans l'île a sûrement constitué le facteur déterminant de la restructuration de l'éducation (Chin, 1993 ; Law, 1998 ; Weng, 1999). Il faut aussi prendre en compte d'autres facteurs locaux, tels que la modification de la conception de la gouvernance et les changements socio-économiques qui ont suivi le tremblement de terre de 1999, ainsi que la massification de l'enseignement supérieur, qui ont aussi contribué aux réformes de l'enseignement supérieur et à la restructuration de l'éducation (Mok, 2001a).

Prenant en compte le changement du contexte socio-politique après le commencement du programme de démocratisation il y a une dizaine d'années, le professeur Guo Weifan, ancien ministre de l'Éducation, avait déclaré en 1993 que la démocratisation de l'enseignement supérieur devrait aller de pair avec les évolutions politiques. En annonçant que le gouvernement était prêt à adopter une politique de décentralisation de l'enseignement supérieur, il avait promis que l'État déléguerait progressivement ses pouvoirs dans quatre domaines essentiels : la gestion du personnel, les libertés académiques, les finances et les programmes d'enseignement (*Gao Fiao Fian Xun*, 10 juin 1993). La société étant plus ouverte après l'abrogation de la loi martiale, le gouvernement a mis en route une série de réformes pour rendre le système éducatif plus ouvert et plus innovant. Une idée essentielle, *song-bang* (c'est-à-dire lâcher la bride ou libéraliser) a été lancée et soutenue en 1994 par la Commission d'examen de la réforme éducative (RCER), présidée par le Dr Y.T. Lee, proposé pour un prix Nobel et président de l'Académie chinoise. Les universitaires bénéficient aujourd'hui d'une autonomie et d'une souplesse beaucoup plus grandes pour gérer les institutions d'enseignement

supérieur. Ils ont créé leurs associations professionnelles au niveau de chaque université et au niveau interuniversités, pour discuter de la politique de l'enseignement supérieur. Au niveau interuniversitaire, un Comité pour la promotion de la réforme universitaire (CPUR) a été créé sur une base volontaire pour faire part de ses réactions aux politiques d'enseignement supérieur et pour proposer d'autres points de vue que les positions officielles (Law, 1996a, 2001).

La récente réforme de l'enseignement supérieur a également été influencée par la nouvelle conception de la gouvernance à Taiwan. En effet, les réformateurs ont adopté une approche néo-classique de la gestion du secteur public, considérant que l'État ne devrait pas trop intervenir, mais devrait créer une infrastructure favorable à une économie de marché. Ces orientations ont affecté le mode de gouvernance de l'éducation (Entretien, décembre 1999, Taipei). Avec ce changement de contexte socio-politique et de conception de la gouvernance, le problème essentiel qui se pose pour le secteur éducatif à Taiwan est celui de la redéfinition des rapports entre l'État et l'éducation, en particulier du fait que le gouvernement envisage la possibilité d'une privatisation de l'éducation (*United News*, 28 décembre 1999). Comme la prospérité a touché de plus en plus de citoyens, ils sont prêts à payer pour une éducation de qualité et en ont les moyens. Alors que l'État rencontre des difficultés croissantes pour financer tous les établissements d'enseignement supérieur, le marché, la famille et les individus prennent davantage d'importance pour la diversification de l'enseignement et de son financement. Bien que le rôle de l'État reste essentiel, cela ne veut pas dire qu'il doive monopoliser l'éducation et s'opposer à ce que des organismes ou individus privés y participent. Pour le gouvernement taiwanais, un rôle accru du secteur privé et la mobilisation d'autres sources de financement doivent permettre, non seulement de trouver des financements supplémentaires, mais aussi de diminuer la charge qui incombe à l'État pour faire face aux besoins pressants de l'enseignement supérieur (Entretien, avril 2000, Taipei).

A côté des transformations du contexte socio-économique et politique local, l'impact croissant de la globalisation a aussi influé sur le développement de l'enseignement supérieur. Comme Tung-Chee-hwa, chef du gouvernement de Hong-Kong (Chine), Chen Shuibian, le président taiwanais récemment élu, est convaincu que « l'enseignement universitaire est le facteur essentiel de la compétitivité d'une nation à l'ère de l'économie du savoir » (Chen, 2000). Pour répondre aux problèmes posés par la globalisation, le ministère de l'Éducation de Taiwan a organisé en mai 2001 un forum de discussion pour élaborer un Projet pour l'enseignement supérieur (ministère de l'Éducation, 2001). Nous allons examiner comment la gouvernance de l'enseignement supérieur a changé à Taiwan, en particulier en ce qui concerne l'offre d'enseignement, le financement et la régulation du système.

## LES CHANGEMENTS DU MODE DE GOUVERNANCE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR A TAIWAN

### L'offre d'enseignement

Le nombre d'établissements privés d'enseignement supérieur a connu une très forte croissance depuis la fin des années 80. Au cours de l'année 1999-2000, on en comptait 59, sur un total de 105 (ministère de l'Éducation, 2000). C'était presque sept fois plus qu'au cours des années 50 (ministère de l'Éducation, 1999). Comme l'indiquaient le projet de réforme de l'éducation (*Overall Proposal on Education Reform*) en 1994 et la Loi sur les universités révisée récemment, le gouvernement de Taiwan reconnaît l'importance du rôle du secteur privé dans l'enseignement supérieur (Education Reform Council, 1994 ; University Law Drafting Unit, 2001). De plus, la Loi sur les établissements privés d'éducation, révisée récemment et le Plan de coopération entre les institutions sociales et les établissements d'enseignement ont défini précisément les procédures et la réglementation concernant le fonctionnement des établissements privés. Dans ce cadre réglementaire, les intérêts des différentes parties prenantes : État, institutions sociales, organismes privés et étudiants sont pris en considération.

### Le financement

Avant l'examen approfondi de l'enseignement supérieur réalisé au milieu des années 90, toutes les universités nationales étaient essentiellement financées par l'État (Education Reform Council, 1994*b*). A la suite de cet examen, la Commission de réforme (RCER) a considéré que la proportion des crédits publics dans le financement des universités était trop élevée. Après une analyse approfondie et une évaluation critique du mode traditionnel de financement, la RCER a donc recommandé une nouvelle politique de financement. Considérant qu'une forte pression sur l'enseignement supérieur pourrait motiver les universités publiques et privées pour fonctionner plus efficacement, le gouvernement a adopté une nouvelle politique de financement, comportant une réduction de 20 à 25 % des crédits de l'État consacrés aux universités. Celles-ci doivent donc trouver des sources de remplacement. De plus, la RCER a instauré une « compétition interne » parmi toutes les universités publiques et privées, en liant l'affectation des ressources aux performances de chacune d'entre elles, pour améliorer les performances globales du système (Education Reform Council).

Avec ce nouveau dispositif de financement, les universités doivent trouver des ressources de différentes manières. Le principe d'un financement par le secteur privé et par les utilisateurs est encouragé par le gouvernement. Le tableau 2 montre que la proportion de ressources autres que celles de l'État a augmenté, en particulier lors-

Tableau 2. Sources de financement de certaines universités à Taiwan en 1996-1998

		National Ching Hua University	National Taiwan University	National Cheung Kung University	National Chiao Tung University
Droits d'inscription	96	168 262	647 451	463 293	221 535
	97	173 030	697 405	460 440	222 141
	98	206 100	772 410	490 671	256 197
Coopération avec d'autres partenaires	96	470 579	11 06 252	663 150	322 723
	97	662 434	1 909 121	950 872	570 098
	98	777 409	2 125 089	1 165 279	737 843
Intérêts	96	8 422	14 671	23 848	29 856
	97	29 204	52 317	85 460	59 514
	98	57 769	144 904	157 172	79 232
Dons	96	713	3 431	1 660	2 485
	97	587	57 924	3 000	2 502
	98	22 654	46 238	7 900	10 330
Formation continue	96	6 977	70 962	6 881	27 377
	97	13 640	55 316	105 843	45 772
	98	129 606	70 544	129 606	57 243

Source : Ministère de l'Éducation (2000), Source Internet.

que le gouvernement a décidé de donner aux universités publiques un statut d'organismes indépendants (Mok, 2000). En devenant des entités indépendantes, elles disposent de plus d'autonomie et de souplesse pour leur gestion, leur financement et leurs projets de développement. Elles sont donc autorisées à se financer par une diversité de sources privées. Par exemple, la *National Normal University* a commencé à restructurer ses programmes en étendant ses activités et en multipliant les formations qui peuvent répondre aux besoins des étudiants et des employeurs. Le professeur Chien Maw-fa, président de la *National Normal University*, a confié à l'auteur que l'université avait encouragé les étudiants à s'inscrire à une double spécialisation et qu'il pensait que cette politique rendrait les étudiants plus compétitifs et faciliterait leur placement sur le marché du travail (Entretien, avril 2000, Taipei).

La réduction de la contribution financière de l'État au financement des universités nationales peut permettre à l'État d'offrir une contribution partielle à celui des universités privées. A partir de l'année universitaire 1999-2000, 20 % des ressources régulières des établissements privés d'enseignement supérieur provenaient de crédits d'État, sous forme de subventions, récompenses et aides diverses, ce qui a renforcé les moyens de ces établissements (ministère de l'Éducation, 2000). Quand ils bénéficient d'un financement partiel de l'État, ils ont vis-à-vis du public la responsabilité de veiller à leurs normes de qualité. Pour rendre les établissements privés plus compétitifs, les restrictions sur les droits d'inscription dans l'enseignement

public aussi bien que privé ont été assouplies. Il n'y a plus de restrictions sur les droits que peuvent demander les établissements privés et une marge de flexibilité de 30 % a été accordée aux établissements publics (Education Reform Council, 1994b). Ces mesures renforcent le rôle du secteur privé dans l'enseignement supérieur et la situation privilégiée dont bénéficiaient les établissements publics du fait d'un financement direct par l'État disparaît, pour laisser la place à une concurrence accrue avec les établissements privés. Ces évolutions ont montré que l'État s'efforçait de mobiliser le secteur privé pour le financement de l'enseignement supérieur (Mok, 2001 ; Weng, 2001).

Parallèlement à la modification du mode de financement par l'État, le gouvernement taiwanais a adopté le principe du paiement par les utilisateurs pour réduire la charge qui incombe aux finances publiques. Les responsables ont annoncé à différentes reprises que les droits d'inscription allaient être augmentés. Les professeurs Yang Kuo-Chih, vice-ministre de l'Éducation et Huang Kuo-tuan, ministre de l'Enseignement supérieur, ont déclaré : « l'enseignement supérieur n'est pas gratuit et le principe du paiement par les utilisateurs doit être adopté » (*China Times*, 1<sup>er</sup> septembre 1999, 28 décembre 1999). Il est prévu que ces droits d'inscription dans les universités publiques et privées n'augmenteront pas de plus de 5 et 5.5 % respectivement par an (ministère de l'Éducation, 1999). Comme l'indiquent les chiffres du tableau 3, ils ont en fait augmenté de 5 et de 3.5 % en un an.

Reconnaissant que certaines universités publiques récentes peuvent rencontrer des difficultés pour trouver des ressources, le ministère a pris des mesures pour leur accorder des subventions supplémentaires. Lorsque le nouveau président a pris ses fonctions, il a suggéré une orientation politique centriste, en s'efforçant de modifier le mode de gouvernance par une mobilisation du marché et du secteur privé pour l'éducation et pour son financement (Chen, 2000). Le nouveau gouvernement considère également que l'enseignement supérieur pourrait disposer de moyens suffisants, sur le plan quantitatif et qualitatif, par la mise en place de dispositifs efficaces de suivi et de contrôle (Entretien, juin 2001). En résumé, on voit que le gouvernement taiwanais s'est efforcé de mobiliser différentes sources pour le financement de l'enseignement supérieur et qu'il tend à ne plus être le seul financeur, mais plutôt à jouer un rôle de coordination en faisant participer d'autres acteurs à ce financement.

## La régulation

L'abolition de la loi martiale en 1987 a été suivie d'un certain nombre de changements radicaux dans le domaine de l'enseignement supérieur. Les réformes évoquées ci-dessous montrent que les universitaires disposent de davantage d'autonomie et assument une plus grande responsabilité dans la gouvernance des universités.

Tableau 3. Montant des droits d'inscription dans certaines universités à Taiwan en 1998-1999

	Médecine		Sciences de l'ingénieur		Faculté de sciences/agriculture		Gestion		Lettres/Droits		Augmentation des droits
	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	%
<b>Universités publiques</b>											
National Taiwan University	29 310	30 770	21 870	22 950	217 000	22 770	18 990	19 930	18 700	19 630	5
National Normal University	n.a.	n.a.	21 870	22 950	21 770	22 770	n.a.	n.a.	18 700	19 360	5
National Cheng Kung University	29 330	30 790	19 000	22 930	21 700	22 900	19 000	n.a.	18 710	19 500	5
National Ching Hwa University	n.a.	n.a.	n.a.	22 900	21 700	22 900	19 000	n.a.	18 710	19 500	5
<b>Universités privées</b>											
Tung Ng University	n.a.	n.a.	n.a.	49 150	n.a.	48 740	41 250	42 690	40 620	42 020	3.5
Tung Hoi University	n.a.	n.a.	47 320	49 380	47 720	48 960	41 440	42 880	40 810	40 620	3.5
Fu Yab University	n.a.	n.a.	46 980	48 810	47 380	48 400	41 150	48 810	40 520	41 740	3
Yuan-ze University	n.a.	n.a.	n.a.	49 680	47 490	n.a.	41 250	43 310	40 620	42 650	5

Source : Ministère de l'Éducation (2000), Source : Internet.

### ***La délégation de pouvoirs aux universitaires***

Au cours des décennies précédentes, le choix, la nomination et le licenciement des présidents des établissements tertiaires étaient strictement contrôlés par le ministère de l'Éducation, qui définissait les règles concernant la qualification des enseignants. La nouvelle loi sur les universités précise que les présidents des établissements devraient être élus par ceux-ci. Il leur revient d'organiser la recherche de candidatures et de fixer leurs règles et leurs critères propres pour le recrutement des présidents (Tsai, 1996). Davantage de responsabilités ont été confiées aux facultés pour assurer leur propre gestion. Les enseignants des institutions publiques et privées d'enseignement tertiaire peuvent choisir deux ou trois candidats aux fonctions de président et de doyen et en font part au ministère et aux présidents de universités pour la sélection finale et la nomination. Si les autorités supérieures exercent encore un contrôle final sur les nominations, le processus électoral a donné aux enseignants un pouvoir de négociation avec les autorités. Conformément à la nouvelle loi sur les universités, les établissements d'enseignement tertiaire peuvent créer leurs conseils de faculté qui s'occupent du recrutement, des promotions et du licenciement des enseignants. Les universitaires jouissent donc désormais d'une plus grande autonomie (ministère de l'Éducation, 1997, 1997a).

### ***L'habilitation des établissements***

Le second mécanisme permettant d'accroître l'autonomie des universités a été le système d'« auto-habilitation », adopté au cours des années 90. Jusque là, le ministère disposait d'un pouvoir absolu pour l'évaluation des qualifications et des publications, du point de vue des recrutements et des promotions. Ce système pouvait aussi être vu comme un système de sélection permettant d'exclure des universitaires et de censurer des recherches ou des publications jugées inacceptables par la direction du parti au pouvoir. Depuis 1991, le ministère de l'Éducation a progressivement transféré ce pouvoir aux établissements d'enseignement supérieur. C'était le cas de 15 universités en 1996-97. A la date de la rédaction de cet article, 23 universités ont reçu une habilitation et 16 autres l'ont demandé (ministère de l'Éducation, 1997, 1997a).

Pour obtenir ce statut, les institutions d'enseignement supérieur doivent passer par trois étapes. Elles doivent d'abord répondre au niveau minimum défini par le ministère pour les publications des quatre années précédentes (70 % pour les établissements employant plus de 50 enseignants, qui ont soumis leurs publications pour une évaluation et 90 % pour celles qui ont moins de 20 enseignants). Au deuxième stade, le ministère envoie des équipes d'inspection pour examiner les processus d'évaluation des universités qui répondent aux critères minimaux. Ces équipes vérifient en particulier que les conseils de faculté ont été créés et fonctionnent de manière satisfaisante. Si les établissements ont bénéficié d'un

avis favorable à la suite de l'inspection, ils passent au troisième stade : une période de trois ans d'agrément provisoire, durant laquelle ils peuvent s'auto-évaluer. A la fin de cette période, ils font à nouveau l'objet d'un examen. Si il est satisfaisant, ils reçoivent une habilitation complète. Mais les établissements d'enseignement supérieur habilités doivent continuer à envoyer au ministère les résultats de leur auto-évaluation, tandis que les autres doivent toujours soumettre leurs publications pour une évaluation (Law, 1996, 2000).

### ***Autonomie dans la conception des programmes d'enseignement***

L'autonomie croissante des universités se manifeste aussi par l'abolition des contrôles exercés sur les disciplines dont l'enseignement était jusqu'ici prohibé, ou exclusivement offert par les établissements d'enseignement supérieur. Il s'agit de l'enseignement religieux, de la formation des enseignants et des enseignements artistiques et sportifs dont le parti au pouvoir considérait qu'ils pouvaient remettre en cause son leadership et les valeurs nationales qui devaient s'imposer au pays. C'était le cas de l'enseignement religieux. Les universités privées placées sous le patronage d'institutions religieuses – telles que la *Fu Jen Catholic University* et la *Chung Yen Christian University* – ne pouvaient donner un enseignement religieux ni créer des facultés de théologie. En 1997, la loi sur l'enseignement religieux a été révisée pour permettre aux individus, à des entités privées et à des associations locales de créer des établissements d'enseignement dans tous les domaines, sauf ceux de la police et de l'armée (Lax, 1996 ; ministère de l'Éducation, 1997a).

La nouvelle Loi sur l'enseignement privé reconnaît aussi formellement un éventail plus large d'institutions de formation des enseignants. Précédemment, la formation des enseignants des écoles primaire et secondaire ne pouvait être assurée que par des établissements financés par l'État – trois universités et neuf écoles normales. Ce monopole a été aboli après l'adoption de la loi sur la formation des enseignants en 1994. Depuis lors, d'autres institutions ont pu organiser une formation des enseignants. En 1995-96, c'était le cas, à titre expérimental, de 22 établissements pouvant accueillir 2 190 étudiants, notamment la *Ching Hua University* et le *Taiwan Institute of Technology*. Après un examen rigoureux, sept universités publiques et trois universités privées ont reçu l'accord du ministère de l'Éducation pour offrir un enseignement universitaire supérieur pour la formation initiale des enseignants en 1997-98 (ministère de l'Éducation, 1998a).

### ***Les systèmes d'évaluation interne et externe***

La loi récemment révisée sur les universités définit dans ses articles 26 et 46 les systèmes d'évaluation qui doivent concerner les établissements d'enseignement supérieur et les enseignants (University Law Drafting Unit, 2001). Ces systèmes doivent garantir la qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche, ce

qui est d'autant plus nécessaire que le dispositif traditionnel de contrôle par le ministère est remplacé par des systèmes d'évaluation interne de la qualité propres à chaque établissement. Bien qu'il n'y ait pas pour le moment de dispositif d'évaluation externe de la recherche et de l'enseignement équivalents à ceux que l'on a pu voir à Hong-Kong, il existe déjà des systèmes de contrôle interne conformes à la loi sur les universités (Mok et Lo, 2001). Par exemple, les résultats des travaux de recherche, notamment les publications, sont pris en compte pour la promotion des universitaires (Entretien, 8 juin 2001, Taipei). A cet égard, le système d'évaluation interne joue le rôle d'un système d'assurance qualité. Il faut cependant noter aussi que le gouvernement de Taiwan a également mis en place un dispositif d'évaluation externe en invitant des groupes d'experts à réaliser des examens complets de certains établissements. Mais cette pratique n'a pas été réglementée comme à Hong-Kong. Au total, les systèmes d'évaluation externe et interne déjà mis en œuvre, ainsi que la loi sur les universités impliquent une régulation et une évaluation des établissements d'enseignement supérieur. Il ne s'agit plus d'un contrôle direct sur tous les aspects de leur fonctionnement, mais de suivre et de faciliter l'amélioration des établissements, ce qui constitue un nouveau mode de gestion de l'enseignement supérieur.

## ANALYSE

### **L'adaptation de l'enseignement supérieur au marché, à Hong-Kong et à Taiwan**

Les analyses qui précèdent ont fait apparaître un certain nombre de transformations intervenues dans l'enseignement supérieur dans les deux « tigres » : la décentralisation, l'adoption d'une logique de marché et la privatisation. Elles sont semblables à celles qui se sont produites ailleurs, ce qui laisse penser qu'elles ont été influencées par la tendance générale à la globalisation. Néanmoins, un examen plus attentif de l'évolution de leurs politiques suggère que, même si les idées et les concepts ont un caractère international, les déterminants des politiques d'éducation ont essentiellement un caractère national. Si l'on prend le cas de Hong-Kong par exemple, on observe la coexistence de processus de décentralisation, d'adaptation au marché et de recentralisation et l'on constate que le développement de l'enseignement supérieur a été beaucoup influencé par l'héritage du gouvernement colonial, en ce qui concerne une approche de la gouvernance inspirée par le management.

Dans un contexte caractérisé par la recherche de la qualité, de l'efficacité et de l'efficience, les universitaires et les personnels de l'enseignement de Hong-Kong se sont trouvés impliqués dans un processus de rapprochement avec le marché et de passage à un capitalisme universitaire. Bien qu'elle constitue une région de la Chine populaire bénéficiant d'un statut administratif spécial, la manière dont Hong-Kong a adopté un mode de gestion du secteur public se rap-

proche de l'idéologie et de la pratique de l'ancien État souverain, le Royaume-Uni. Comme le montre Mok (1999) dans une autre étude, la Région administrative spéciale a adopté les principes de liberté de choix et de management dans la réforme des services publics. Le nouveau statut de la région n'implique pas nécessairement la disparition des mécanismes, des pratiques et des traditions de l'ancien gouvernement colonial. Les réformes récentes de l'enseignement supérieur sont inspirées par les modes de gestion des entreprises et par le marché. Les idées et les pratiques en vigueur reflètent l'influence de l'ancienne puissance coloniale, mais aussi d'autres pays développés, comme l'Australie et les États-Unis. Si Hong-Kong n'est plus gouvernée par les Britanniques, les pratiques de gestion du secteur public sont modelées sur celles du Royaume-Uni et reflètent l'influence prolongée de l'ancienne puissance coloniale (Mok et Lee, 2000). Nous avons vu également que les universitaires étaient concernés par un processus de passage à une logique capitaliste, d'autant plus que les universités sont soumises à de sérieuses contraintes financières, du fait des coupes budgétaires. Pour trouver des ressources supplémentaires, les institutions et leurs personnels sont devenus plus conscients de la possibilité de commercialiser leur enseignement et leurs travaux de recherche. On voit que l'enseignement supérieur à Hong-Kong est influencé par le passage à une logique de marché (Mok, 1999 ; Chan et Mok, 2001 ; Mok, 2001a).

Dans le cas de Taiwan, les changements intervenus dans l'enseignement supérieur représentent non seulement un processus d'abandon du monopole de l'État, une autonomie croissante des établissements et les progrès d'une logique de marché ; ils signifient aussi un changement du modèle de gouvernance, impliquant une redéfinition de la relation entre l'État et la société. En abandonnant le monopole de l'enseignement supérieur, l'État a permis à d'autres acteurs de participer à cet enseignement, éventuellement suivant une logique de marché. La décentralisation signifie un passage du contrôle direct par l'État à une forme de supervision, suivant laquelle la bureaucratie centrale est remplacée par des systèmes de gestion décentralisée, impliquant une autonomie poussée des établissements et une diversité de modes de gestion et d'administration. L'autonomie implique que les universitaires disposent d'une plus grande liberté sur le plan académique, pour leurs activités de recherche et pour gérer leurs établissements (Mok, 2001).

Toutes les universités publiques de Taiwan doivent maintenant chercher des ressources supplémentaires. A cet effet, elles ont entrepris différents types d'activité : proposer des formations répondant à des besoins nouveaux, effectuer des recherches pour les entreprises ou en partenariat avec elles, trouver des fonds auprès des associations d'anciens élèves, ou louer des installations. Comme on peut s'y attendre, les départements qui offrent des formations répondant aux besoins du marché bénéficient de ressources supplémentaires, tandis

que ceux qui sont moins compétitifs voient leurs crédits se réduire ; les présidents des universités sont davantage concernés par la possibilité de commercialiser leurs enseignements. La recherche appliquée est fortement encouragée, ainsi que d'autres pratiques consistant à sous-traiter les restaurants universitaires, à créer d'autres activités sur le campus, à donner des consultations moyennant paiement ; ces activités sont considérées comme des moyens efficaces de contribuer au financement de l'éducation. De même, d'autres modes de fonctionnement proches de ceux du marché ont été adoptés : l'augmentation des droits d'inscription, la réduction du budget de l'enseignement supérieur, le renforcement des relations avec les entreprises, l'incitation à entreprendre des activités rentables et la création de formations répondant aux besoins du marché pour attirer davantage d'étudiants (Mok, 2000b ; Mok et Lee, 2001). En résumé, la réduction du rôle de l'État dans l'enseignement, son financement et sa régulation montrent clairement une tendance à la désétatisation et à la décentralisation. Le développement d'activités orientées vers le marché montre une tendance à adopter une logique de marché.

### **La modification du mode de gouvernance à Hong-Kong (Chine) et à Taiwan**

L'autre conclusion que l'on peut tirer de ces études de cas concerne la redéfinition du rôle de l'État et de la société dans la gouvernance de l'éducation. Bien que l'État reste le principal financeur de l'enseignement supérieur, la volonté de préparer une nouvelle vague d'expansion de l'enseignement supérieur a obligé le gouvernement à diversifier les prestataires d'enseignement supérieur et à multiplier les sources de financement. Comme on l'a vu, il a commencé à mobiliser le secteur privé et le marché pour répondre à une demande très forte d'enseignement supérieur. De même, l'enseignement supérieur à Taiwan est passé d'un système public à un autre de type plus commercial, et a connu une transformation des principes de gestion pour suivre un modèle de gouvernance socio-politique. Pour résoudre le problème posé par la diminution des moyens attribués par l'État, le gouvernement s'est efforcé de mobiliser d'autres acteurs en faveur de l'enseignement supérieur.

Pour définir la « gouvernance socio-politique », en tant que troisième voie entre les systèmes traditionnels qui ont atteint les limites de leurs capacités politiques et administratives d'une part et d'autre part les orientations impliquant une déréglementation, une privatisation et une logique de marché, nous pouvons considérer que les transformations récentes intervenues à Hong-Kong et à Taiwan dans l'enseignement supérieur signifient un passage d'un système *unilatéral* (dans lequel l'administration et la société agissent séparément) à un fonctionnement en *interaction* où ils agissent ensemble, en étant de plus en plus conscients de leur interdépendance. Du point de vue

des politiques publiques, nous constatons que les réformes de l'enseignement supérieur dans l'île ont été poursuivies dans un contexte de gouvernance dirigée par l'État et non pas de diminution du rôle de l'État. Cette orientation est confirmée à Taiwan par le nouveau gouvernement du président Chen Shuibian qui demande à d'autres acteurs (y compris le tiers secteur et le marché) de participer aux prestations sociales (Chen, 2000). Pour Hong-Kong, des évolutions comparables sont confirmées par les nouvelles mesures et les modes de gouvernance proposés par Tung Chee-hwa. Par conséquent, les réformes de l'enseignement supérieur chez les deux « tigres » peuvent être interprétées comme des stratégies répondant à des problèmes politiques et bureaucratiques de gouvernance (à la suite de la libéralisation du contexte et de la nécessité de rendre le secteur public plus efficace et plus efficient). Il ne s'agissait pas de répondre à de sérieux problèmes économiques et sociaux.

Il faut cependant souligner que le changement du modèle de gouvernance ne signifie pas nécessairement que l'État ait totalement relâché son contrôle et renoncé à sa fonction de régulation. Au moment de rédiger cet article, les deux États restent les principaux financeurs des établissements publics d'enseignement supérieur. Les réformes ne doivent pas être interprétées comme un retrait total de l'État et comme une dérégulation complète de l'enseignement supérieur. Il faut noter que l'éventail des modèles de gouvernance de l'éducation est très large. Cette étude comparative suggère que malgré des politiques de décentralisation et d'arrêt du monopole public, le rôle de l'État comme régulateur et coordonnateur du secteur public s'est trouvé renforcé plutôt qu'affaibli. D'un côté, les deux gouvernements ont donné plus d'autonomie et de souplesse de gestion aux établissements ; de l'autre, ils ont cherché à réaffirmer leur contrôle sur les universités en créant des mécanismes de contrôle de la qualité de l'enseignement, de la recherche et de la gestion. L'idée de *song-bang* (lâcher la bride) à Taiwan et la politique de décentralisation à Hong-Kong ne doivent pas être vues comme impliquant le retrait de l'État ou la déréglementation. On peut plutôt parler d'un processus de « décentralisation centralisée », impliquant à la fois ces deux tendances. L'adhésion aux idées du néolibéralisme ne signifie pas nécessairement que l'État perd le contrôle du secteur public. Au contraire, on peut soutenir que le marché libre présente des inconvénients structurels tels que l'État se trouve obligé d'assumer son rôle pour faire respecter la loi ou pour assurer une régulation (Faulks, 2000). Par conséquent, nous ne devons pas voir dans les orientations suivies par Hong-Kong et Taiwan une simple tendance indifférenciée à la décentralisation. Nous devons les comprendre comme des processus plus dynamiques et plus complexes impliquant des interactions entre les différentes forces qui conditionnent les politiques éducatives dans les deux pays.

## CONCLUSION

Cette étude comparative a montré comment les gouvernements de Hong-Kong et de Taiwan se sont efforcés de modifier leur modèle de gouvernance en mobilisant d'autres acteurs que l'État pour participer au service public et aux prestations sociales. L'administration s'oriente vers un modèle de gouvernance socio-politique donnant plus d'importance au marché et à la société civile. Notre analyse suggère que si le changement des politiques d'enseignement supérieur a été considérablement affecté par des influences globales, les facteurs déterminants des réformes et des transformations récentes ont été les modifications radicales du contexte socio-économique et politique local. Au total, la modification des politiques publiques résulte d'une combinaison complexe de facteurs internes et externes. Nos observations, ainsi que les résultats de cette étude comparative, suggèrent que le gouvernement de Taiwan s'est efforcé de justifier ses réformes récentes par le discours sur la globalisation. L'appel à une ouverture internationale de la société en général et des universités en particulier peut être interprété par la nécessité d'une internationalisation de Taiwan plutôt que comme une résultante de la globalisation. A Hong-Kong, les réformes récentes de l'enseignement supérieur doivent être comprises comme l'un des éléments d'une réforme plus large du secteur public. Dans cette perspective, l'État nation peut présenter sa politique locale et son programme dans l'optique de la globalisation (Mok, 2000b). Par conséquent, lorsque nous recherchons les similitudes et les convergences dans l'évolution des universités de différents pays dans un contexte de globalisation, nous ne devons pas sous-estimer l'influence significative des facteurs locaux.

## Références

- APUC (1999),  
Association of Private Universities and Colleges, *An Information Guide*, Taipei, APUC.
- CASTELLS, M. (1996),  
*The Rise of the Network Society*, Blackwell, Oxford.
- CENRY, P. (1996),  
« Paradoxes of the Competition State : The Dynamic of Political Globalization », *Governance and Opposition*, 32 (2), pp. 251-274.  
*China Times*, 1<sup>er</sup> septembre 1999.  
*China Times*, 28 décembre 1999.
- CHEN, S.B. (2000),  
*The Son of Taiwan*, Yuanliu Publishing Ltd, Taipei.
- CHIU, Hungdah (1993),  
« Constitutional Development and Reform in the Republic of China on Taiwan », *Issues and Studies*, 29 (1), pp. 1-38.
- DALE, R. et ROBERTSON, S. (2000),  
« Regional Organizations as a Medium of Globalization of Education », document présenté au colloque sur « Reflecting Globalization Effects on National Education Policy : The Perspective from East Asia », City University of Hong-Kong, 19 septembre 2000.
- DEEM, R. (2001),  
« Globalization, New Management, Academic Capitalism and Entrepreneurialism in Universities : Is the Local Dimension still Important? » *Comparative Education*, 37 (1), pp. 7-20.
- FAULKS, K. 2000,  
*Political Sociology*, New York University Press, New York.
- FLYNN, N. 1997,  
*Public Sector Management*, Harvester Wheatsheaf, Hempstead.
- FUKUYAMA, F. (1992),  
*The End of History and the Last Man*, Free Press, New York.
- Gao Fiao Fian Xun, 10 juin 1993.
- GIDDENS, A. (1999),  
*Runaway World*, Profile Books Ltd, Londres.
- GOLD, T. (1986),  
*State and Society in the Taiwan Miracle*, M.E, Sharpe, Armonk, NY.
- GREENE, B.I. (1995),  
« Meeting Higher Education Needs in the 21st Century », *Asia-Pacific Exchange Journal*, 2 (1), p. 2.

- HAWTHORNE, E. (1996),  
« Increasing Understanding of Decision Making in Higher Education : the Case of Taiwan », *Quality in Higher Education*, 2 (1), pp. 65-77.
- HELD, D., MAGREW, A., GOLDBLATT, D. et PARRATON, J. (1999),  
*Global Transformations : Politics, Economics and Culture*, Stanford University Press, Stanford.
- HOOD, C. (1991),  
« A Public Management for All Seasons? » *Public Administration*, 69 (1), pp. 3-19.
- HOOD, C. (1994),  
*Explaining Economic Policy Reversals*, The Open University Press, Buckingham.
- HUSEN, T., et POSTLETHWAITE, T.N. (1985),  
*The International of Education : Research and Studies*, 2, Pergamon Press, Oxford.
- HWANG, J.J. (1999),  
« Education Reforms in Taiwan : Problems and Challenges », manuscrits non publiés offerts par l'auteur au cours de la visite sur le terrain en décembre, 1999, Taipei.
- JARVIS, P. (2000),  
« The Changing University : Meeting a Need and Needing to Change », *Higher Education Quarterly*, 54 (1), pp. 43-67.
- KAN, M.Y. (2000),  
« Political Development and Democratization in Taiwan », in K.H. Mok et Y.W. Ku (dir. pub.), *A Comparative Study of Social Development in Hong-Kong, Taiwan and Mainland China*, Hong-Kong Humanities Press, Hong-Kong.
- KNOWLES, A.S. (1978),  
*The International Encyclopedia of Higher Education*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- KU, Y.W. (2000),  
« Economic Growth and Social Development : The Challenges to Taiwan », in K.H. Mok et Y.W. Ku (dir. pub.), *A Comparative Study of Social Development in Hong-Kong, Taiwan and Mainland China*, Hong-Kong Humanities Press, Hong-Kong.
- LAW, W.W. (1996),  
« Fortress State, Cultural Continuities and Economic Change : Higher Education in Mainland China and Taiwan », *Comparative Education*, 32 (1), pp. 377-393.
- LAW, W.W. (1996a),  
« The Taiwanisation, Democratisation and Internationalisation of Higher Education in Taiwan », *Asia Pacific Journal of Education*, 16 (1), p. 58.
- LAW, W.W. (1998),  
« Higher Education in Taiwan : The Rule of Law and Democracy », *International Higher Education*, Internet Edition, Printemps.
- LAW, W.W. (2002),  
« Globalization, Localization and Education Reform in a New Democracy : The Taiwan's Experience », in K.H. Mok et A. Welch. (dir. pub.), *Socio-Structural Change and Educational Development in the Asia Pacific Region*, Palgrave [formerly Macmillan], Londres, à paraître.
- LIN, J.M. (1998),  
« Wannian Xiaochang Jiaogai Yidafengci » (Principal à vie : une plaisanterie dans la réforme de l'éducation), *Zhongguo Shibao (China Times)*.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, Taiwan (1995),  
*Zhonghuaminguo Jiaoyu Baogaoshu : Ershiyi De Jiaoyu Yuanjing* (Rapport sur l'enseignement dans la République de Chine : perspectives pour le XXI<sup>e</sup> siècle), ministère de l'Éducation, Taipei.

- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, Taiwan (1997),  
*Jiaoyu Gaige Zhongtijiuhua Gangyao* (Plan complet pour la réforme de l'enseignement),  
ministère de l'Éducation, Taipei.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, Taiwan (1997a),  
*Bashiliu Xueniandu Daixue Zonghe Pingjian Shibao Jihua Pingjian Shouce* (Manuel pour l'évaluation  
complète pilote des établissements d'enseignement supérieur), ministère de l'Éducation,  
Taipei.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, Taiwan (1998),  
*Education in the Republic of China* (l'enseignement dans la République de Chine), ministère  
de l'Éducation, Taipei.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, Taiwan (1998a),  
*Sili Xuexiaofa Shixing Xize* (Réglementations concernant l'application de la loi sur les écoles  
privées), ministère de l'Éducation, Taipei.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, Taiwan (1999),  
*Education Statistics of the Republic of China* (Statistiques de l'enseignement, République de  
Chine), 1998, ministère de l'Éducation, Taipei.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, Taiwan (1999a),  
*Bashiba Xueniandu Gaoji Zhiye Xuexiao Ziwu Pingjian Shouce* (Manuel pour l'auto-évaluation  
d'écoles professionnelles), ministère de l'Éducation, Taipei.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, Taiwan (2000),  
*Draft Revised University Law* (Projet de loi révisée sur l'université), ministère de l'Éducation,  
Taipei.
- MOK, K.H. (2000),  
« Similar Trends, Diverse Agendas : Higher Education Reforms in Hong-Kong, Taiwan and  
Singapore », document présenté à la Faculté d'enseignement, University of Manchester,  
24 février 2000.
- MOK, K.H. (2000a),  
« Marketizing Higher Education in Post-Mao China », *International Journal of Educational  
Development*, 20, pp. 109-126.
- MOK, K.H. (2000b),  
« Reflecting Globalization Effects on Local Policy : Higher Education Reform in  
Taiwan », *Journal of Education Policy*, 15 (6), pp. 637-660.
- MOK, K.H. (2002),  
« From Nationalization to Marketization : Changing Governance in Taiwan's Higher  
Education Systems », *Governance*, à paraître.
- MOK, K.H. (2001a),  
« Academic Capitalization in the New Millennium : Marketization and Corporatization  
of Higher Education in Hong-Kong », *Policy & Politics*, 29 (3), pp. 297-313.
- MOK, K.H. et LEE, H.H. (2000),  
« Globalization or Recolonization : Higher Education Reforms in Hong-Kong », *Higher  
Education Policy*, 13, pp. 361-377.
- MOK, K.H. et LEE, H.H. (2002),  
« Globalization or Globalization? Higher Education Reforms in Singapore », *Asia Pacific  
Journal of Education*, à paraître.

- MOK, K.H. et LO, H.C. (2002),  
« A Comparative Study of Higher Education Reforms in Hong-Kong and Taiwan », *Bulletin of Educational Research*, à paraître (en chinois).
- MORRIS, P. (1996),  
« Asia's Four Little Tigers : A Comparison of the Role of Education in their Development », *Comparative Education*, 32 (1), pp. 95-109.
- PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (PNUD) (1995),  
La gestion du secteur public la gouvernance et le développement humain durable : document de synthèse, UN Department of Public Affairs, New York.
- RHODES, R.A.W. (1997),  
*Understanding Governance : Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Buckingham.
- SCHMIDT, V. (1995),  
« The New World Order, Incorporated : The Rise of Business & the Decline of the Nation-State », *Daedalus*, 124, pp. 80-95.
- SOONG, C.Y. (1997),  
« Explaining Taiwan's Transition », in L. Diamond *et al.* (dir. pub.), *Consolidating the Third Wave Democracies : Regional Challenges*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- TSAI, C.W. (1996),  
« The Deregulation of Higher Education in Taiwan », *International Higher Education*, printemps, pp. 1-3.
- TSAY, R.M. (2000),  
« Social Change and Social Stratification in Taiwan », in K.H. Mok et Y.W. Ku (dir. pub.), *A Comparative Study of Social Development in Hong-Kong, Taiwan and Mainland China*, Hong-Kong Humanities Press, Hong-Kong.
- United News*, 28 décembre 1999.
- WENG, F.Y. (1999),  
« The Implementation of Equality of Educational Opportunities in Taiwan in the early 1990s : A Post-Fordist Perspective », *Comparative Education*, 47, pp. 28-54.
- WHITTY, G. (1997),  
« Marketization, the State and the Re-formation of the Teaching Profession », in A.H. Halsey *et al.* (dir. pub.), *Education, Culture, Economy and Society*, Oxford University Press, Oxford.
- WILLIAM, G., et FRY, H. (1994),  
*Longer Term Prospects for British Higher Education : A Report to the Committee of Vice-Chancellors and Principals*, University of London, Londres.
- YUNG, K.C. (1999),  
« Implementing Sustainable Education Reform in Diverse Contexts », document présenté au symposium des administrateurs et gestionnaires de l'enseignement de la région de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique, National Taiwan Normal University, 13-17 décembre.
- ZEMSKY, R. (1997),  
« Situation and Perspective in the Massification Stage of Higher Education », document présenté au séminaire du projet de l'enseignement supérieur des six nations sur les réformes universitaires dans le monde, Hiroshima, Japon, 6-7 février.

# Origine du financement public des universités privées au Japon

Masateru Baba

Université de Shinshu, Japon

## RÉSUMÉ

*Le but de la présente étude est d'examiner l'origine et les méthodes de financement des universités privées à l'aide de capitaux publics au Japon. Au milieu des années 70, le Parlement national a voté pour la première fois de son histoire une loi permettant d'allouer l'argent des contribuables aux établissements privés d'enseignement supérieur. Le législateur a justifié son action en invoquant le fait que plus de 75 % des étudiants japonais fréquentaient des établissements privés, ces derniers étant confrontés à de graves difficultés financières. Cependant, l'adoption de cette loi a donné naissance à une série de controverses et de débats parmi les intellectuels et les éducateurs s'agissant des mécanismes de financement, de la transparence et de l'autonomie d'établissements d'enseignement supérieur bénéficiant d'argent public.*

## INTRODUCTION

L'allocation de deniers publics aux universités privées ne pose pas seulement question quant aux implications d'une telle politique sur le plan financier mais également en ce qui concerne ses répercussions sur les plans idéologique et opérationnel, dans la mesure où le dispositif mis en place est susceptible d'avoir une influence sur le contenu des programmes, le recrutement des enseignants, les responsabilités des administrateurs et, en dernière analyse, sur l'autonomie des établissements concernés. On peut par conséquent comprendre que le législateur japonais ait eu l'idée de créer une structure relais, comparable au UGC institué en Angleterre dans les premiers stades du financement public dans ce pays, de façon à préserver l'autonomie des établissements d'enseignement bénéficiant de fonds public.

Cependant, la plupart des établissements privés japonais se sont trouvés en situation de crise financière au milieu des années 60. Ils ne parvenaient pas à

dégager suffisamment de ressources des droits de scolarité, lesquels constituaient leur seule source substantielle de revenu, pour couvrir des budgets de fonctionnement d'un niveau extrêmement élevé. Du fait de l'inflation des salaires et des coûts, les établissements étaient contraints d'augmenter régulièrement les droits d'inscription dans les mêmes proportions. Ces augmentations répétées étaient lourdes de conséquences dans la mesure où elles engendraient chez les étudiants et les administrateurs un sentiment de malaise, la situation ne faisant qu'empirer avec le temps. Ces difficultés se traduisirent à terme par le déclenchement de grèves générales parmi les étudiants dans un grand nombre d'universités privées traditionnelles telles que Keio et Waseda. Eu égard à la détérioration du climat dans les établissements d'enseignement supérieur, une série de débats parlementaires fut organisée dans le but d'explorer les solutions envisageables. C'est ainsi que le personnel politique japonais en vint pour la première fois à envisager d'affecter de l'argent public aux établissements privés.

Lors d'un débat en date du 17 février 1967, M. K. Aichi, ministre de l'Éducation, a déclaré en réponse à la question de savoir comment justifier cette position : « L'urgence qu'il y a à affecter des fonds publics est justifiée par le fait que les diplômés des établissements privés d'enseignement supérieur apportent une contribution significative à la vie de leur famille et au progrès de la science, de la culture et des arts dans différents domaines (...). Les établissements privés font partie intégrante du système d'enseignement supérieur de notre pays » (Editorial Board, 1983). Le ministre a ajouté qu'un consensus national se mettrait en place au cours des deux années à venir grâce aux discussions intensives qui associeraient éducateurs, intellectuels et personnalités du monde des affaires. En termes de participation des pouvoirs publics au financement des établissements privés, il s'agissait d'un tournant pour l'enseignement supérieur japonais.

A partir de ce moment, le problème majeur pour l'enseignement supérieur japonais a été de trouver un système permettant de maintenir un équilibre entre le pouvoir dérivé par l'État du financement accordé et le principe fondamental d'autonomie financière que les universités tenaient traditionnellement pour sacré. Les désaccords qui se sont fait jour à l'occasion du débat sur le financement public qui a eu lieu à cette période portaient essentiellement sur deux points, à savoir :

- La nécessité éventuelle de canaux spécifiques ou d'organisations relais à travers lesquels ce financement pourrait être mis en œuvre, ceci de façon à préserver l'autonomie des établissements privés.
- La nature des normes ou des critères nécessaires à une allocation juste et efficace des fonds ; fallait-il en l'occurrence se baser sur les besoins et les coûts, c'est-à-dire sur les intrants, ou au contraire s'appuyer sur les résultats et la performance, autrement dit, adopter une approche fondée sur les sorties ?

En définitive, le Japon a opté pour la création d'un organisme relais, la *Private School Promotion Foundation (PSPF)*\*. Il s'agit d'un organisme quasi gouvernemental qui a une double fonction, à savoir la définition des critères d'attribution des fonds et le versement de ces derniers. Une étude réalisée antérieurement à la création de la PSPF avait mis en évidence le fait qu'il existait deux méthodes d'allocation des subventions : le modèle des éléments d'entrée et celui des éléments de sortie (Albrecht et Ziderman, 1992). Selon le modèle des entrées, les subventions sont ventilées sur la base des différents types de dépense ou accordées à une entité telle qu'une faculté ou un département. Le nombre de personnes travaillant au sein de l'établissement et d'étudiants enregistré est d'autre part multiplié par un coût unitaire, après séparation des activités de recherche et d'enseignement. Le modèle des sorties est, quant à lui, fondé sur la performance de chaque université ; on parle habituellement à cet égard de système de paiement lié aux résultats. Ainsi, une université qui peut se prévaloir de résultats de haut niveau se voit attribuer des fonds plus importants qu'une université ordinaire. Compte tenu du manque d'expérience et de « sophistication » nécessaires pour mettre en œuvre le modèle des sorties à l'époque que nous évoquons ici, le système d'attribution de subventions japonais a logiquement été basé sur des facteurs liés aux entrées plutôt qu'aux sorties. Une étude récente démontre cependant qu'en Europe, le modèle de financement fondé sur les entrées a, au cours des dernières années, laissé la place au modèle qui repose sur les sorties. Cela signifie que les paramètres dont il est tenu compte pour l'allocation des subventions ont de la même façon changé de nature, les éléments ayant trait aux sorties étant désormais privilégiés (Weiler, 2000).

## CONTROVERSE ET NOUVELLES ORIENTATIONS

Malgré le fait que la majorité des établissements d'enseignement supérieur privés aient été dans une situation financière catastrophique et que la nécessité urgente de leur venir en aide ait été largement reconnue, le financement d'établissements privés à l'aide des deniers publics ne s'est pas fait sans heurts. La controverse s'est poursuivie jusqu'à ce que de nouvelles orientations soient ultérieurement définies.

Un des principaux sujets de controverse tirait son origine d'une incompréhension idéologique au départ du rôle joué par les établissements privés. En effet, bien que le secteur privé ait pris l'initiative pour faire face à l'augmentation du nombre des inscriptions dans les années 60, il n'est pas parvenu à s'assurer le soutien de la population dans son ensemble. L'idée traditionnelle de supériorité des établissements du secteur public par rapport à ceux du secteur privé était encore ancrée dans l'esprit d'un grand nombre de personnes, qui soutenaient par conséquent avec force la cause des universités publiques contre celle des univer-

\* Ndt : Fondation pour la promotion des établissements d'enseignement privés.

sités privées. En fait, une personnalité en vue du parti au pouvoir est allée jusqu'à déclarer qu'à ses yeux, la disparité de traitement existant entre les établissements publics et privés devait être maintenue, étant donné que la vocation même des premiers était d'offrir aux jeunes gens de talent disposant de ressources limitées le moyen de suivre des études, cette fonction des établissements publics ne devant pas être mise en péril. Pour leur part, les membres de l'opposition soutenaient le point de vue selon lequel l'écart entre les établissements publics et privés sur le plan de la qualité devait être réduit dans la mesure où l'enseignement supérieur avait un caractère universel, quelle que soit la nature de l'organisation à l'origine de leur création.

L'écart entre les établissements publics et privés en matière de qualité s'est accru au fil du temps, au point que le public japonais en est finalement venu à s'interroger sur le maintien du statu quo et a été à l'origine d'un mouvement tendant à améliorer le statut des établissements privés. En définitive, l'idée d'un soutien accordé par l'État aux établissements privés a fait son chemin, ce qui a conduit le public à penser que des dispositions législatives tendant à renforcer la qualité de l'enseignement supérieur dispensé par le secteur privé devaient être adoptées.

C'est au milieu des années 60 que la Commission pour la promotion des établissements d'enseignement privés a été créée au sein du ministère de l'Éducation pour travailler dans ce sens. Les membres de la commission étaient des hommes politiques, des professeurs d'université (issus des secteurs tant publics que privés), des personnalités du monde des affaires et des fonctionnaires. Le rapport de la commission, publié en 1967, contenait les recommandations suivantes :

- Le fait de pouvoir répondre à la demande croissante d'enseignement supérieur par l'intermédiaire des établissements privés présente un intérêt vital pour le pays ; en conséquence, l'assistance qu'il convient d'apporter à ces établissements ne doit pas être du seul ressort du secteur privé ; au contraire, la mise en place d'un financement public à destination des universités privées doit être sérieusement envisagée.
- Il convient de déterminer des principes directeurs fondamentaux, visant à ce que le financement public soit limité à une assistance sur le plan du fonctionnement et n'interfère pas avec l'autonomie des établissements.
- Il y a lieu d'axer en priorité le financement sur la médecine, la pharmacie, la technologie et l'ingénierie, dans la mesure où ces domaines d'étude font l'objet d'une demande accrue à mesure que le Japon se transforme en un pays fortement industrialisé.

#### ORIGINE DU FINANCEMENT PUBLIC

La principale raison justifiant l'attribution de fonds publics aux universités privées réside dans le fait que ces dernières avaient une importance égale à celles des

établissements publics pour la nation et que l'amélioration de la qualité de l'enseignement dispensé dans le secteur privé représentait par conséquent un enjeu capital. Au cours des cinquante dernières années, l'opinion du public concernant l'enseignement supérieur a notablement évolué. En général, la population du Japon est aujourd'hui encline à considérer que l'enseignement supérieur est essentiellement un moyen de réaliser des ambitions individuelles plutôt que nationales et de produire des dirigeants pour le pays. A mesure que ce sentiment se développait, l'idée d'un financement public est devenue de plus en plus envisageable pour le public japonais. La population était également consciente du fait que les universités privées, parmi les établissements d'enseignement supérieur, avaient connu une augmentation du nombre des inscrits au cours des décennies qui venaient de s'écouler. En 1970, le nombre d'étudiants du secteur privé, ainsi que celui des établissements eux-mêmes, avait ainsi dépassé les chiffres enregistrés dans le secteur public. Il ressortait à l'évidence de ces faits que les établissements concernés méritaient plus d'attention. On en est ainsi arrivé à la conclusion logique que l'attribution d'un financement public aux établissements d'enseignement supérieur privés ne constituait pas une simple tentative de les sauver d'un désastre financier mais un message fort destiné à soutenir le nouveau concept d'enseignement supérieur émergent.

Un autre des principaux arguments en faveur de l'attribution de fonds publics aux établissements privés tenait à la nécessité de se préparer à l'augmentation spectaculaire prévisible du nombre des étudiants au cours des années à venir, augmentation essentiellement déterminée par l'expansion de l'économie japonaise mais aussi par l'élargissement de l'accès à l'enseignement supérieur. En effet, il était techniquement plus facile d'utiliser les établissements du secteur privé pour faire face à cette explosion de la demande, les institutions publiques étant trop bureaucratiques et trop lourdes pour s'adapter assez rapidement à la nouvelle donne. La structure des établissements publics d'enseignement supérieur n'était pas conçue pour s'adapter à un tel changement en un temps aussi court. Il était hautement improbable que ces établissements puissent passer d'un enseignement de type séminaire en petits groupes à des méthodes « de masse » basées sur les cours magistraux pour répondre à la demande. Les institutions publiques se caractérisaient par un excès de bureaucratie, le processus de prise de décisions, trop lent, ne permettant pas de procéder aux adaptations nécessaires dans des délais satisfaisants. Dans la mesure où il était évident que ces institutions n'étaient pas en mesure de répondre aux demandes d'inscription, les établissements privés apparaissaient comme une option viable, en raison du fait que la plupart d'entre eux n'étaient pas aussi rigides et possédaient des structures assez souples.

Dans les établissements privés, le fait d'infléchir les règles d'admission et d'accueillir un nombre plus important d'étudiants était depuis toujours une pratique courante. Les établissements d'enseignement privés acceptaient de façon

générale un nombre d'étudiants beaucoup plus important que ne l'indiquait leur documentation, nombre allant parfois jusqu'au double des chiffres initialement fixés. En dernière analyse, cette approche a toutefois été considérée comme un moindre mal et comme une solution acceptable permettant d'éviter de se trouver dans l'incapacité de relever le défi posé par la montée de la demande. Il apparaissait par conséquent clairement que, s'agissant de mettre en place les moyens de faire face à une augmentation considérable de ladite demande, les établissements privés avaient un rôle indispensable à jouer en tant que solution de remplacement, leur politique libérale d'admission constituant une justification cachée du financement par l'État, rarement exprimée dans la discussion publique.

#### LA PSPF, ORGANISME RELAIS

En 1975, la Loi portant création de la *Private Schools Promotion Foundation* a été adoptée par le Parlement national. Il s'agissait d'un organisme relais destiné à gérer l'attribution de subventions nationales aux établissements privés d'enseignement supérieur. Les principes directeurs suivants ont été énumérés par le législateur au moment de l'adoption de la loi.

- Dans la mesure où des fonds publics seraient utilisés pour permettre le fonctionnement d'établissements d'enseignement privés, les initiatives et le jugement de ces derniers devaient être respectés de façon à éviter des influences extérieures indues.
- Un organisme exécutif neutre ayant pour mission l'allocation des fonds devait être constitué ; le législateur indiquait à cet égard que l'administration des subventions nécessiterait un travail beaucoup trop important pour que le ministère de l'Éducation puisse en assumer la charge et qu'il convenait par conséquent de créer une entité distincte du ministère pour s'acquitter des fonctions exécutives.
- Le conseil d'administration du nouvel organisme devait inclure des représentants des établissements privés afin que ceux-ci puissent faire valoir leur point de vue et leur position.
- L'organisme institué serait investi d'une double mission, à savoir :
  - définition de critères et de normes d'attribution des subventions ;
  - administration de la distribution des fonds et évaluation des résultats.

L'année suivante, la création de la PSPF, organisme quasi gouvernemental, a été autorisée par les parlementaires du pays. La fondation s'est rapidement engagée dans sa mission et a ainsi établi une série de critères et de normes. Certains des critères et indices définis par cet organisme en vue de l'attribution de fonds aux établissements concernés sont mentionnés ci-dessous. Les sommes à allouer sont par exemple calculées en multipliant a) le nombre de personnes employées

par un établissement et le nombre d'étudiants  $b$ ) par un taux de subvention  $c$ ) ainsi que par un coût unitaire.

$$\text{Montant de la subvention : } \sum_{n=1}^7 a_n b_n c_n$$

Le type de subvention et le taux de subvention sont déterminés par la loi sur la base des éléments suivants : 1) salaires des professeurs : 50 % ; 2) salaires des assistants : 40 % ; 3) avantages annexes : 40 % ; 4) matériel pour l'enseignement : 50 % ; 5) vie étudiante : 50 % ; 6) recherche : 50 % ; 7) aides aux étudiants étrangers : 50 %. Le coût unitaire par étudiant varie en fonction de la faculté ou de la discipline considérée et en fonction du cycle d'études (1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> cycles ou 3<sup>e</sup> cycle).

#### FORMULE D'ATTRIBUTION DE FONDS ET SYSTÈME DE CONTRÔLE

La fondation était consciente de certains des désavantages que présentaient les procédures d'attribution de fonds qu'elle avait mis en place. Les établissements qui faisaient une demande de financement avaient en particulier la possibilité de tricher étant donné que l'ensemble des subventions étaient basées sur le nombre d'étudiants, lequel pouvait être falsifié. Un des plus sérieux problèmes qui se soit présenté concernait, par exemple, les étudiants admis en excès à seule fin d'augmenter le niveau de la subvention. Dans les faits, les établissements privés admettaient communément un nombre d'étudiants très excessif, dépassant de loin leur capacité d'accueil, le système de financement en place les confortant dans cette attitude par l'attribution de fonds. En conséquence, la fondation s'est vue conférer la responsabilité de contrôler les politiques et les pratiques d'admission en vue de garantir l'absence de fraude dans ce domaine.

Le système mis au point reposait sur les éléments énumérés ci-dessous.

#### Garantie A

Des indices établissant une échelle de « sur-admission » ou de « sous-admission » allant de 30 % à 130 % ont été déterminés. Si les inscriptions dépassaient la norme, l'établissement concerné recevait des fonds moins importants, dans la mesure où les classes seraient surchargées et où les conditions d'enseignement devraient dès lors être considérées comme mauvaises. Si, en revanche, elles étaient inférieures à la norme, la subvention était cette fois diminuée en raison du fait que l'établissement n'utiliserait pas pleinement son personnel enseignant et ses installations.

#### Garantie B

Le rapport étudiant/enseignant (REE) constituait le deuxième verrou de sûreté. A l'évidence, les rapports peu élevés étaient privilégiés, les rapports excessivement

importants étant au contraire considérés comme un indicateur de qualité d'enseignement médiocre justifiant la réduction du montant de la subvention. Dans ce cas également, le barème fixé s'échelonnait de 30 % à 130 %.

### Garantie C

Le troisième point faisant l'objet d'un contrôle de la part de la fondation concernait le pourcentage des ressources consacré à l'amélioration du matériel destiné à l'enseignement et des installations. Plus ce pourcentage était important, plus la subvention attribuée à l'établissement était élevée. Dans ce domaine, la fourchette déterminée couvrait une variété de possibles allant de 20 % à 130 %.

La fondation pondère par ailleurs la valeur respective de ces catégories de la façon suivante : A = 30 % ; B = 20 % ; C = 50 %. Ces pondérations sont utilisées dans le cadre d'une évaluation globale de la demande de subvention, donnant lieu à publication. Les échelles d'ajustement varient en fonction de la faculté ou de la discipline considérée. Ainsi, par exemple, la faculté de droit d'une université ayant sollicité une aide gouvernementale totalisant un million de dollars, la fondation a réalisé l'évaluation globale suivante.

En ce qui concerne la garantie A, il a été établi que la faculté en question était à 20 % au-dessus de sa capacité d'admission, l'indice correspondant étant par conséquent égal à 80, d'où un score de 24 points ( $30 \times 0.8$ ). S'agissant de la garantie B, le ratio REE était de 30 %, d'où un indice de 90 et un total de 18 points ( $20 \times 0.9$ ). Enfin, pour ce qui est de la garantie C, le pourcentage était de 45 %, l'indice correspondant de 90 et le nombre de points égal à 45 ( $50 \times 0.9$ ) (cf. tableau 1). Les points obtenus ont ensuite été additionnés (A = 30 % = 24 ; B = 20 % = 18 ; C = 50 % = 45), d'où une évaluation globale de 87 %, ce qui s'est traduit par le fait que la faculté de droit s'est vue accorder USD 870 000 au lieu de USD 1 million.

L'évaluation globale constitue le trait distinctif le plus remarquable de la méthode d'allocation de subventions à caractère général retenue. La raison pour laquelle cette évaluation globale a été introduite tient au fait que le système mis en place vise à améliorer la situation des universités en termes d'enseignement et de recherche au moyen de l'attribution efficace des fonds. La politique adoptée par la fondation consiste à allouer des fonds suffisants à tout établissement qui améliore sa situation en matière d'enseignement et de recherche pour les étudiants et produit des résultats de haute qualité sur le plan éducationnel. Les sommes allouées aux établissements qui ne sont pas jugés en mesure de produire de bons résultats sont inférieures, les établissements pour lesquels les résultats obtenus sont mauvais pouvant ne rien recevoir.

Comme on le voit, la méthode d'allocation de fonds sous forme de subventions à caractère général n'est pas seulement basée sur des indicateurs essentiels tels que le nombre de personnes employées par un établissement ou le nombre

Tableau 1. Échelles d'ajustement dans le cas d'une faculté de droit en 1999

	Échelle d'ajustement valeur	Échelle											
		A(130)	B(120)	C(110)	D(100)	E(90)	F(80)	G(70)	H(60)	I(50)	J(40)	K(30)	L(20)
A. Pourcentage de sur-admission et de sous-admission	30	100-101	102-103 99-98	104-106 97-96	107-110 95-93	111-114 92-88	115-120 87-80	121-127 79-70	128-135 69-60	136-144 49-50	145-153 -	154- -	-
B. Rapport étudiant/ enseignant (REE)	20	-17	18-20	21-23	24-26	27-30	31-34	35-38	39-42	43-46	47-50	51-	-
C. Pourcentage du CA consacré à l'amélioration de l'enseignement et des installations	50	-59	58-55	54-51	50-47	46-43	42-40	39-37	36-34	33-31	30-28	27-25	24-

Source : Association for Promotion/Mutual Aid of Private Schools in Japan (2000), *Guideline and Funding Formula of Public Funding of Private Universities in Japan*, pp. 36 et 40.

d'étudiants mais également sur une autre dimension, à savoir l'évaluation de la situation en termes d'enseignement et de recherche d'une université et de son personnel. Les trois catégories de critères représentées par les garanties A, B et C, sont désignées sous le terme de « vedettes » et permettent à la fondation d'indiquer le niveau de performance que les universités doivent atteindre. La PSPF demande à celles-ci de se conformer aux chiffres fixés et, le cas échéant, de procéder à des améliorations qualitatives à la suite de l'évaluation réalisée. Par conséquent, si une université obtient des résultats qui sont particulièrement bons au regard des normes définies par la fondation, ou d'autres critères tels que les *University Establishment Standards*\* déterminés par le ministère de l'Éducation, elle peut obtenir des fonds plus importants que d'autres établissements moins efficaces. La PSPF peut donc contrôler les normes de performance des établissements d'enseignement supérieur privés par son action sur les chiffres qui déterminent le niveau de performance, et procéder à l'attribution des fonds sur cette base.

### SUBVENTIONS CIBLÉES

Outre les subventions à caractère général, initialement liées au budget de fonctionnement, la fondation a ultérieurement mis en place un système de subventions ciblées conçu pour soutenir des disciplines spécifiques ainsi que des établissements d'importance stratégique. En 2000, les subventions attribuées ont été concentrées sur cinq domaines phares :

- Recherche fondamentale au niveau des études doctorales.
- Technologies de l'information.
- Relations internationales et aide aux étudiants étrangers.
- Projets d'étude pour l'enseignement tout au long de la vie.
- Projets de réforme de l'université.

Ce ciblage reflétait à la fois les besoins sociétaux du moment et les futurs besoins de la nation, les sommes distribuées étant fonction de la production et des résultats des établissements. A cet égard, la démarche adoptée dans le cadre des subventions ciblées se distingue de celle qui s'applique en matière de subventions à caractère général. En effet, en ce qui concerne la détermination du montant de la subvention à attribuer pour un projet d'enseignement ou de recherche, la PSPF s'adresse à une tierce partie pour évaluer le projet et déterminer le pour et le contre.

S'agissant du calcul des subventions destinées aux programmes d'études doctorales et à la recherche, la fondation évalue elle-même la performance de l'université en termes d'enseignement et de recherche, le résultat obtenu étant

**Tableau 2. Échelles d'ajustement dans le cas de projets de développement de nouvelles technologies**

Points	%
17-18	130
15-16	115
12-14	100
9-11	85
7-8	70
Moins de 6	0

*Source* : Association for Promotion/Mutuel Aid of Private Schools in Japan (2000), *Allocation Indicators of Supplementary Grants to Private Universities in Japan*, p. 5.

pris en compte pour déterminer le montant de la subvention attribuée. Les indicateurs de performance dans le cas de projets de développement de nouvelles technologies sont quant à eux les suivants : contenu détaillé du projet (10 points), perspectives de succès de la nouvelle technologie développée (3 points), montant des dons (2 points), nombre de brevets déposés par les professeurs et règles internes à l'établissement liées à ces brevets (1 point), établissement du Bureau de liaison pour les questions technologiques (TLO) ou du Bureau de liaison (Liaison Office) (1 point). Les résultats obtenus à l'issue de cette évaluation sont divisés en six catégories en fonction du nombre total de points, à chaque catégorie correspondant un taux d'ajustement spécifique. Les établissements relevant de la dernière catégorie ne reçoivent pas de subvention complémentaire (cf. tableau 2). Le montant total des fonds alloués pour cette catégorie en 2000 s'est élevé à USD 800 millions, contre USD 2 milliards pour les subventions à caractère général.

## CONCLUSIONS

Différentes conclusions peuvent être tirées de l'examen de l'origine du financement public des universités privées au Japon qui précède.

- La participation du secteur public au financement des établissements d'enseignement supérieur privés, initialement conçue dans le but de sauver ces derniers d'une débâcle financière, s'est dans les faits avérée contribuer de manière positive à l'amélioration des performances des établissements japonais. En conséquence, le statut des établissements privés et la reconnaissance dont ils jouissent ont été notablement renforcés depuis la mise en place de ce dispositif de financement.
- L'amélioration apportée à la situation financière des établissements privés est manifeste. Le financement public a atteint son niveau maximum en 1980,

année au cours de laquelle près de 30 % de la totalité du budget de fonctionnement des établissements concernés était constitué par des subventions publiques, puis ce pourcentage a progressivement décliné jusqu'à tomber à 13 %. Quoi qu'il en soit, la situation financière de la plupart des établissements privés est bien meilleure aujourd'hui qu'elle ne l'était il y a 30 ans.

- Paradoxalement, le système de financement mis en place a eu pour conséquence indirecte un renforcement de l'implication et du contrôle exercé par le gouvernement sur les établissements d'enseignement supérieur privés. En effet, bien que la PSPF ait été créée pour minimiser l'interférence gouvernementale, la réalité s'est révélée sensiblement différente de ce que le législateur avait imaginé.
- Du fait de l'autorité et du pouvoir dont elle dispose, la fondation a dans les faits davantage pris la forme d'un organisme d'homologation, que celle d'un organisme relais, en ce qu'elle peut reconnaître positivement le travail effectué par les établissements mais également les sanctionner en contrôlant le niveau d'encouragement, c'est-à-dire, concrètement, le montant des fonds dont ils bénéficient.
- La formule adoptée pour l'attribution des subventions ainsi que les paramètres entrant dans cette formule ont eu un fort impact sur la gestion quotidienne des établissements et les ont incités à s'orienter vers la normalisation des opérations liées au fonctionnement de l'institution. Un des éléments intervenant dans le calcul du montant des fonds à allouer est, par exemple, le fait que les enseignants doivent travailler avec au moins six classes par semaine, ce qui a eu une influence très profonde sur la gestion de chacun des établissements considérés.
- La formule d'attribution par les pouvoirs publics de subventions aux établissements privés d'enseignement supérieur retenue par le Japon englobe la fonction d'homologation des établissements concernés. Ainsi cette méthode de financement relève non seulement du modèle des entrées mais également du modèle des sorties : on peut par conséquent parler de méthode plurifactorielle.

## Références

- ALBRECHT, D. et ZIDERMAN, A. (1992),  
*Funding Mechanisms for Higher Education : Financing for Stability, Efficiency, and Responsiveness*,  
documents de travail 153 de la Banque mondiale, Washington.
- ASSOCIATION FOR PROMOTION/MUTUAL AIDS OF PRIVATE SCHOOLS IN JAPAN (2000),  
*Guideline and Funding Formula of Public Funding of Private Universities in Japan, Allocation Indicators of  
Supplementary Grants to Private Universities in Japan*, APAPSJ, Tokyo.
- BABA, M. et TANAKA, T. (1997),  
« Government Funding versus Private Funding in Japanese Universities », *Quality in  
Higher Education*, vol. 3, n° 3, pp. 263-276.
- EDITORIAL BOARD OF EDUCATION DOCUMENT AFTER WWII (1983),  
*Education Documents after WWII*, n° 8, Sanichishbo, Tokyo.
- KUROHA, R. (1992),  
« University Policy after the 1960s », *University Study*, n° 10, Research Center for University  
Studies, University of Tsukuba, Tokyo, pp. 64-80.
- TURNER, D. (1996),  
« Les nouvelles modalités du financement de l'enseignement supérieur en Europe »,  
*Gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 8, n° 1, pp. 105-117.
- WEILER, H.N. (2000),  
« States, Markets and University Funding : New Paradigms For The Reform of Higher  
Education in Europe », *Compare*, vol. 30, n° 3, pp.333-339.

# Mesurer le degré d'internationalisation d'un établissement de formation

## Un exemple français en gestion

**Claude Échevin**

Centre national de la recherche scientifique, France

**Daniel Ray**

École supérieure de commerce de Grenoble, France

### RÉSUMÉ

*Cet article propose quelques éléments méthodologiques simples, peu onéreux à mettre en œuvre, susceptibles d'aider les responsables des établissements de formation à faire le point sur le positionnement international de leur unité. La démarche est illustrée par des informations relatives à une cinquantaine d'établissements français de formation à la gestion.*

### INTRODUCTION

L'internationalisation de la formation en gestion constitue, en France, un thème de réflexion récurrent qui s'appuie sur des réalités tangibles : augmentation régulière du nombre de stages effectués par les étudiants à l'extérieur du territoire français, généralisation de l'apprentissage des langues, coopérations pédagogique et de recherche avec les établissements de formation étrangers. De nombreux établissements recherchent l'ouverture internationale des formations générales qu'ils dispensent et organisent des programmes orientés vers le travail à l'exportation et les carrières internationales. Simultanément, ces écoles s'engagent dans des prestations de formation sur mesure et des ventes de services à destination de l'étranger (Kameoka, 1996 ; Lazuech, 1998). Certaines unités déploient de véritables manœuvres stratégiques dans le champ international : elles fusionnent entre elles pour accroître leur visibilité et atteindre une taille critique, s'intègrent à des réseaux à l'échelon européen, imposent des procédures d'accréditation pour mieux contrôler leurs concurrents potentiels. De manière générale, beaucoup d'établissements de formation à la gestion se réfèrent à leur dynamisme à l'international

pour caractériser la modernité de leurs formations au même titre qu'elles développent des avantages distinctifs en matière d'informatique, de méthodes pédagogiques nouvelles ou de recherche. Cette préoccupation est particulièrement vive dans les établissements du réseau consulaire soumis à une concurrence sévère.

Dans ce contexte, les responsables ont besoin d'évaluer les résultats des efforts qu'ils engagent et beaucoup d'entre eux recourent à des études organisationnelles approfondies. Ces procédures d'audit sont toutefois très dispendieuses et ne sont donc pas accessibles à tous (Mottis et Thévenet, 1999). Notre propos dans cet article est de proposer quelques éléments méthodologiques simples, peu coûteux à mettre en œuvre, susceptibles d'aider les responsables des établissements de formation à la gestion à faire le point sur le positionnement international de leur unité. Ce travail s'appuie sur des données recueillies par questionnaire à l'occasion d'une enquête ayant touché 46 établissements français relevant soit des universités (26 établissements) soit du groupe des grandes écoles de gestion, essentiellement consulaires (20 établissements) (Échevin et Ray, 1998). L'exposé se réfère particulièrement aux données relatives aux grandes écoles de gestion, nettement plus actives en matière d'internationalisation que les établissements universitaires. La présentation s'organise en trois paragraphes : le premier paragraphe se préoccupe de déceler des indicateurs d'internationalisation à l'échelon des programmes ; le second paragraphe s'intéresse aux structures institutionnelles, accords de partenariat et réseaux, qui constituent les supports des programmes ; le troisième paragraphe, enfin, s'interroge sur les conditions de mesure du positionnement international des établissements. La conclusion évoque, en contrepoint de l'approche présentée, une procédure d'habilitation dans le domaine de la formation à la gestion.

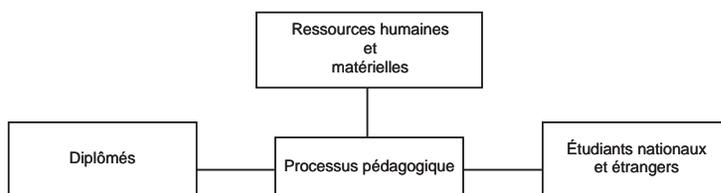
## DES INDICATEURS D'INTERNATIONALISATION A L'ÉCHELON DES PROGRAMMES

### **Une approche économique**

Le degré d'internationalisation des programmes d'un établissement donné peut être envisagé de nombreux points de vue : nature des moyens mis en œuvre dans la salle de cours et de travaux pratiques, contenu des cursus, modalités d'implantation géographique des enseignements (en France et à l'étranger), appuis institutionnels aux échanges, modalités des stages pratiques en entreprise.

Dans la lignée des propositions de Cova (CNGE – Comité national pour le développement des grandes écoles, 1995), il est pratique d'organiser ces multiples éléments en distinguant trois modes d'internationalisation des programmes de formation : par le biais du flux d'étudiants en formation, par l'intermédiaire du cycle pédagogique retenu, par la mise en œuvre de ressources spécifiques enfin.

Figure 1. Une approche économique d'un programme de formation



Source : Auteurs.

Cette référence à une conception économique de la formation où le programme de formation est entrevu comme un processus de transformation d'étudiants peut être visualisée sur la figure 1.

### ***L'internationalisation par les flux d'étudiants***

Le programme peut être considéré comme d'autant plus international que les étudiants non français sont nombreux à le suivre. Deux indicateurs peuvent caractériser simplement ce moyen d'internationalisation : la proportion d'étudiants étrangers dans la filière et le taux de premier emploi à l'étranger.

### ***L'internationalisation par le processus pédagogique***

Le processus pédagogique a un caractère d'autant plus international que l'étudiant a l'occasion de « voyager », de s'éloigner de sa culture nationale, de prendre contact avec d'autres modes de vie et de nouvelles manières de travailler. Il est possible de distinguer, avec Cova, trois modalités de voyage :

- *Le voyage en chambre* c'est-à-dire sans bouger, physiquement, de l'institution elle-même. L'apprentissage approfondi des langues étrangères, les formations en matière de relations interculturelles, l'initiation au monde des affaires internationales correspondent à cette préoccupation.
- *Le voyage virtuel* fondé sur la mise en œuvre de techniques d'enseignement à distance : cours partagés, visioconférence, séquences pédagogiques *on line*. Ces voyages virtuels supposent des coopérations avec des établissements étrangers renforcées, éventuellement, par la menée en commun de projets pédagogiques et de projets de recherche.
- *Le voyage réel* à l'étranger dans le cadre de cursus intégrés (double diplôme ou diplôme commun), de stages en entreprise ou en laboratoire, etc.

### ***L'internationalisation par les ressources***

Trois catégories de ressources nécessaires au programme sont susceptibles d'une internationalisation :

- *Les ressources en personnel* notamment académique, permanent ou temporaire, dont une part peut être étrangère.
- *Les produits et services pédagogiques* (cas, jeux d'entreprises, jeux de rôles, ouvrages) dont le marché a tendance à se globaliser.
- *Les localisations* des programmes et, éventuellement, des institutions qui peuvent se situer en France et/ou à l'étranger.

### **Un exemple de mise en œuvre**

En France, les programmes à orientation internationale rencontrés dans les écoles de gestion et les universités se présentent principalement sous trois catégories :

- Des programmes de base de formation à la gestion d'une durée de 2 à 3 ans s'adressant principalement à des jeunes recrutés sur concours ou sur dossier. Ces programmes visent généralement une simple « ouverture internationale ».
- Les programmes types *Master of Business Administration* (MBA) de formation générale au management des personnes en principe expérimentées. Ces programmes sont souvent dispensés en langue anglaise et ont une durée de un à deux ans selon qu'ils sont à temps plein ou à temps partiel. Ces programmes s'adressent surtout à des personnes dont la formation première n'est pas la gestion.
- Des programmes type *Master* spécialisé. Il s'agit souvent de programmes préparant à une activité internationale spécifique telle le commerce international ou les finances internationales ; ces formations correspondent à une spécialisation pour les gestionnaires. Certains programmes *Master*, en revanche, visent une simple ouverture internationale : par exemple, les Diplômes d'Études Approfondies en gestion, préparatoire à la recherche, s'inscrivent généralement dans un univers de connaissances internationales (et plus particulièrement anglo-saxonnes). On distinguera donc, parmi les programmes type *Master*, les *Master* « internationaux » (MAI), *Master* à objet spécifiquement international, et les *Master* généraux (MAG) à simple ouverture internationale.

Sur la base des données d'enquête, il est possible de décrire comme suit la situation moyenne des programmes des grandes écoles de gestion.

Tableau I. Les traits d'internationalisation des programmes de formation dans les grandes écoles françaises de gestion

	Cycle de base %	MBA %	Master international (MAI) %	Master à ouverture internationale (MAG) %
<b>Internationalisation par les flux d'étudiants</b>				
% d'étudiants étrangers	13	25	21	10
% de diplômés du programme occupant un premier emploi à l'étranger	21	47	33	12
<b>Internationalisation par le processus pédagogique</b>				
– Voyage en « chambre »				
% des heures d'enseignement consacrées officiellement aux questions internationales ou interculturelles	27	68	72	17
% des heures d'enseignement en langue étrangère (hors cours de langue et de civilisation étrangère)	21	67	36	16
Nombre de langues obligatoires pour l'obtention du diplôme	2.2	1.9	1.4	1.1
Un certificat d'aptitude en au moins une langue étrangère est-il exigé pour le diplôme? (1)	Oui pour 32%	Oui pour 55%	Oui pour 20%	Oui pour 14 % des établissements
– Voyage « virtuel »				
Existence de cours partagés avec des institutions étrangères via Internet ou visioconférence (hors tutorat de stage)	Oui pour 74 %	Oui pour 60 %	Oui pour 60 %	Oui pour 23 % des établissements
Existence de cours partagés avec des institutions françaises via Internet ou visioconférence	Oui pour 42 %	Oui pour 10 %	Oui pour 20 %	Oui pour 15 % des établissements
– « Voyage réel »				
% d'étudiants ayant effectué un séjour académique supérieur ou égal à un semestre à l'étranger	32	59	8	5
% d'étudiants ayant effectué un stage de plus d'un mois dans une entreprise à l'étranger	55	38	45	12
<b>Internationalisation par les ressources</b>				
% d'heures d'enseignement encadrées par des professeurs étrangers	20*	40*	25*	15*
% de produits et services pédagogiques d'origine étrangère	Inconnu	Inconnu France ou étranger	inconnu	Inconnu
Localisation	France		France	France

\* Estimation.

Source : Les auteurs sur la base des données de l'enquête présentée in Échevin et Ray, 1998.

Ces résultats suggèrent que chaque type de programme appelle une structure de moyens d'internationalisation préférentielle.

La stratégie *d'internationalisation par les flux d'étudiants* est plus fréquente dans les programmes courts, notamment dans les MBA qui sont dispensés pour partie en langue anglaise, que dans les programmes généraux organisés sur deux ou trois ans. Il existe une corrélation entre la nationalité de l'étudiant et la localisation de son premier emploi, les étudiants étrangers retournant le plus souvent dans leur pays d'origine. Dans le système très hiérarchisé des grandes écoles françaises où les étudiants sont recrutés sur la base d'un concours, l'accueil des étrangers exige des adaptations du concours d'entrée et une politique active de marketing à l'étranger.

Du côté du *processus pédagogique*, on observe que le traitement des problèmes internationaux et/ou interculturels est habituel dans les MBA et les *Master* spécialisés à l'international. Quant aux langues étrangères, si leur apprentissage est assez intensif dans les formations générales (les concours d'entrée des écoles consulaires de gestion comportent des épreuves relatives à deux langues étrangères), leur mise en œuvre est intense dans les MBA où les cours sont effectués en langue anglaise tant par des intervenants français que par des enseignants anglophones. Cet apprentissage s'inscrit fréquemment dans une pédagogie à options multiples qui permet à l'étudiant de coller plus étroitement aux débouchés et de gagner en autonomie. Les cours partagés et l'utilisation des nouvelles technologies sont fréquents dans les cycles de formation générale. Les collaborations avec les institutions étrangères sont plus nombreuses relativement qu'avec les établissements français, fortement concurrents.

La présence des étudiants à l'étranger pour un séjour académique est déterminant dans les MBA et les formations de base où nombre d'étudiants partent au moins un semestre académique à l'étranger. De la même façon, le séjour à l'étranger pour un stage en entreprise ou même, éventuellement, dans le cadre d'une formation en alternance, représente une obligation dans la plupart des écoles. Les entreprises intéressées par l'alternance sont généralement des groupes à stature internationale ; les apprentis circulent dans diverses filières des groupes pour devenir des managers ouverts aux autres cultures (Cerdin, 1998).

En matière de *ressources*, l'engagement d'enseignants étrangers constitue un moyen notable et généralement très apprécié d'internationalisation de l'établissement. Nombre d'établissements considèrent que pour faire venir en France de « bons enseignants » étrangers, il faut être capable de leur offrir, conformément aux standards mondiaux, des moyens de recherche confortables. C'est une des raisons qui explique que les stratégies d'internationalisation des établissements de formation à la gestion en France s'accompagnent d'un développement appréciable de l'activité de recherche des enseignants. Ce fait est nouveau dans certaines écoles

de gestion françaises où, traditionnellement, l'expérience en entreprise est jugée aussi importante que la qualification académique.

Quelques établissements peuvent disposer de localisations à l'étranger soit en propre soit, plus souvent, à la suite d'accords d'échanges avec des établissements étrangers. La mise en œuvre de ce moyen, qui suppose une bonne capacité d'investissement, représente, en quelque sorte, la « voie royale » de l'internationalisation dans la mesure où elle facilite le mélange des populations françaises et étrangères et implique l'interpénétration des cultures.

#### LES STRUCTURES D'APPUI A L'INTERNATIONALISATION : PARTENARIATS ET RÉSEAUX

Pour internationaliser leurs programmes, les établissements s'appuient sur des conventions de partenariat et s'intègrent dans des réseaux.

Le *partenariat* consiste à établir des relations bilatérales entre des institutions. Le partenariat peut se limiter à un simple échange d'étudiants dans des cycles considérés par les partenaires comme équivalents ; la partie du cursus réalisé à l'étranger est reconnue mutuellement. Beaucoup d'établissements français s'attachent à mettre en place des partenariats donnant lieu à la délivrance double diplôme ou, mieux encore, d'un diplôme commun. Alors que les pays partenaires des partenariats simples appartiennent au monde entier, les pays partenaires des doubles diplômes ou de diplômes communs sont pour l'essentiel des pays développés et plus particulièrement les pays d'Amérique du Nord, la Grande-Bretagne et l'Allemagne. La plupart des écoles de gestion tendent à limiter le nombre de partenariats simples, peu attractifs pour leurs étudiants. De nombreux facteurs limitent le développement de relations larges de partenariat : domination du monde anglo-saxon dans le domaine de la gestion, rigidité des diplômes, difficulté à établir des échanges équilibrés, coût de l'établissement des coopérations pédagogiques et de recherche, etc.

L'appui sur *un réseau* permet lui aussi d'appuyer le développement international des établissements. Il y a réseau lorsque l'accord concerne plus de deux établissements. L'accord vise la réalisation d'un ou plusieurs objectifs communs. L'objet de ces réseaux peut donc être extrêmement divers. Certains réseaux se concentrent sur l'échange de personnes (étudiants, enseignants et chercheurs), d'autres sur l'échange d'information (par exemple, pour faciliter la gestion des concours d'entrée des étudiants) ou la promotion (pour atteindre une taille critique, pour développer la recherche ou les méthodes pédagogiques, pour obtenir des financements). De nombreux réseaux concernant la gestion sont constitués, au moins pour partie, avec des partenaires étrangers.

Les établissements de gestion peuvent s'intégrer à des *réseaux généraux* déjà anciens, souvent limités à l'échange d'étudiants (par exemple la Fédération inter-

Tableau 2. Les partenariats et réseaux dans les grandes écoles françaises de gestion

Partenariats		
Partenariat de simple échange	La liste des partenariats simples dans les écoles de gestion tend à se réduire	Beaucoup de ces partenariats ne sont pas « actifs » dans la mesure où certains pays sont peu attractifs pour les étudiants en gestion
Donne lieu à la délivrance d'un double diplôme	Concernent un public pouvant aller de quelques étudiants à plusieurs centaines par établissement	Ces accords débouchent sur une collaboration relativement faible au plan pédagogique et en matière de recherche
Donne lieu à la délivrance d'un diplôme commun	Le nombre d'étudiants envoyés ou reçus est de l'ordre de 30 par établissement	Ces conventions s'appuient très largement sur des programmes financiers de soutien européens ; ces accords renforcent les relations entre les partenaires
Réseaux		
Les réseaux généraux	Concernent plus de la moitié des écoles	Ces réseaux sont essentiellement des structures d'appui aux échanges d'étudiants
Les réseaux structurés	Concernent 2/3 des écoles	Plus récents que les réseaux généraux, la collaboration y est plus fréquente en matière pédagogique et de recherche ; les échanges s'inscrivent généralement dans des programmes de soutien financiers des régions françaises ou de l'union européenne. Ces réseaux délivrent très généralement un diplôme commun ou un double diplôme. Ils sont souvent un objectif de promotion internationale de l'établissement

Source : les auteurs sur la base des données de l'enquête présentée in Échevin et Ray, 1998.

nationale des universités catholiques), réseaux d'échanges souvent « informels » comprenant un très grand nombre de partenaires. Ils peuvent aussi s'intéresser à des réseaux plus *structurés* sur lesquels ils peuvent réellement agir et qu'ils ont souvent participé à créer avec l'aide de l'Union européenne (*type Multi-regional International Business program (MIBP), Community of European Management School (CEMS), Association of Management Schools in European Capitals (AMSEC)*). Ces réseaux délivrent dans 80 % des cas un diplôme commun ou un double diplôme.

## LE POSITIONNEMENT INTERNATIONAL DE L'ÉTABLISSEMENT

**Les stratégies d'internationalisation : programmes diplômants et actions sur mesure**

On ne saurait s'interroger sur le niveau d'internationalisation d'un établissement sans envisager, à côté des préparations diplômantes traditionnelles, des programmes de formation s'adressant au « marché international » et répondant à des besoins spécifiques (pour le compte d'une entreprise par exemple). Ces programmes de formation sur mesure, organisés en France ou à l'étranger, correspondent en quelque sorte à une « activité de négoce » pour les établissements. Ces programmes peuvent aboutir ou non à des diplômés et ils supposent la plupart du temps une certaine adaptation des contenus de formation aux besoins locaux. Ils sont fréquemment accompagnés d'une offre de services et de produits pédagogiques.

Quelques indicateurs permettent d'apprécier les traits de ces activités de négoce international. Une distinction est faite entre les *programmes réalisés principalement en France* et ceux *organisés à l'étranger*.

Le développement du négoce international concerne particulièrement le réseau des grandes écoles, privées ou para-publiques par opposition aux établissements proprement universitaires, de statut public. En revanche les établissements universitaires sont très concernés par les formations complémentaires internationales de type spécialisé.

Tableau 3. **Les traits des « activités de négoce international » dans les grandes écoles françaises de gestion**

	Programmes sur mesure réalisés en France	Programmes sur mesure réalisés à l'étranger
Pays du partenaire principal	Europe de l'Ouest (50 %), Amérique du Nord (50 %)	Europe de l'Est (40 %), Europe de l'Ouest (20 %), Asie (10 %)
Nombre moyen de participants	30	26
Durée moyenne du programme (jours)	25	30
Nombre de jours étudiants	749	858
% programme réalisé en France	75	9
Caractéristiques du public	Salariés (40 %), étudiants (60 %) Programme non diplômant à 100 %	Salariés et non salariés 50 % des programmes sont diplômants
Programme diplômant		
% CA sur mesure	35	29
Localisation principale	France	Hors de France

Source : Les auteurs sur la base des données de l'enquête présentée in Échevin et Ray, 1998.

## Le niveau d'internationalisation d'un établissement

L'appréciation d'un niveau agrégé d'internationalisation d'un établissement présente un intérêt lorsque le responsable de cette unité cherche à se positionner dans une population de référence ou veut disposer d'une idée globale de l'évolution des traits de son établissement. Cette évaluation d'ensemble ne peut naturellement reposer que sur une mesure du niveau d'internationalisation des programmes et il n'y a pas de méthode indiscutable pour comparer des programmes sous critères multiples. Une manière simple de procéder consiste à se référer à la valeur moyenne atteinte par chaque critère dans la population de référence.

Par exemple, le pourcentage d'enseignants étrangers présents constitue un critère d'internationalisation pour les programmes diplômants. Ce pourcentage s'établit en moyenne à 25 % dans le cadre des MBA des grandes écoles de gestion (cf. tableau 1). La méthode mise en œuvre ici pour évaluer un programme donné consiste à attribuer une note 1 à ce programme, pour le critère envisagé, si le pourcentage présent d'étrangers est supérieur à la moyenne de l'échantillon et une note 0 si celle-ci est inférieure. Dans le cas où la variable observée est dichotomique oui/non, on note 1 pour oui et 0 pour non. Le niveau d'internationalisation d'un programme diplômant est apprécié en effectuant la somme des valeurs 0 ou 1 attribuées pour chacun des critères d'internationalisation.

Soit ainsi  $c(i,j)$  la note attribuée au programme de formation générale de l'établissement  $j$  pour le critère  $i$ , le niveau d'internationalisation du programme pour l'établissement  $j$  s'établit à

$$n(j) = \sum c(i,j),$$

soit de manière normalisée (en ramenant toutes les moyennes à 1) :

$$n'(j) = \sum c(i,j) / \text{moy}(c(i,j))$$

Ce procédé permet d'apprécier le niveau d'internationalisation de l'établissement. Il nous a semblé convenable de considérer de manière distincte l'ensemble des formations de type général et l'ensemble des formations complémentaires type *Master*.

Le coefficient de synthèse des activités de négoce peut être apprécié, quant à lui, en tenant compte du nombre de programmes existants, du nombre de jours étudiants et du pourcentage du chiffre d'affaires de formation continue que représente cette activité.

Si l'on considère les données relatives aux écoles de gestion concernant trois types de programme : programmes de formation générale, programmes de formation complémentaire (MBA, MAI et MAG) et activités de négoce, il est possible d'établir un classement des écoles à l'échelon de chacun de ces programmes. Il

Tableau 4. **Les modes d'action préférentiels à l'international des grandes écoles françaises de gestion**

Modes d'action	% des écoles de gestion
Action combinée dans les trois secteurs	15
Action combinée dans deux secteurs	
Formation générale et formation complémentaire	0
Formation générale et négoce	15
Formation complémentaire et négoce	25
Action concentrée dans un secteur	30
Établissement peu actif au plan international	15

Source : Les auteurs sur la base des données de l'enquête présentée in Échevin et Ray, 1998.

Tableau 5. **Les structures d'appui des établissements universitaires et des grandes écoles de gestion**

	Universités (%)	Écoles (%)
Réseaux structurés et diplôme commun	4	35
Diplôme commun seul	1	20
Réseaux structurés seuls	12	30
Sans diplôme commun ni réseau structuré	65	15

Source : Les auteurs sur la base des données de l'enquête présentée in Échevin et Ray, 1998.

apparaît que, parmi les établissements les plus actifs relativement, 15 % seulement adoptent des stratégies équilibrées d'internationalisation, intervenant de manière efficace dans les trois secteurs. La stratégie d'action combinée formation complémentaire et négoce touche 25 % des établissements alors que 30 % des unités concentrent leur action sur un seul secteur.

L'analyse des corrélations entre les types de formation dispensées dans les écoles de gestion et les structures d'appui à l'internationalisation ne donne malheureusement pas de résultat probant. Il est clair toutefois que l'internationalisation des formations s'appuie de plus en plus sur des accords de diplôme commun et des réseaux structurés. Cet aspect apparaît clairement dans une comparaison, tableau 5, des données d'enquête relatives aux deux sous-ensembles écoles de gestion et établissements universitaires dont le niveau d'internationalisation est nettement moindre.

## L'orientation spatiale de l'établissement

Un dernier élément important dans l'analyse du positionnement international des établissements de formation est l'orientation spatiale de ce développement. Des tendances peuvent être décelées en s'appuyant sur quelques critères simples : l'origine des étudiants et des professeurs étrangers, la destination des professeurs français en voyages d'étude et de recherche, les zones concernées par les programmes sur mesure, les zones concernées par les accords et les réseaux d'appui à l'internationalisation. Le tableau 6 présente, à titre illustratif, les tendances observées dans l'échantillon des grandes écoles de formation à la gestion. On y décèle une dominante des relations avec les établissements des pays européens de l'Ouest et l'Amérique du Nord sauf en matière d'activités de négoce où les programmes à destination des pays de l'Europe de l'Est sont très fréquents.

Tableau 6. **Les critères d'orientation spatiale des établissements : tendances observées dans les grandes écoles de gestion**

Origine des étudiants étrangers dans les cycles diplômants	Les étudiants sont principalement d'origine européenne (Europe de l'Ouest) quel que soit le type de diplôme, général ou complémentaire. Les étudiants d'origine maghrébine ou d'Afrique noire sont assez présents sauf en ce qui concerne le MBA où l'on rencontre fréquemment des Asiatiques
Zones concernées par les accords et les réseaux	En cohérence avec les observations sur les flux d'étudiants, les accords et réseaux concernent majoritairement les pays de l'Europe de l'Ouest sauf en ce qui concerne les partenariats aboutissant à un diplôme commun qui sont fréquemment établis avec des établissements d'Amérique du Nord. Un certain nombre d'accords concernent l'Europe de l'Est ; les liens institutionnels avec les autres continents notamment l'Asie sont quasi inexistant
Origine des professeurs permanents étrangers	Les professeurs permanents proviennent en majorité du Canada, des États-Unis ou des pays de l'Europe de l'Ouest
Destination des professeurs permanents en voyages d'étude et séminaires	Ces professeurs se dirigent majoritairement vers l'Amérique du Nord et l'Europe de l'Ouest
Zones concernées par le programme sur mesure réalisé en France ou à l'étranger	
Première destination	Les programmes réalisés en France sont destinés majoritairement à des pays de l'Europe de l'Ouest et ceux organisés à l'étranger le sont principalement dans des pays de l'Europe de l'Est
Deuxième destination	Un certain nombre de programmes sur mesure sont destinés au Canada et à des pays asiatiques

Source : Les auteurs sur la base des données de l'enquête présentée in Échevin et Ray, 1998.

Certains établissements développent une activité internationale principalement à l'échelle de l'Europe de l'Ouest, contrairement à d'autres qui rayonnent de façon beaucoup plus large. Ces deux stratégies reflètent des modes de développement distincts ayant des facteurs clés de succès spécifiques (par exemple, diplôme commun qui s'oppose à la vente de formations sur mesure, etc.).

## CONCLUSION

Le travail présenté permet aux responsables d'unité de formation en gestion de faire le point sur leurs actions en matière d'internationalisation de leurs établissements. Les indicateurs proposés ont le mérite de la simplicité. L'expérience sur un échantillon d'établissements français démontre que leur mise en œuvre ne suppose pas un engagement de ressources important et que les services administratifs des établissements sont tout à fait aptes à en assurer le traitement. Dans le principe, les propositions avancées sont transposables à d'autres domaines de formation que la gestion (CNGE, 1995 ; CEFI – Comité d'études des formations d'ingénieurs, 1995).

Néanmoins ce travail présente de nombreuses limites. En premier lieu, un certain nombre d'activités importantes de l'établissement n'ont pas été prises en compte : c'est vrai de la recherche qui n'a été qu'évoquée sans se référer à l'état des publications et des échanges internationaux de travail des enseignants, c'est vrai aussi des programmes de formation *on line*, du *consulting* et de l'ingénierie de la formation. En second lieu, l'approche retenue, principalement quantitative, ne peut donner qu'un aperçu des traits d'internationalisation des établissements. Elle ne saurait se substituer à des expertises plus complètes comme celle préconisée, par exemple, par l'*European Foundation for Management Development* qui intègre la préoccupation d'internationalisation dans l'examen approfondi du processus organisationnel. Ce dépassement de la méthode proposée dans cet article mérite, nous semble-t-il d'être évoquée, en contrepoint à notre exposé dans le tableau 7.

Tableau 7. Les traits principaux de la procédure d'habilitation de l'EFMD

Thèmes à examiner	Qualités requises	Détail des qualités requises	Moyens d'analyse
Contexte et mission	L'environnement de travail et la population cible sont bien définies	Le contexte de travail de l'établissement est clairement perçu. Les missions de l'établissement sont explicites, régulièrement revues	Politique de coopération internationale, alliances et réseaux, modalités matérielles d'accueil des étudiants
Étudiants	Les qualités visées par les programmes de formation sont précises	Les procédures et les standards de sélection des étudiants sont bien adaptés aux missions et aux objectifs des programmes, le staff de l'établissement est capable de procéder aux sélections  Les modalités pédagogiques permettent aux étudiants de suivre les cours dans de bonnes conditions et d'acquérir une expérience de travail. Une aide à l'insertion est prévue	Mode de sélection des étudiants notamment étrangers  Association internationale d'étudiants ; aide à la recherche d'un stage à l'étranger, aide à la recherche d'un emploi à l'étranger
Programmes	L'enseignement délivré dans les programmes est de qualité  Les processus de management des programmes sont identifiés  Le « développement personnel » de l'étudiant doit le préparer à son travail de manager	L'équilibre entre théorie et pratique est bon, les enseignements s'appuient tant sur les aspects locaux et nationaux que sur les pratiques internationales  Les programmes sont définis en relation avec les étudiants et les employeurs. Les responsabilités académiques et administratives sont précisées. Les buts et objectifs des programmes sont énoncés	Détail des programmes  Modalités d'échanges d'étudiants avec les écoles étrangères, programmes réalisés en commun avec des écoles étrangères, programmes internationaux, contrats avec des organisations étrangères ; vente de matériel pédagogique à l'étranger. échange d'étudiants  Langues de business enseignées ; niveau de développement de l'interculturel ; échanges et participation à des activités internationales, présence de professionnels comme enseignants, importance des travaux pratiques

Tableau 7. Les traits principaux de la procédure d'habilitation de l'EFMD (suite)

Thèmes à examiner	Qualités requises	Détail des qualités requises	Moyens d'analyse
Personnel pédagogique	Le nombre et la qualité du personnel pédagogique doivent être en rapport avec la mission internationale de l'institution		Existence de responsable des relations internationales ; participation des responsables de l'établissement à des activités internationales ; des étrangers parmi les professeurs visitants ; existence d'équipes interculturelles
Recherche et développement	La recherche est conçue comme un moyen de qualification des personnels  Il existe une capacité d'innovation dans tous les domaines d'intervention		Participation à des réseaux internationaux ; programmes de recherche développés en commun, financement par des organisations étrangères  Nouveaux programmes, évolution pédagogique, mise en œuvre des technologies de l'information et de la communication, etc.
Contribution à la vie de la communauté	L'école est en relation avec son environnement non seulement international mais aussi local et national		Forum de débat, relations externes, contributions socio-économiques, activités non académique, services rendus à la collectivité éducative : commissions, assemblée
Ressources	Les ressources disponibles sont cohérentes avec les missions et les standards de programme	Conditions de management financier, équipements, bibliothèque, traitement de données, administration et logistique	Possibilité de perfectionnement en langues étrangères ; existence de journaux et ouvrages étrangers en bibliothèque ; services de logement pour les étrangers (étudiants, professeurs invités), service d'information et d'accueil, service de soutien scolaire pour les étudiants étrangers
Relations avec les entreprises	Liens avec les employeurs potentiels	Le rôle des employeurs est réel à l'échelon de tous les aspects de l'activité de l'école étudiés jusqu'ici (mission, étudiants, etc.)	Liens avec les entreprises internationales ; appui d'entreprises étrangères

Source : Les auteurs d'après *European Foundation for Management Development (EFMD)*.

## Références

- CEFI (1995),  
« L'ouverture internationale des établissements de formation d'ingénieurs », rapport d'étude, ministère des Affaires étrangères, ronéo, 25 pages, décembre.
- CERDIN, J.L (1998),  
« L'adaptabilité des cadres français expatriés », *Gestion 2000*, vol. 15, n° 5, septembre (57-70).
- CNGE (1995),  
*Les grandes écoles et la formation aux responsabilités internationales*, groupe de travail « Formation à l'international », 31 pp.
- ECHEVIN, C. et RAY, D. (1998),  
*L'internationalisation des activités des établissements français de formation au management. Situation actuelle et analyse prospective*, colloque FNEGE (Fondation nationale pour l'enseignement de la gestion des entreprises), Grenoble, 69 pp.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR MANAGEMENT DEVELOPMENT (EFMD) (1998),  
*The dynamic model for quality development. Guidance note on the EQUIS Quality criteria*, EFMD, Bruxelles.
- KAMEOKA, Y. (1996),  
« L'internationalisation de l'enseignement supérieur », *l'Observateur de l'OCDE*, n 202, octobre-novembre (34-35).
- LAZUECH, G. (1998),  
« Le processus d'internationalisation des grandes écoles françaises », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 121-122, pp. 66-76, mars.
- MOTTIS N. et THEVENET M. (1999),  
« Accréditation et enseignement supérieur. certifier un service comme les autres », *Gérer et Comprendre*, n° 58 (24-34).

## Les problèmes nouveaux posés par la gestion d'une université russe

Evgeni Kniazev

Université d'État de Kazan, Russie

### RÉSUMÉ

*Dans le monde entier, les pouvoirs publics renoncent à assurer le financement intégral des universités. Cette tendance mondiale est particulièrement bien illustrée en Russie. La part de l'enseignement supérieur dans le produit national brut a diminué de manière spectaculaire. Il en résulte une réduction très marquée du budget de l'enseignement supérieur en termes réels. Ce phénomène a entre autres pour conséquence une progression de la part des crédits non publics dans le budget annuel du secteur éducatif.*

*Les sources principales de ce nouveau financement sont nationales, internationales et privées. Il provient aussi bien de fondations que de firmes multinationales. Sa répartition entre les différents établissements ou départements apparaît comme extrêmement inégale. L'ancienne tradition académique ne survit donc que dans un nombre de plus en plus restreint d'établissements et, à l'intérieur de ces établissements, dans un nombre de plus en plus restreint de centres d'excellence. Pour bon nombre d'institutions, la dotation publique de base ne permet pas de rémunérer décentement le personnel académique. La majorité de ce personnel se voit donc dans l'obligation de chercher un second, voire un troisième emploi en dehors de l'Université. Il en résulte un affaiblissement des établissements et un élargissement de l'éventail qualitatif, aussi bien au niveau des établissements eux-mêmes qu'au sein de leurs départements et de leurs centres. Parallèlement, l'enseignement privé a désormais le champ libre pour développer ses établissements, qui ne retiennent souvent dans leur gamme d'activités d'enseignement que celles qui sont rémunérées par le marché.*

*La restructuration des universités russes est donc confrontée à des difficultés financières, mais elle doit en outre se faire au sein d'un monde globalisant marqué par l'apparition et l'intensification de la concurrence du secteur privé, alors que l'enseignement de*

*masse et les attentes étudiantes ne correspondent pas toujours à ce que les universités souhaitent d'offrir.*

*Pour relever ces défis, une politique concertée s'impose. Il a donc été mis en place à l'Université publique de Kazan un exercice de gestion stratégique faisant appel aux techniques de changement utilisées par l'entreprise. On en présente ici les grandes caractéristiques.*

## INTRODUCTION

Dans la société moderne du savoir, la création et la diffusion d'un savoir en perpétuel renouvellement est incontestablement un facteur crucial dans le développement socio-économique de toute nation. On est donc surpris de constater que presque partout dans le monde les pouvoirs publics ne souhaitent plus – et ne peuvent en fait même plus – acquitter l'intégralité de la facture que leur présente un système d'enseignement supérieur de plus en plus coûteux. Cette réticence des pouvoirs publics vis-à-vis des universités constitue un phénomène mondial. Les pouvoirs publics ne considèrent plus que l'Université relève essentiellement de leur responsabilité. Leurs priorités s'orientent désormais vers d'autres objectifs comme la transformation économique, la protection sociale, la prévention de la criminalité, l'équilibre monétaire ou la pollution de l'environnement. Il s'ensuit que les universités perdent leur statut de prestataires d'un bien public payé avec de l'argent public au profit de la collectivité. On voit de plus en plus en elles des établissements « hybrides » : les pouvoirs publics lâchant les rênes, universités et *colleges* ont une marge d'autonomie de plus en plus importante ; mais parallèlement, il leur faut s'accommoder d'une responsabilité individuelle plus importante ; dans leur lutte pour le succès et la survie, ils sont désormais contraints d'élargir leur activité afin d'accroître et de diversifier leurs sources de revenu.

Lorsqu'ils regardent les établissements d'enseignement supérieur moderne, les pouvoirs publics n'ont pas de peine à trouver des justifications pour leur ligne d'action. Le savoir a désormais une telle importance pour le bien-être économique des particuliers, des entreprises, des organisations sans but lucratif, voire des agences publiques, que les produits de l'éducation pénètrent de plus en plus la sphère du marché. Dès que les bénéficiaires entvoient une possibilité de gain, la perspective de la privatisation devient attrayante et le prélèvement de droits d'inscription envisageable. Il s'ensuit que beaucoup de personnalités considèrent que si jusqu'ici l'Université a eu l'exclusivité de la production du savoir il s'agit là d'une production trop importante pour qu'elle en reste le seul détenteur. Elles se comportent en parties prenantes exerçant leur faculté critique et elles sont prêtes à prendre le relais si l'Université ne fournit pas ce que la collectivité attend d'elle.

Le phénomène n'a pris nulle part autant d'ampleur qu'en Russie, surtout en raison des réformes socio-économiques et plus spécifiquement de la crise financière d'août 1998. L'un des systèmes éducatifs les plus importants et les plus développés, riche de succès et de traditions, est en train de perdre très vite sa position dominante et se rapproche du point où sa dégradation deviendra irréversible. Dans la présente contribution, on dresse tout d'abord l'état des changements spectaculaires intervenus dans le financement de l'enseignement supérieur russe, puis on s'intéresse au défi nouveau auquel est confrontée la gouvernance universitaire ; on formule enfin des observations sur l'approche adoptée par l'Université d'État de Kazan (UEK) en matière de gestion stratégique. L'UEK est une université de recherche traditionnelle, dont les références scientifiques sont impressionnantes, surtout dans le domaine des sciences exactes.

### ÉVOLUTION DU SCHEMA DE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DANS LA FÉDÉRATION DE RUSSIE

Le tableau 1 présente l'évolution des dépenses d'enseignement supérieur (ES) par rapport au produit intérieur brut (PIB) de la Fédération de Russie.

Les chiffres du tableau 2 parlent d'eux-mêmes : il se produit un recul rapide et permanent du financement public. Au cours de la période qui nous intéresse, le PIB enregistrait un recul annuel de 5.8 %. Les dépenses au titre de l'enseignement supérieur enregistraient dans le même temps un recul spectaculaire de 19.6 % par an. Il s'ensuit qu'en 1998 elles ne représentaient plus que 0.4 % du PIB. Par rapport à 1992 et en termes réels, l'enseignement supérieur devait fonctionner avec 71.2 % de ressources en moins.

Si l'on veut bien comprendre les implications de ce recul spectaculaire, il est instructif de rapprocher ces données de celles qui touchent à l'évolution du personnel enseignant et des effectifs étudiants au cours de cette même période (tableau 2).

En dépit du recul spectaculaire du financement, le nombre d'établissements a progressé de manière continue pendant toute la période. En 1998, leur nombre

**Tableau 1. L'enseignement supérieur (ES) en pourcentage  
du produit intérieur brut (PIB) dans la Fédération de Russie**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
ES en pourcentage du PIB	1.21	0.76	0.87	0.52	0.48	0.59	0.40
PIB (1992 = 100) corrigé de l'inflation	100.0	91.3	79.7	76.4	72.8	73.4	69.7
ES (1992 = 100) corrigé de l'inflation	100.0	61.2	60.3	39.7	34.9	43.3	27.9

Source : Banque européenne de reconstruction et de développement, Rapport 1998.

Tableau 2. **Établissements publics d'enseignement supérieur, effectifs étudiants et enseignants dans la Fédération de Russie**

	1991-1998					
	1991	1994	1995	1996	1997	1998
Nombre d'établissements	519	553	569	573	578	580
Nombre d'étudiants (1000)	2 763	2 534	2 655	2 802	3 046	3 347
	(100 %)	(91.7 %)	(96.1 %)	(101.4 %)	(110.2 %)	(121.1 %)
Nombre d'enseignants (1000)	220	233	239	243	257	
	(100 %)	(105.9 %)	(108.6 %)	(110.5 %)	(116.8 %)	–

Source : S.B. Avdoshev, A.Z. Astapovich, D.A. Belayev *et al.*, « The Review of Economic Policy in Russia for 1998 », Bureau for Economic Development – Moscow ROSSPEN, 1999, pp. 629.

atteignait 580. Après un recul sensible entre 1991 et 1993, recul dû aux affrontements politiques et à la désintégration de l'URSS, on peut en dire autant des effectifs étudiants.

Mais le plus surprenant est l'absence d'exode massif du personnel académique. Bien au contraire, la progression du nombre de membres du personnel académique s'est poursuivie sur un rythme annuel de 2.6 %. En 1997, le secteur de l'enseignement supérieur employait 16.8 % d'actifs de plus qu'en 1991 (EPT).

Le tableau 3 montre que les établissements d'enseignement supérieur avaient réussi dès 1998 à diversifier leurs sources de revenu. A cette date, la dotation publique était réduite à 64 %. Les droits d'inscription occupaient une place importante, 11.8 %, mais moins que la location et l'exploitation commerciale des

 Tableau 3. **Financement du système d'enseignement supérieur professionnel dans la Fédération de Russie, 1998**

	En millions de roubles	
	Millions de roubles	Pourcentage
Budget fédéral	<b>9 000</b>	<b>64</b>
Ressources extra-budgétaires :	<b>5 051</b>	<b>36</b>
Entreprises	890	6.3
Droits d'inscription	1 653	11.8
Enseignement	413	2.9
Autres prestations	100	0.7
Location et exploitation commerciale des actifs fixes	1 695	12.1
Parrainages	300	2.1
<b>Total</b>	<b>14 051</b>	<b>100.0</b>

Source : S.B. Avdoshev a.o., o.c.

actifs immobilisés (12.2 %). En ce qui concerne ces derniers, il s'agit en fait d'un excédent de capacité au niveau des instituts fortement spécialisés, qui enregistraient leur plus bas niveau historique de demandes et d'inscriptions.

Dans tous les pays, le bon fonctionnement du système d'enseignement supérieur dépend dans une large mesure de la capacité des établissements « phares » à jouer leur rôle de chefs de file et d'éclaireurs. Le tableau 4 analyse donc les ressources financières de l'Université d'État de Kazan. L'UEK est l'une des universités classiques les plus anciennes de la Fédération de Russie et ses références scientifiques sont dignes de respect.

**Tableau 4. Ressources financières de l'Université publique de Kazan (1991-1999)**

En millions de roubles

	1991	1994	1995	1996	1997	1998	1999*
Total des recettes	49.64	17 759	37 714	50 393	96 162	88 378	99 172
Dotation publique à la recherche fondamentale	7.56	1 480	1 783	2 041	3 335	2 548	4 089
Subventions de recherche	7.64	567	1 841	1 139	4 675	5 127	5 438
Contrats de recherche	3.23	1 164	4 009	12 014	13 639	10 506	9 948
Dotation publique hors recherche	30.82	13 875	24 186	22 808	52 831	45 628	46 847
Autres recettes	0.39	673	5 896	12 391	21 672	24 569	32 850
Total de la dotation publique	38.38	15 355	25 969	24 849	56 176	48 176	50 936
Total des crédits de la recherche	18.44	3 211	7 633	15 194	21 659	18 181	19 475

\* Estimation à partir des résultats du troisième trimestre.

Source : Rapports financiers de l'UEK.

**Tableau 4. bis Ressources financières de l'Université publique de Kazan en pourcentage du revenu**

1991-1999

	1991	1994	1995	1996	1997	1998	1999*
Total des revenus	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Dotation publique à la recherche fondamentale	15.2	8.3	4.7	4.1	3.4	2.8	4.1
Subventions de recherche	15.4	3.2	4.9	2.3	4.8	5.8	5.4
Contrats de recherche	6.5	6.6	10.6	23.8	14.0	11.9	10.3
Dotation publique hors recherche	62.1	78.1	64.1	45.3	54.4	51.6	47.2
Autres recettes	0.8	3.7	15.6	24.6	22.3	27.8	33.1
Total de la dotation publique	77.3	86.5	68.8	49.3	57.8	54.5	51.4
Total des crédits de la recherche	37.1	18.1	20.2	30.2	22.3	20.6	19.6

\* Estimation à partir des résultats du troisième trimestre.

Source : Rapports financiers de l'UEK.

Entre 1991 et 1999, la part de la dotation publique dans le total des recettes de l'Université, qui atteignait le chiffre très confortable de 77.3 % en 1991, était tombée à 51.4 % en 1999. Il s'ensuit que l'établissement devait se procurer près de la moitié de ses recettes en vendant ses prestations et en affrontant la concurrence sur le marché de l'enseignement. Ces recettes proviennent de subventions, de contrats de recherche, de contrats d'enseignement, etc. Les recettes produites par les autres activités, qui étaient pratiquement inexistantes en 1991, atteignaient le chiffre surprenant de 33.1 % en 1999. La rubrique « divers » regroupe essentiellement les droits payés par les étudiants inscrits à titre onéreux, les programmes d'enseignement réguliers, la formation permanente et les nouvelles filières professionnelles. L'UEK ne tire qu'un faible pourcentage de ses recettes de la location d'installations inutilisées.

Le fait que l'université ne puisse plus compter sur un flux stable de crédits de recherche non affectés est particulièrement révélateur. Alors qu'en 1991 ce poste représentait encore 19.9 % du budget, il atteignait péniblement 5.3 % en 1999. Si l'on en juge par ces chiffres, l'aide à la recherche en milieu universitaire ne figure plus parmi les priorités de l'action publique. Cette opinion est confortée par les statistiques relatives aux instituts de recherche dépendant directement de l'Académie des sciences.

Lorsqu'on s'intéresse au budget de la recherche, on voit que la recherche sur contrat représente de loin la source la plus importante pour l'université. Là encore, on voit bien que l'on est passé d'un système fondé sur la dotation aux établissements à une formule d'appel d'offres et de collaboration en réseau avec d'autres établissements, des fondations, des entreprises privées, nationales ou internationales.

Il va de soi que les changements intervenus au niveau des sources de financement impliquent des changements dans le schéma d'activité. La mission de l'UEK reste celle de chef de file pour la recherche fondamentale dans les sciences exactes. Mais son financement en dehors de toute contrainte reste problématique. L'UEK a appris à se procurer un complément de recettes, mais ce complément provient pour l'essentiel d'une extension de ses prestations d'enseignement payantes et non de ses activités de recherche. On peut en conclure que les universités de pointe sont elles aussi confrontées à la nécessité d'un choix. La première solution consiste pour elles à accepter passivement le rôle d'établissement d'enseignement de masse dans lequel la recherche concurrentielle internationale n'occupe qu'une place modeste. La seconde consiste à opter résolument pour une gestion stratégique active visant à l'exploitation pleine et entière des possibilités nouvelles qu'offre la société moderne du savoir. Cette seconde ligne d'action a désormais les faveurs des pays d'Europe occidentale, dont les universités traditionnelles élargissent leur mission en affirmant explicitement que la valorisation socio-économique de leur expertise scientifique fait partie de leurs tâches centrales. Les universités se transforment

dès lors en conglomérats complexes gérant toute une gamme d'activités allant de l'enseignement de la gestion à l'exploitation de brevets en passant par les parcs scientifiques, les pépinières industrielles, les essaimages ou la recherche sur contrat. Ces activités permettent théoriquement un système de subventions croisées entre les activités appliquées ou commerciales et la recherche fondamentale ou autres secteurs moins axés sur le marché. Il y a là une évolution bienvenue car c'est au bout du compte la recherche fondamentale qui, en sortant des chemins balisés pour explorer de nouveaux domaines du savoir, donne une assise solide à la recherche appliquée et aux programmes d'enseignement modernes. Il s'ensuit également que ces nouvelles activités sont très probablement plus accessibles aux établissements ayant une longue tradition de recherche qu'à l'université ou au *college* moyens.

Si l'on tient compte de la situation économique générale de la Russie, on peut prédire également avec un fort degré de probabilité que seuls les établissements de pointe seront en mesure de proposer au personnel académique des conditions de travail correctes et l'espoir d'une rémunération décente. Les tableaux 5 et 6 donnent des informations sur ce point.

Dans le tableau 5, le terme « hors cadre » fait référence au personnel subalterne et aux assistants non titulaires d'un doctorat, le terme « candidats » aux maîtres de conférences et le terme « docteurs » aux professeurs titulaires.

Les statistiques du tableau 5 font apparaître la situation catastrophique de la rémunération statutaire dans l'enseignement public. La hausse nominale intervenue entre 1995 et 1999 a été plus qu'absorbée par l'inflation. Exprimé en dollars, le salaire des professeurs de l'enseignement public est passé d'USD 350 en 1997 à USD 85-90 aujourd'hui. Mais pour une université comme l'UEK, les choses ne s'arrêtent heureusement pas là. Et de fait, nous n'avons pas encore parlé des compléments de revenu rendus possibles par la diversification des activités. Le tableau 6 donne des chiffres sur ce que l'on appelle le « fonds salarial » prévu pour les enseignants, les chercheurs et les activités « hors budget ». Non seulement ces recettes complémentaires progressent rapidement, mais elles pourraient même à

Tableau 5. **Salaire mensuel moyen du personnel académique à l'Université d'État de Kazan – 1995-1999**

En roubles

	1995	1996	1997	1998	1999
Hors cadre	235	280	580	608	730
Candidats scientifiques	570	688	1 443	1 366	1 655
Docteurs ès sciences	915	1 099	2 199	2 060	2 508
Chercheurs	152	231	591	494	1 248

Source : Service de planification et de financement de l'UEK.

Tableau 6. **Fonds salarial et nombre de bénéficiaires au sein du personnel académique, 1995-1999**  
En milliers de roubles

	1995	1996	1997	1998	1999
Enseignants	5 947 (929)	7 049 (907)	14 754 (913)	14 305 (927)	17 619 (942)
Chercheurs	961 (528)	1 163 (419)	2 453 (346)	1 872 (316)	4 060 (271)
Hors budget – activité complémentaire	1 989 (138)	1 085 (179)	10 362 (377)	11 800 (446)	21 194 (533)

Source : service de planification et de développement de l'UEK.

terme dépasser la rémunération statutaire. On indique entre parenthèses le nombre d'enseignants qui perçoivent des sommes sur le fonds correspondant.

Il semble que les crédits « hors budget » ne soient accessibles qu'à moins de la moitié du personnel académique de l'université. Ce complément de salaire oscille en moyenne entre 25 000 et 40 000 RUB par an. Les membres du personnel académique qui parviennent à allier leur activité d'enseignement à une participation à des projets concurrentiels, à une prestation contractuelle d'expertise ou de conseil et à une prestation d'enseignement rémunérée peuvent tripler ou quadrupler leur salaire public, voire davantage. Pour interpréter ces statistiques, il convient de tenir compte du fait que l'UEK jouit du statut de « Patrimoine culturel des peuples de la Russie ». Pour l'université, cette reconnaissance scientifique se traduit par une prime de 50 % par rapport au salaire public normal. Dans la Fédération de Russie, seuls six établissements jouissent d'un tel statut. La position privilégiée de l'UEK s'en trouve accentuée, mais cela ne suffit pas pour la rapprocher de la moyenne de l'Europe occidentale.

Telle qu'elle vient d'être décrite, la situation financière influe inévitablement sur la vie universitaire. On retiendra quatre grandes conséquences.

Premièrement, pour les universitaires qui enseignent dans un établissement d'enseignement supérieur moyen, la rémunération publique est tombée à un niveau extrêmement bas. C'est en fait le personnel académique qui, en acceptant cette réduction considérable des salaires, assure la préservation d'un « noyau dur » au sein de l'enseignement supérieur russe.

Dans de nombreux établissements, la situation s'est à ce point détériorée que le personnel, peu satisfait de sa situation financière, se voit contraint de chercher à l'extérieur de l'établissement un deuxième, voire un troisième emploi. Cela le conduit inévitablement à négliger sa tâche principale au détriment du niveau académique. Il s'agit de postes dans l'enseignement privé, d'une activité de consultant ou de contrats à temps partiel dans diverses entreprises.

Deuxièmement, du seul fait de ces difficultés financières, les universités russes de pointe se voient contraintes d'étendre leur champ d'action et de s'aligner de plus en plus vite sur leurs homologues d'Europe occidentale qui en sont venues à concevoir l'Université comme un espace d'activités extrêmement diverses impliquant la création de réseaux complexes afin d'élargir l'éventail des intervenants. Mais les universités qui ont opté pour cette ligne d'action ne se soucient pas suffisamment de préserver un climat de recherche fondamentale. Or c'est la recherche fondamentale qui donne aux universités leur avantage comparé et qui conditionne leur succès à long terme.

Troisièmement, le fait que les enseignants prennent un deuxième ou un troisième emploi permet aux établissements privés de se constituer une base d'expertise et de proposer de nouveaux programmes d'études dans les domaines correspondants. Or ces programmes, qui sont facturés au prix fort, pourraient tout aussi bien être mis en place au sein de l'Université, et à son profit.

La quatrième conséquence pourrait bien être un élargissement de l'éventail qualitatif des établissements. La compétition autour de la qualité, qui est inhérente au financement sur projet, tend à concentrer les crédits et le talent sur un nombre de plus en plus restreint d'établissements. En outre, la règle qui prévaut dans les rapports entre universités s'applique également au sein même des établissements : c'est grâce à leurs centres d'excellence qu'ils survivent.

## RÉORGANISATION : LE DIFFICILE PROCESSUS DE CHANGEMENT

### **Changements intervenus dans l'environnement**

La réorganisation structurelle des universités russes se heurte non seulement aux difficultés financières qui viennent d'être évoquées, mais aussi au contexte plus large d'un univers en cours de globalisation. Dans le cas de l'enseignement, ce contexte se caractérise par une forte turbulence. Étant donné l'importance économique du savoir, on voit apparaître toute une gamme de compétiteurs nouveaux qui parviennent à réduire la part de marché de l'enseignement officiel. Dans la chaîne du savoir, il n'existe plus de démarcation nette entre la recherche fondamentale et ses stades ultérieurs, recherche appliquée, conception, production et commercialisation de produits (Gibbons, 1995). Le privilège dont jouissait la recherche fondamentale en milieu universitaire se réduit. Il faut y ajouter les éléments suivants : l'enseignement de masse, les possibilités importantes mais coûteuses qu'offre la télématique pour accroître l'efficacité du processus d'apprentissage, ainsi que les attentes pressantes de la collectivité, qui souhaite voir les organismes subventionnés œuvrer pour la valorisation économique et sociale des résultats auxquels ils parviennent.

## **Obstacles internes**

La société du savoir ouvre en apparence nombre de perspectives nouvelles. On aurait pu croire que les universités allaient « sauter sur l'occasion » pour prospérer et se développer. Globalement, ce n'est pas le cas. En Europe notamment, les universités ploient sous le fardeau des problèmes nouveaux. On peut avancer toute une série de raisons pour expliquer le phénomène.

## **La maîtrise du savoir par le biais de la super-spécialisation**

Dans le monde universitaire, le principe de la liberté académique individuelle dans un contexte décentralisé a toujours été de règle. Lorsqu'il s'agit de faire face à l'expansion d'un domaine du savoir, la pratique universitaire courante consiste à renforcer la spécialisation et à créer encore davantage de subdivisions au sein des disciplines.

Une telle approche comporte de toute évidence un risque, la prolifération d'unités refermées sur elles-mêmes ayant chacune sa propre méthode scientifique, ses axes de travail, voire ses publications et ses « vedettes » scientifiques. La loyauté et le sentiment d'appartenance se manifestent à l'égard des collègues partageant les mêmes dispositions d'esprit, où qu'ils soient dans le monde, plutôt qu'à l'égard de l'université de rattachement. Dans un tel contexte, l'élaboration d'une stratégie à l'échelle de l'établissement se révèle particulièrement malaisée. Chacun s'obstine à défendre son coin de pré. Et le phénomène persiste même lorsqu'on se rend compte progressivement qu'aucune université au monde n'est assez riche pour préserver la masse critique de chacune des sous-disciplines. Cela se traduit souvent par une qualité insuffisante et par une surcharge de travail pour les professeurs. Et là encore, on laisse aux nouveaux venus le soin d'adopter dans l'enseignement et dans la recherche une approche interdisciplinaire et centrée sur les problèmes.

## **La notion d'enseignement appuyé sur la recherche**

Les universités traditionnelles délaissent souvent le principe « humboldtien » d'un enseignement appuyé sur la recherche. Et il devient de plus en plus difficile de mettre en place ce type d'enseignement à l'échelle de l'université. On peut par ailleurs soutenir que les diplômés dont le marché du travail a besoin aujourd'hui s'accommoderaient beaucoup mieux d'un autre type de formation. Il ne faut donc pas s'étonner de voir que dans de nombreux pays l'Université perd du terrain sur le secteur non universitaire de l'enseignement supérieur, et bien entendu sur les nouveaux prestataires commerciaux. L'Université ne parvient pas souvent pas à familiariser ses étudiants avec la philosophie de la résolution de problèmes, l'interdisciplinarité, les compétences de communication, l'aptitude au travail en équipe et la prise de décision flexible.

## Enseignement ou formation

On peut logiquement admettre que la structuration par disciplines introduit dans l'enseignement universitaire une distorsion liée au « centrage sur l'enseignant », avec transfert massif *ex cathedra* d'un savoir codé au lieu d'un soutien au processus individuel d'apprentissage. Là encore, les universités risquent de produire des diplômés dont la collectivité n'a pas l'usage.

## Des structures organisationnelles inadaptées

Dans de nombreux pays, les carences de la structure organisationnelle représentent l'un des grands obstacles à la rénovation du système universitaire. En Europe continentale, Russie comprise, la gouvernance universitaire reste ancrée dans une culture gouvernementale bureaucratique. Au sein d'un univers en mutation rapide, il est désormais manifeste que les choses sont beaucoup trop compliquées pour être pilotées depuis une lointaine capitale, avec un dispositif réglementaire uniforme pour l'ensemble de la nation.

Par ailleurs, à l'échelle même de l'établissement, on peut s'interroger sur la pertinence d'une théorie toujours très répandue, celle de H. Mintzberg (1983), pour qui les universités relèvent de la catégorie des administrations professionnelles. Elle affirme qu'au sein des établissements l'expertise ne se situe pas au sommet de la hiérarchie, au niveau de la Présidence, mais bien au palier inférieur, donc au niveau des enseignants dans leur classe ou dans leur laboratoire. Si c'est effectivement là que se trouve l'expertise, c'est également là que doit se trouver le pouvoir de décision. Ce point va de soi et c'est ce qui justifie le mouvement de décentralisation dont ont bénéficié la plupart des universités. La question qui se pose est celle de savoir si un tel modèle reste adapté à l'environnement universitaire actuel, avec d'une part ses innombrables possibilités, de l'autre le caractère limité des ressources permettant de les exploiter. Les contraintes portent sur la disponibilité des ressources financières, le personnel de haut niveau qui reste intéressé par une carrière universitaire et le peu de cohérence entre les disciplines. Compte tenu des très fortes tensions entre l'offre et la demande, les universités sont plus que jamais tenues de prendre des décisions graves affectant l'ensemble de l'établissement. Il n'est pas évident que le modèle « administratif » soit à la hauteur. Si elles veulent réussir, les universités doivent désormais adopter plutôt le modèle de gouvernance des entreprises de haute technologie qui innovent. Dans ce modèle, les subdivisions organisationnelles rigides disparaissent. Les structures de collaboration internes obéissent à la logique de la résolution de problèmes. Elles se créent parfois spontanément et disparaissent de même. Les réseaux d'information ouverts sont de règle et ils dépassent largement le cadre de l'établissement. On encourage les individus à exercer librement leur créativité. On admet toutefois que cette liberté doit être encadrée par une instance

centrale forte tenue de promouvoir une vision générale cohérente, un système de récompenses axé sur les objectifs et un contrôle de qualité rigoureux.

### **Les universités ne peuvent ni ne veulent récompenser la performance**

Les universités éprouvent de plus en plus de difficultés à recruter et à retenir des éléments de haut niveau. La structure salariale calquée sur celle de la fonction publique ne permet pas de récompenser la performance scientifique. Voilà un problème que les universités soucieuses de se diversifier et de se tourner vers le marché pour leur développement vont devoir résoudre d'une manière ou d'une autre. On a vu que la formule du fonds salarial mise en place à l'UEK était sans doute une bonne solution (tableau 6). Il va de soi que pendant des années les consultations privées et le deuxième emploi ont servi d'expédients. Mais il est clair en tout état de cause qu'une université ne peut pas se laisser utiliser à des fins privées. Certaines universités en sont donc venues à essayer comme solution « l'internalisation » des activités hors programme. Quoi qu'il en soit, il convient de mettre en place une sorte de réglementation interne si l'on veut éviter que les tâches proprement universitaires ne soient négligées. La titularisation compense bien sûr dans une certaine mesure les aspects moins avantageux de la carrière universitaire. Mais cette disposition est très critiquée, dans la mesure où une fois obtenue elle va à l'encontre du principe de la « récompense au mérite ». On peut faire valoir sur ce point que l'on s'oriente actuellement vers une généralisation de l'évaluation interne et du contrôle de qualité, ce qui atténue un peu les effets négatifs d'une titularisation précoce. Il faudra d'une manière ou d'une autre trouver le bon dosage.

### **La menace d'une nouvelle hiérarchisation des universités**

Lorsqu'on s'intéresse à la situation de telle ou telle université, il convient également de prendre en compte une tendance qui est en train de s'amorcer et qui découle directement de la privatisation croissante des activités académiques. L'une des conséquences les plus probables de l'autonomie des établissements pourrait bien être l'accentuation de la hiérarchie entre universités (O'Leary, 1996). Comme aux États-Unis ou en Europe continentale, on voit semble-t-il se mettre en place un système de « grandes écoles » (Geuna, 1998). Au sommet de la hiérarchie, on trouve un petit nombre d'établissements d'excellence qui renforcent leur position année après année, et à la base un nombre croissant d'établissements relégués au rang de simples prestataires de formation post-secondaire, dont l'activité de recherche n'intéresse guère la collectivité. Ce à quoi l'on assiste, c'est à la mise en place d'un processus auto-entretenu et cumulatif qui fait que les talents et les ressources venus du monde entier se concentrent dans les mêmes établissements. Ayant fait la preuve de leur qualité, ces établissements devien-

nent encore plus attrayants pour les ressources, les cerveaux et les parrainages nouveaux. Leur base de compétence et leur climat scientifique poursuivent leur progression. Leur avantage comparé devient donc de plus en plus marqué. A ce mécanisme s'ajoute l'appartenance à un réseau mondial d'établissements de pointe, qui constitue un énorme avantage car elle permet des échanges stimulants, une rénovation des paradigmes et une collaboration avec des universitaires et des chercheurs de très haut niveau.

## LA GESTION STRATÉGIQUE DU CHANGEMENT A L'UNIVERSITÉ DE KAZAN

A l'Université de Kazan, il a été mis en place ces dernières années un exercice de gestion stratégique destiné à amorcer le processus de changement. L'un des grands facteurs de changement a été sans conteste le séminaire consacré à la gestion stratégique en milieu universitaire. Ce séminaire constitue une retombée d'un projet TEMPUS, qui au fil des ans a acquis un statut officiel et a bénéficié du soutien du recteur et des vice-recteurs. L'un des points de départ de cette réflexion est l'idée que même si l'université « n'est pas une fabrique de chaussures » (*Times Higher Education Supplement*, 1998), elle peut utilement s'inspirer des techniques de gestion de l'entreprise (Tavernier, 1991). Les étapes retenues ont été les suivantes : étude générale de l'environnement socio-économique et scientifique, élaboration d'un cahier des charges explicite qui précise pour chaque grande activité la politique envisagée ; élaboration d'un budget transparent, changement organisationnel et contrôle de la qualité dans l'enseignement et dans la recherche, enfin retour d'information correspondant.

Dès le départ, le sentiment a prévalu que le succès du processus de changement passait par une collaboration large avec la communauté universitaire et par son aval intellectuel. L'aide des départements de recherche les plus développés est particulièrement importante. Il a donc été mis en place, par l'intermédiaire d'un vaste questionnaire, une consultation large afin d'identifier dans le cas de l'Université de Kazan les atouts, les faiblesses, les opportunités et les menaces (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats – SWOT Analysis*). Par la même occasion on sollicitait les suggestions de changements majeurs ou mineurs. Parallèlement, une série d'ateliers de *brain-storming* a révélé son efficacité en tant que méthode de mobilisation du personnel enseignant et administratif. Une grande conférence interne de deux jours, à laquelle assistaient soixante grands décideurs et qui était présidée par le recteur, a fait beaucoup pour donner davantage de cohérence au projet et pour élargir le soutien à la nouvelle organisation administrative. La nouvelle organisation opte pour une démarcation nette entre fonctions administratives et fonctions académiques et pour une attitude plus professionnelle en matière de gestion.

De par leurs structures, les universités sont par nature conservatrices. Plus que dans n'importe quel autre organisme, le processus de changement exige donc une direction forte agissant résolument dans le sens des objectifs retenus. Mais sans la collaboration du « cœur de l'Université » (Clark, 1998), les chances de succès sont minces. Même lorsque toutes les conditions sont réunies, le processus de changement demande à être géré avec soin : il faut poser des jalons, mettre en place une formule ouverte de communication et de travail pour que la logique du changement s'impose d'elle-même. Lorsque les structures de décision sont par trop rigides, il est prouvé que les services intermédiaires fonctionnant en dehors des structures hiérarchiques peuvent rendre service (Clark, 1998). On peut envisager par exemple de manière réaliste un service international très performant ou un institut interdisciplinaire intervenant sur des problèmes précis comme l'écologie.

Une université constitue une entité sociologique complexe au sein de laquelle toute initiative s'accompagne d'affrontements parfois violents entre groupes d'intérêt ayant chacun leurs priorités. On considère donc qu'il importe au premier chef dans les décisions « systémiques » de concilier le souci de maintenir et de stimuler l'intérêt de la communauté académique et la nécessité de créer une structure capable d'exploiter les perspectives qu'offre le nouvel environnement.

Dans la littérature récente sur l'enseignement supérieur, aucun auteur ne donne une vue aussi convaincante des éléments clés de la transition en milieu universitaire que Burton Clark. C'est son schéma que nous allons utiliser pour examiner de manière plus précise les résultats et les problèmes de l'Université de Kazan.

### **Renforcer le cœur du dispositif de gestion**

Pour gérer les affaires administratives et organisationnelles de manière plus efficiente et efficace, il a été mis en place un « conseil administratif ». Il a à sa tête le recteur et comme principaux membres les doyens et les directeurs des instituts de recherche. Il s'agissait en l'occurrence d'associer les responsables des principales unités à la prise de décision, et à l'application des décisions, concernant l'ensemble de l'université. On peut en escompter à coup sûr un renforcement de l'ossature de gestion et une amélioration de la discipline au sein de l'exécutif.

Il est également prévu une unité d'étude et de planification destinée à apporter aux gestionnaires le soutien intellectuel nécessaire. Elle aura pour tâche de concevoir un système d'indicateurs sur la gestion de l'information et un système d'évaluation, de réunir des données et d'en tirer des recommandations pour l'instance de gestion.

Par ailleurs, nous travaillons à la mise en place de notre propre système de perfectionnement professionnel pour le personnel de gestion.

L'ambiance créatrice et ouverte qui empreint la discussion des problèmes de l'université joue un rôle important. Le séminaire, précédemment évoqué, sur la gestion stratégique en milieu universitaire dont les travaux ont débuté voici trois ans à l'Université de Kazan, ses discussions et le matériel publié ont apporté une contribution non négligeable au processus de transition.

Mais il est apparu récemment un certain nombre de problèmes objectifs et subjectifs qui ont une incidence négative sur le processus de transformation. On peut citer par exemple l'absence de jeunes au niveau de l'exécutif, le fossé entre générations et la prédominance dans les instances administratives de personnes frileuses effrayées par le changement et qui ne croient pas à une possibilité d'amélioration de la situation. Il en résulte une certaine passivité des instances administratives et des responsables traditionnels. Pour reprendre une formulation de Kotler, même un recteur solide et déterminé ne peut de nos jours faire bouger les « dinosaures » qui barrent la route. Il semble qu'il faudra en passer par une rénovation progressive du personnel de gestion et par une introduction opiniâtre des nouvelles approches pour conforter véritablement l'instance de gestion.

Il convient de mentionner en outre le fait que de nos jours la gouvernance universitaire n'est pas en mesure d'arrêter ses priorités de manière ouverte et sensée. La flexibilité de gestion se heurte à des facteurs comme la préférence dont jouissent traditionnellement certaines disciplines telles les sciences naturelles, le pouvoir formel et informel des « grands patrons » de ces disciplines, ou l'absence d'intérêt des jeunes pour ce type de carrière.

Il ne faut pas oublier par ailleurs que les années de réforme qu'a connues la Russie ont créé de sérieuses turbulences sociales et économiques au sein de la communauté universitaire. Pour ceux qui y travaillent, l'université représente non seulement un emploi, mais aussi une garantie de protection et de survie. C'est la raison pour laquelle les mesures imposées de manière autoritaire, même lorsqu'elles semblent s'imposer si l'on veut lever les contraintes et redéployer les ressources universitaires vers des activités plus gratifiantes et tournées vers l'avenir, seraient impraticables et provoqueraient le cas échéant une explosion sociale. L'université est donc encore condamnée pour un certain temps à user de méthodes douces et progressives. Le changement pas à pas s'impose lorsque l'on refuse une ligne de gestion trop dure, les licenciements massifs et l'affectation forcée sur des postes à temps partiel.

### **Élargir le cadre du développement**

En dépit des difficultés des années 90, les universités ont désormais une marge de manoeuvre plus importante pour leur développement. La gamme des infrastructures et l'administration de l'activité universitaire s'étoffent et se diversifient. Il a été mis en place les départements et les unités suivants : Département

de la formation continue et de la gestion de l'information, Parc technologique (qui malheureusement ne fonctionne pratiquement pas pour l'instant), Service international, Centre régional de coopération internationale, Fonds de développement social et économique et Centre d'activité extrabudgétaire (entreprise) et d'investissement. Les universitaires sont de plus en plus nombreux à se rallier à la philosophie de l'entreprise, mais le processus reste assez lent. On peut prendre comme bon exemple d'une faculté disposant d'un fort potentiel de développement l'écologie. Nos géologues ont mis en place en concertation avec l'industrie pétrolière locale plusieurs laboratoires (laboratoire d'analyse de la qualité de l'eau, prospection des gisements de pétrole et de gaz, notamment par les méthodes géophysiques). D'autres facultés se concentrent sur les réseaux d'éducation ou de conseil. Certaines d'entre elles ont leur propre école technique ou professionnelle.

L'élargissement du cadre du développement se heurte à un problème majeur : le caractère dépassé du cadre réglementaire et juridique de l'innovation. On se trouve fréquemment dans une situation confuse et instable et les stéréotypes de la psychologie populaire qui prévalent toujours dans notre université empêchent d'apporter une solution à ces problèmes. Ces stéréotypes provoquent des difficultés lorsqu'on envisage d'adopter le modèle matriciel d'organisation des instituts de recherche et des filières d'enseignement. Le souci de « s'institutionnaliser », de consolider sa position au sein de la structure universitaire et, pour les responsables, d'accéder à un statut administratif plus stable sont des phénomènes sans doute naturels pour les nouvelles unités qui se mettent en place dans le cadre du développement universitaire. Il est clair que le collectivisme et les principes égalitaires restent très ancrés dans les esprits. Il convient de rappeler ici une fois encore le rôle de garde-fou social que joue l'université par rapport à ses employés.

### **Dynamiser l'activité centrale de l'université**

La stimulation du cœur du dispositif universitaire place l'Université de Kazan devant un problème assez épineux. Il ne s'agit pas uniquement d'une question de mentalité : les inégalités de financement au sein de l'établissement interviennent également. Fort heureusement, la taxe interne prélevée sur les recettes complémentaires permet de couvrir une partie (10-15 %) des frais généraux par le biais de la recherche ; les fonds centralisés perçoivent environ 40 % des droits universitaires. Cela permet de résoudre un certain nombre d'urgences : entretien de la bibliothèque, développement de l'accès à Internet et de l'utilisation des nouvelles technologies dans l'enseignement et la recherche, soutien à l'infrastructure commune et action contre son inéluctable dégradation. Il s'agit d'un mécanisme qui s'apparente à une redistribution partielle du revenu.

Même pendant les périodes particulièrement délicates, l'encadrement a cherché à se procurer des fonds pour soutenir les projets et les innovations, encourager les jeunes chercheurs et les écoles ayant bonne réputation. Il convient de signaler qu'une fois à la retraite les professeurs de l'Université de Kazan perçoivent une petite indemnité en sus de leur modeste pension. L'activité entrepreneuriale déjà évoquée permet de financer ce geste généreux à caractère humanitaire.

Les mesures destinées à dynamiser l'activité centrale sont très largement de type social et personnel. Elles ne sont pas axées sur les problèmes. Il va de soi qu'il est beaucoup plus facile de résoudre le problème d'un professeur qui souhaite faire publier son manuel d'histoire que d'améliorer globalement le niveau de l'enseignement de l'histoire à l'université. La deuxième démarche est nettement plus coûteuse. C'est la raison pour laquelle les arbitrages deviennent inévitables dès l'instant où l'État n'accorde pratiquement aucune aide pour le développement des laboratoires, de la base d'information et de l'infrastructure. Le problème principal réside dans le fait que des choix s'imposent désormais et que ni la communauté universitaire ni l'encadrement n'en ont pris encore pleinement conscience.

### **Diversification de la base de financement**

Des tableaux commentés dans cet article, il ressort que la réduction spectaculaire de la dotation de base contraint l'université à chercher de nouvelles sources de financement. Mais qui dit nouvelles recettes, dit aussi activités nouvelles et ces activités sont en train de faire prendre à la vie universitaire une direction très différente. Les prestations d'éducation rémunérées sont désormais officiellement autorisées et il s'agit là d'une étape essentielle dans le processus de transformation. Le passage de la dotation aux établissements à la dotation de projets de recherche compétitifs est tout aussi important. Dans le cas de l'Université de Kazan, il convient de mentionner le fait qu'elle est parvenue à obtenir des crédits de fondations internationales, de l'Union européenne et de la Banque mondiale.

L'action entreprise pour associer l'industrie au financement de la recherche appliquée à la formation en entreprises ou aux formations de recyclage, n'a pas eu le même bonheur. Cela tient essentiellement à l'insolvabilité de nombreuses entreprises russes. Les nouvelles entreprises privées n'ont pas encore pris le chemin de l'université. La fiscalité actuelle, avec ses lacunes et ses contradictions, n'est pas non plus très favorable aux actions de collaboration entre l'industrie et l'université.

### **Une culture entrepreneuriale intégrée**

Observant le rythme frénétique de l'évolution du monde et l'apparition en tous lieux d'opportunités extrêmement diverses, B. Clark déclare que l'esprit

d'innovation et d'entreprise à tous les niveaux constitue un facteur essentiel pour la réussite des établissements universitaires. Il faut que règne dans tout l'établissement la conviction que l'on ne peut s'en remettre à la décision des instances centrales et que chaque universitaire doit être un chef d'entreprise. Il faut que chacun se préoccupe de trouver de nouvelles méthodes de travail, des collaborations en réseau, de nouveaux domaines d'intervention, de nouveaux financements et de nouvelles méthodes de commercialisation des prestations universitaires.

Pour une université russe comme celle de Kazan, il serait sans doute prématuré de parler d'un esprit d'entreprise généralisé. Et c'est là un problème majeur. La plupart des universitaires se sont faits, il est vrai, à l'idée que leur université gagne de l'argent. Il ne s'agit plus d'un acte honteux, étranger à la philosophie universitaire, mais ce n'est pas encore considéré comme une activité noble. On entend souvent à l'Université de Kazan la réflexion suivante : nous sommes une université de recherche classique, comment nous adapter à cette notion nouvelle de l'activité universitaire ? Mais qu'entend-on exactement par « classique » et par « recherche » ? Chacun interprète à sa manière le mot « classique », et la notion de « recherche » n'a pas d'acception généralement reconnue. S'il s'agit inconsciemment du désir de sortir de la masse, de se trouver une identité, il n'y a rien à redire. Mais l'élite universitaire aurait tort d'y voir un moyen d'ignorer les problèmes épineux de la vie réelle.

Par ailleurs, les stéréotypes de l'époque soviétique ont malheureusement toujours cours. En milieu universitaire, le style entrepreneurial suscite toujours le soupçon et la jalousie de la majorité passive et il est souvent perçu comme une rupture avec les traditions éthiques et universitaires. Certains universitaires demeurent convaincus que « le bon vieux temps » finira par revenir et que s'étant « ravisés » les pouvoirs publics vont à nouveau assumer le financement intégral de l'enseignement supérieur. A quoi bon le changement quand on est dans une telle disposition d'esprit ?

Nous restons malgré tous convaincus que cette nouvelle approche de l'activité universitaire finira par devenir un jour la « philosophie de l'établissement ». Mais le travail sera laborieux. Il faudra pour cela dynamiser les personnalités très variées et complexes qui constituent dans notre université une communauté en proie au doute et au cynisme. Cela exigera de la direction qu'elle soit véritablement inspirée. Il faudra beaucoup de temps pour mettre en place une culture organisationnelle moderne. Il conviendrait de concevoir une nouvelle lignée de programmes d'enseignement s'inspirant de la méthodologie moderne et faisant appel à l'infrastructure technologique. Il faudrait que nous atteignions à la masse critique intellectuelle, donc qu'apparaisse une nouvelle génération de spécialistes dotés d'une expérience internationale et qui se soient constitués par eux-mêmes un solide dossier de recherche (qui ne soient pas uniquement rattachés à une école de recherche historiquement réputée). Il nous faudra enfin développer une nouvelle génération d'administrateurs capables aussi bien d'assumer la rou-

tine de la gestion quotidienne que d'avoir une réflexion stratégique, de partager et de conforter le sentiment d'appartenance à une même entreprise, d'instaurer une culture nouvelle au sein de l'organisation et d'agir en chefs d'entreprise.

Quelles que soient les contradictions de l'enseignement supérieur actuel en Russie, la vision ancienne des universitaires est battue en brèche et, comme le disait l'ancien président Gorbatchev, « le processus est en marche ». Il y a eu tout d'abord le passage à une formule de financement discrétionnaire qui a permis d'apporter un soutien matériel et technique à l'université pendant les périodes difficiles : le personnel a compris que c'était là sa chance de survie. Deuxièmement, il y a eu une forte polarisation sur les deuxièmes et troisièmes sources de revenu pour un nombre restreint de facultés et de départements et pour leur personnel. C'est la meilleure publicité dont puisse bénéficier la philosophie entrepreneuriale. Elle s'accompagne d'une polarisation des opportunités matérielles et financières pour ces départements et pour les unités qui les constituent.

## Références

- AVDOSHEV, S.B., ASTAPOVICH, A.Z., BELAYEV, D.A. *et al.* (1999),  
*The Review of economic Policy in Russia for 1998*, Bureau for Economic Development, Moscow  
ROSSPEN, pp. 629.
- CLARK, B. (1998),  
*Creating Entrepreneurial Universities, Organisational Pathways of Transformation*, IAU-Press,  
Pergamon, 163 pages.
- “Facing up Market Forces”, *Times Higher Education Supplement*, 13 novembre 1998.
- GEUNA, A. (1998),  
« Resource Allocation and Knowledge Production », *Studies in the Economics of University  
Research*, University de Maastricht.
- GIBBONS, M. (1995),  
« The University as an Instrument for the Development of Sciences and Basic  
Research : The Implications of Mode 2 Science », in D. Dill et B. Sporn, *Emerging Patterns  
of Social Demand and University Reform : Through a Glass Darkly*, IAU press, pp. 90-104.
- MINTZBERG, H. (1983),  
*Structure in Fives, Designing Effective Organisations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- MINTZBERG, H. (1998),  
*Strategy Safari*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- O'LEARY, J. (1996),  
« Top Universities Forced into New Ivy League », *The Times*, News/Multimedia, 13 mai.
- TAVERNIER, K. (1991),  
« Évaluation stratégique de la gestion universitaire », *Gestion de l'enseignement supérieur*,  
OCDE, Paris, vol. 3, n° 3, pp. 284-296.

## Notes de lecture

David Palfreyman\*

New College, Oxford (Royaume-Uni)

Par commodité, nous pouvons classer les ouvrages évoqués dans cet article dans deux groupes : dans le premier groupe, deux traitent de l'**accès** ; dans le second, quatre traitent de **la gouvernance et la gestion**.

### L'ACCÈS

Le premier ouvrage traite de l'accès, mais malheureusement des pages entières ne seront pas accessibles au profane qui ne connaît pas le jargon de la sociologie (*économisme, périphéralité, problématiser*, etc., pour donner quelques exemples). Des phrases entières défient la compréhension : « la pensée structuraliste diffère du poststructuralisme féministe en ce qu'elle considère le sujet comme socialement construit mais statique. La reconnaissance du caractère permanent de la constitution du moi et de la nature non unitaire du moi distingue la théorie poststructuraliste d'une théorie relevant purement du structuralisme ou du constructionnisme social » – ***Stretching the Academy : the Politics and Practice of Widening Participation in Higher Education***, publié sous la direction de Jane Thompson, n'a donc rien d'utile à ajouter à tout débat *intelligent* sur l'accès. La seule qualité qui rachète le livre est cependant que l'argument, qui est tout à fait juste, est bien présenté : « aider les étudiants qui n'ont pas le profil traditionnel est une entreprise qui exige un investissement important en enseignants et en ressources. C'est surtout en termes de contacts personnels, de notation, de tutorat et d'aide individualisés que les besoins sont les plus importants... les universités doivent admettre qu'une fois que les étudiants qui ne sont pas issus des filières traditionnelles sont dans leurs rangs, leur travail n'est pas terminé ; il faut tenir compte des ajustements à apporter dans l'évaluation, les programmes et le soutien aux

---

\* Conjointement avec David Warner, David Palfreyman dirige également la série intitulée *Managing Universities and Colleges : Guides to Good Practice*, publiée par la Open University Press. Veuillez adresser directement à David Palfreyman, à [Kate.Hunter@new.ox.ac.uk](mailto:Kate.Hunter@new.ox.ac.uk), vos suggestions d'ouvrages à inclure dans les notes de lectures.

étudiants. Faute d'admettre ce fait fondamental, les risques d'échec dans leurs études de cette catégorie d'étudiants seront plus élevés qu'ils ne devraient ou doivent être. »

C'est pourquoi il est manifestement pervers qu'au Royaume-Uni du moins, alors que d'un côté les responsables politiques réclament une plus large participation, d'un autre côté l'« unité de ressource » qui représente la somme annuelle versée par les pouvoirs publics par étudiant ait été réduite de moitié en l'espace de dix ans : « ... la tendance actuelle dans l'enseignement supérieur à accroître l'efficacité par une réduction des coûts de l'enseignement par étudiant milite contre les changements dans les pratiques en faveur desquels nous venons de plaider. » De plus, il est vraiment curieux que les universités « d'élite » relativement prospères soient actuellement soudoyées pour admettre des étudiants issus de la classe ouvrière venant de zones défavorisées, tandis que les universités qui ont un meilleur palmarès en termes d'accès et traditionnellement dotées de ressources moins importantes ne reçoivent aucune aide supplémentaire !

Pourtant peut-on espérer qu'un jour le pourcentage d'étudiants issus de « groupes socio-économiques défavorisés » admis dans l'enseignement supérieur dépassera le seuil fatidique des 15 % qui est la règle dans la plupart des systèmes d'enseignement supérieur ? Les responsables politiques devraient-ils attendre des universités qu'elles compensent les défaillances des écoles et de la société en général ? En fait, certains pays ne considèrent-ils pas cet état de choses comme pratiquement inévitable : il est certain que les enfants issus des classes moyennes représenteront toujours une part disproportionnée des effectifs non seulement de l'ensemble du système d'enseignement supérieur, mais aussi de tout établissement qui dans un système donné compte parmi les meilleurs ? Pourquoi s'en faire – *c'est la vie* ! – à **condition que le système offre** des opportunités plus tard dans l'existence et accorde le même soutien financier aux jeunes qui apprennent un métier au Coketown Technical College (plombier, coiffeur ou électricien, par exemple) qu'aux étudiants en médecine, en droit ou en sciences de l'ingénieur d'Oxford et à ceux qui suivent une formation aux médias ou à la gestion de l'accueil ou font des études de golf à Poppleton University.

Cependant, si les responsables politiques doivent ne serait-ce qu'atteindre l'objectif fixé par le Premier ministre, M. Blair, à savoir que d'ici à 2010 la moitié des citoyens britanniques de moins de 30 ans devraient avoir fait des études supérieures (et en supposant que cette gageure politique ne sera pas simplement tenue en rebaptisant universités tous les instituts de technologie et en délivrant des diplômes de monteur d'installations au gaz) il ne serait alors pas inutile de faire une nouvelle lecture de l'étude de R.N. Morris datant du milieu des années 60 (*The Sixth Form and College Entrance*). Cet ouvrage aurait très bien pu être écrit hier et non il y a une trentaine d'années, raison pour laquelle il mérite cette critique tardive ! Il s'agit d'une étude détaillée d'une cohorte d'écoliers

venant de différents types d'établissements, issus de milieux sociaux différents et vivant dans diverses régions du pays. Aux alentours de 1965, la variable clé en ce qui concerne l'accès était, et elle l'est toujours, le milieu familial/social des membres de la cohorte, bien que, une fois franchi le principal obstacle qui est de ne pas abandonner l'école après seize ans, le jeune adulte issu de la classe ouvrière est alors poussé par ses propres motivations (cela en grande partie parce que « le lycée a contribué de manière importante pour notre échantillon, avant l'entrée en terminale, à atténuer l'influence exercée par le milieu familial sur les projets d'avenir »). Quant à savoir si une école polyvalente moderne manquant de ressources et située dans une zone socialement défavorisée peut parvenir au même résultat, on peut en douter.

## LA GOUVERNANCE ET LA GESTION

Le premier ouvrage dont nous parlerons est ***University Leadership : The Role of the Chief Executive*** par Catherine Bargh, Jean Boccock, Peter Scott et David Smith, qui traite exclusivement de la fonction de vice-chancelier d'université au Royaume-Uni. Les auteurs observent une grande continuité, notamment dans le profil des titulaires qui ne varie pas, ceux-ci étant généralement de sexe masculin, de race blanche et d'âge moyen (même si aujourd'hui depuis le rapport Dearing les diplômés d'Oxford et de Cambridge sont un peu moins nombreux qu'à l'époque du rapport Robbins) et ils constatent que la prise de décisions dans les universités reste essentiellement de type collectif et collégial. Mais les quatre auteurs voient également un changement dans la mentalité des vice-chanceliers qui estiment qu'ils devraient jouer davantage le rôle « d'administrateur général », même s'ils ne savent pas très bien comment s'y prendre : « ... les vice-chanceliers définissent leur fonction comme étant essentiellement stratégique, alors qu'ils passent l'essentiel de leur temps à expédier les affaires courantes. »

Alors, que font au juste les vice-chanceliers ? Eh bien, entre autres, ils travaillent beaucoup, accomplissant une multiplicité de tâche fragmentées et délicates et ils consacrent généralement un temps excessif aux questions de routine en délaissant les orientations stratégiques, tout en essayant d'être « à la fois un intermédiaire et un filtre entre l'institution et la communauté dans son ensemble et l'État » et d'équilibrer les rapports de force entre « les différents groupes de pouvoir et d'intérêts représentés par le personnel de direction (administration) le personnel spécialisé (universitaires) et l'organe envers lequel ils sont responsables (conseil ou comité de direction) – les trois pistes du cirque pour reprendre l'expression d'un vice-chancelier. Dans cet environnement professionnel, le vice-chancelier britannique tend à adopter un style de gestion comparable à celui de son homologue aux États-Unis, et il partage en particulier avec lui une aversion croissante pour les universitaires enfermés dans leur tour d'ivoire qui procèdent lentement et avec une prudence excessive.

Par conséquent, le problème de fond est, pour reprendre la formule des auteurs, « celui de savoir si le mode de direction administrative et la culture traditionnels qui ont caractérisé les universités jusqu'ici ne sont pas en train de disparaître pour laisser place à un système de gestion et une culture plus permanents et spécialisés ». Ils répondent par la négative à leur propre question : « à notre avis, le vice-chancelier n'est pas un gestionnaire ou un administrateur général au sens classique... Sur le plan formel, sa fonction reste opaque et dépend d'un ensemble de pouvoirs implicites et négociés. »

Par conséquent, comme tous les bons universitaires qui se respectent, à la fin de leur ouvrage ils préconisent des recherches plus poussées : « Si notre conclusion est juste, et qu'elle est étayée par des éléments très probants apportés par la recherche, on peut penser qu'il reste encore à élaborer une théorie satisfaisante de la gestion et/ou de la direction des établissements universitaires et qu'il convient de l'asseoir solidement sur les éléments qui font la spécificité du contexte de l'enseignement supérieur. » En outre, leurs conclusions ne justifient pas l'envolée des traitements des vice-chanceliers dont on a prétendument besoin pour recruter et conserver au service de l'institution des candidats hors pair capables de faire un travail de gestion difficile : « Pour l'heure, cependant, cette analyse remet en question la thèse selon laquelle les vice-chanceliers sont devenus des administrateurs généraux au sens classique et incite à penser qu'il convient d'interpréter avec prudence la nouvelle théorie de la gestion de l'enseignement supérieur. »

Bargh *et al.* ne seraient donc probablement pas très convaincus par notre deuxième ouvrage sur la gouvernance et la gestion : ***The Enterprise University : Power, Governance and Reinvention in Australia***. Dans ce livre, 17 études de cas d'universités australiennes (regroupées dans les catégories *Sandstones*, *Redbricks*, *Gumtrees*, *Unitechs* et *New Universities*) conduisent les auteurs à conclure que le pouvoir exécutif est en train de prendre le dessus sur l'ancien style de direction collégial ou la démocratie universitaire des années 60 : « Cet ouvrage constate qu'une révolution est bel et bien en cours. Des modes de gouvernance des universités et des formes d'activités universitaires qui ont survécu aux précédentes restructurations font actuellement l'objet d'assauts plus directs. » Toutefois, si elle est (apparemment) mieux gérée, l'université australienne n'en est pas nécessairement pour autant une institution plus efficace : « Notre principale découverte et notre argument de fond sont donc les suivants : les universités semblent aujourd'hui moins sûres d'elles-mêmes... Elles sont constamment réinventées et pourtant elles semblent moins capables qu'autrefois d'engendrer une authentique production indépendante... L'affaiblissement des cultures autochtones robustes et des formes d'autonomie créative donne à penser qu'elles s'aventurent avec audace dans le monde de l'entreprise mais dans des conditions précaires. En devenant l'université entrepreneuriale, l'université semble courir le risque de perdre de vue ce

qui fait sa spécificité et ses propres accomplissements. En fait, elle pourrait perdre la maîtrise des mécanismes mêmes au moyen desquels elle forme sa propre identité. »

Les vice-chanceliers ne sont donc plus simplement des « administrateurs généraux » mais des « présidents », « vice-chanceliers » : ils ornent aussi leur carte de visite du titre pompeux de « président », évocateur de modernisme, de pouvoir, de brio stratégique et de rayonnement international. Naturellement, le processus de modernisation qu'impliquent ces nouveaux titres peut aussi être un moyen d'oblitérer la spécificité culturelle même qui a fait la force de l'institution sous sa forme antérieure". En outre, alors que leurs homologues britanniques sont frustrés dans leurs ambitions par la collégialité, les dirigeants des universités australiennes réinventent simplement cette dernière pour servir leurs propres fins : « En réinventant la collégialité, un fin gestionnaire fait jouer en sa faveur des facteurs externes... "la collégialité" – dont la conception est parfois poussée jusqu'à inclure la consultation d'acteurs extérieurs – se traduit par une information en retour, des consultations et, selon l'expression d'un vice-chancelier, une "collégialité orientée"... »

Mais, malheureusement, « en dépit de leurs manœuvres subtiles et de leur art de la communication, les réformateurs [doivent] encore remplacer le pouvoir des cultures collégiales par une force qui mobilise plus largement en donnant un sens d'identité collective ou de mission institutionnelle ». Marginson et Considine considèrent donc que le modèle de l'université entrepreneuriale présente des insuffisances majeures : « trop souvent l'université entrepreneuriale contourne les cultures universitaires et lutte contre elles au lieu de les absorber... Dans l'université entrepreneuriale, la communauté interne de l'établissement s'est raréfiée... l'université entrepreneuriale va de pair avec un étiolement de l'identité, une faible capacité à innover sur le plan de l'organisation et une capacité encore plus faible à innover dans le domaine éducatif. Elle est confrontée non seulement à une diminution des financements publics, mais aussi à une crise de vocation. »

En un mot, ils invitent l'université à redécouvrir son identité, son intégrité, son indépendance et sa vocation universitaire ; ils l'invitent à se réinventer pour le XXI<sup>e</sup> siècle en se dotant d'une « mission » et d'une « vision » claires et solides, ce qui implique davantage que l'actuel glissement vers un corporatisme superficiel, mais qui évite à la communauté universitaire de sombrer dans la nostalgie d'une collégialité étroite axée sur ceux qui produisent. Leur analyse des universités australiennes peut très bien s'appliquer à d'autres systèmes d'enseignement supérieur...

C'est pourquoi je crains que Marginson et Considine n'aient des sentiments mitigés à l'égard de la recette de gestion exposée dans notre troisième ouvrage traitant de la gouvernance et de la gestion, *Adaptive University Structures : An*

***Analysis of Adaptation to Socio-economic Environments of US and European Universities.*** Les premiers chapitres analysent « l'évolution de la nature de l'environnement universitaire » et « les théories de l'adaptation des organisations et de l'enseignement supérieur », tandis que le chapitre 3 décrit « la méthodologie employée dans l'étude empirique de six universités aux États-Unis, en Italie, en Suisse et en Autriche ». On trouve ensuite une description détaillée des diverses réponses stratégiques et de gestion que ces institutions ont mises en œuvre pour relever les défis auxquels elles sont confrontées (New York University, l'University of Michigan, University of California à Berkeley, Università Commerciale Luigi Bocconi, Universität St Gallen, Wirtschaftsuniversität Wien). Sporn conclut en essayant « d'élaborer à partir des études de cas, et avant d'entreprendre une analyse théorique, une théorie plus complète de l'adaptation de l'enseignement supérieur » et en examinant « les conséquences pour la gestion des universités ». Elle considère que d'une manière générale, les éléments nécessaires sont une gestion plus professionnelle, l'esprit d'entreprise, une structure de gouvernance collégiale capable de mobiliser le soutien des universitaires, une équipe de direction sérieuse résolue à gérer le changement, une grille d'analyse ou une structure administrative très différenciée qui permette de recourir à une large panoplie de solutions face à l'évolution de l'environnement extérieur. Il est également utile de considérer les exigences des acteurs extérieurs comme des chances à saisir plutôt que comme des menaces, de formuler clairement les énoncés de mission et les objectifs et de disposer de sources de financement diversifiées.

Pourtant toutes les recettes de gestion exposées dans ces ouvrages sur la gouvernance et la gestion des universités ne sont-elles pas tout simplement des astuces, des lubies et des gadgets dont se servent en désespoir de cause les présidents d'universités prêts à se rallier à n'importe quelle théorie pourvu qu'elle se réclame de la « gestion stratégique » ? Telle est la thèse du dernier livre dont nous parlerons, ***Management Fads in Higher Education : Where they Come From, What They Do, Why They Fail*** de Robert Birnbaum. Birnbaum est un homme de terrain (ancien président de la City University of New York, chancelier de l'University of Wisconsin...) et un théoricien (professeur au Teachers College de Columbia University, et aujourd'hui à l'University of Maryland...). Il définit d'abord le terme « mode » comme l'engouement exagéré pendant un certain temps pour une méthode ou théorie de gestion de l'enseignement supérieur ; après avoir été largement adoptée, elle sera abandonnée, aux grandes espérances succédant les rêves déçus. Il dresse une liste tellement familière qu'elle en est déprimante de méthodes considérées un temps comme des panacées, ce qu'il appelle « le Bestiaire des modes universitaires ». La période à laquelle il s'intéresse va des années 60 au présent et il décrit chaque méthode de gestion à la mode puis analyse son adoption dans l'enseignement supérieur, avant de conclure le chapitre par ces mots « Mais qu'est devenu... ».

Selon lui, « le cycle de vie des méthodes de gestion universitaires à la mode » comporte cinq étapes. Celles-ci sont créées en dehors de l'enseignement supérieur, puis importées (Birnbaum affirme que l'inverse ne se produit *jamais*). Le fait que le système d'enseignement supérieur manque de confiance en lui-même pose un sérieux problème : « l'idée que l'enseignement supérieur est mal géré est souvent acceptée comme allant de soi. » Si, par exemple, on a pu observer dans l'enseignement supérieur au Royaume-Uni des situations scandaleuses de mauvaise gouvernance et de mauvaise gestion (Cardiff, Huddersfield, Portsmouth, Thames Valley...), elles sont insignifiantes comparées aux fiascos de gestion du secteur privé (Marconi, Barings, Independent Insurance, Railtrack). Autre problème crucial, les gestionnaires estiment qu'ils doivent toujours « faire quelque chose » (ou du moins être vus en train de faire quelque chose), qu'ils doivent innover (même si c'est uniquement « dans le but d'échapper à l'ennui de la routine »), qu'ils doivent adopter une méthode à la mode pour se donner « l'illusion de maîtriser la situation » et qu'ils ne peuvent pas perdre la face en admettant que la méthode a échoué.

Mais après tout un peu de complaisance pour les méthodes de gestion en vogue porte-t-il vraiment à conséquence ? La masse des universitaires ne devrait-elle pas prendre les choses comme elles viennent et laisser ses dirigeants s'amuser ? Birnbaum énumère plusieurs des conséquences préjudiciables de ces engouements : ils donnent une « illusion de certitude », « ce qui est éphémère apparaît comme concret », ils « déforment la réalité », ils réduisent les compétences des gestionnaires qui recourent aux solutions toutes faites et aux « formules reconnues », ils rendent ceux qui sont dirigés cyniques à l'égard de leurs dirigeants, ils centralisent le pouvoir et, surtout, « ces modes reposent sur certaines valeurs et les valeurs qu'elles prônent soit implicitement, soit explicitement sont fréquemment celles du marché commercial et non du marché intellectuel ». Cela dit, ces modes peuvent être utiles si on les manie avec discernement : elles aident l'université à se tenir à l'affût des possibilités d'évolution, elles privilégient les valeurs d'organisation nouvelles, elles apportent de la diversité à des institutions trop conservatrices.

Birnbaum conclut en soulignant que les universités ne sont pas des entreprises simples ; elles sont d'une complexité bien plus grande que ces dernières (« elles ont des objectifs multiples et contradictoires et des résultats incorporels »). L'enseignement supérieur n'est pas simplement un secteur de service comme un autre ; les étudiants ne sont pas des consommateurs, des clients ou des produits ; la fonction des universitaires consiste davantage à inculquer un savoir qu'à coordonner et faciliter l'apprentissage ; les normes utilitaires des entreprises sont inadaptées pour déterminer les missions de l'université en tant qu'institution sociale. L'université est elle-même un modèle d'organisation qui a fait ses preuves ; les universités n'ont pas besoin de copier le modèle de l'entre-

prise, mais, en adoptant sans discernement les méthodes de gestion à la mode dans les entreprises commerciales, les universités affaiblissent leur position en tant qu'institution et la gouvernance universitaire en leur sein est entravée : « Proposer que les universités consolident leur position en remplaçant leurs valeurs, missions et objectifs internes par d'autres plus conformes aux attentes d'acteurs extérieurs est une solution qui conduit tout droit au désastre pour l'institution ».

Il est donc dommage que l'université moderne manque, semble-t-il, d'un clair sentiment d'identité et d'une véritable confiance en elle-même et que, de ce fait, la communauté universitaire, ou « les dirigeants des universités » (Bargh *et al.*) qui agit avec hésitation en son nom, brade son droit à être reconnue en tant qu'institution et lieu de formation, ainsi que son intégrité en suivant aveuglément les « méthodes de gestion à la mode » (Birnbaum) et en essayant de jouer malencontreusement à « l'entreprise » (Marginson et Considine) ou de trop chercher à « s'adapter » (même si ce n'est *pas* ainsi que Sporn considérerait les choses !).

## L'accès

R.N. MORRIS (1969),

*The Sixth Form and College Entrance*, Routledge, réédité 1998, ISBN 0 415 17771 5, h/bk, 223 pp.

J. THOMPSON (2000),

*Stretching the Academy : the Politics and Practice of Widening Participation in Higher Education*, National Institute of Adult Continuing Education, Leicester, p/bk, 188 pp, ISBN 1 86201 091 9).

## La gouvernance et la gestion

C. BARGH, J. BOCOCK, P. SCOTT, et D. SMITH (2000),

*University Leadership : The Role of the Chief Executive*, SRHE/Open University Press, p/bk, 175 pp, ISBN 0 335 20487 2.

R. BIRNBAUM (2000),

*Management Fads in Higher Education : Where they come from, what they do, why they fail*, Jossey-Bass, h/bk, 287 pp, ISBN 0 7879 4456 4.

S. MARGINSON et M. CONSIDINE (2000),

*The Enterprise University : Power, Governance and Reinvention in Australia*, CUP, p/bk, 272 pp, ISBN 0 521 79118 9.

B. SPORN (1999),

*Adaptive University Structures : An Analysis of Adaptation to Socio-economic Environments of US and European Universities*, Jessica Kingsley, p/bk, 319 pp, ISBN 1 85302 781 2.

## Index des volumes 9-13

*La revue a été publiée sous le titre Revue internationale de gestion des établissements d'enseignement supérieur jusqu'au volume 12, n° 2 (1988), puis une nouvelle série a commencé avec le volume 1, n° 1 sous le titre Gestion de l'enseignement supérieur. L'index des volumes 4-8 est paru dans le volume 9, n° 1. Les pages qui suivent contiennent une liste de toutes les contributions publiées du volume 9 (1997) au volume 13 (2001). Elles ont été classées de manière analytique sous de larges rubriques en fonction du principal domaine d'intérêt auquel il était possible de rattacher.*

- A. *Systèmes d'enseignement supérieur.*
- B. *Planification, commercialisation, financement et gestion.*
- C. *Assurance de qualité, évaluation et indicateurs de performance.*
- D. *Gouvernance des établissements et structures internes.*
- E. *Enseignement et recherche.*
- F. *Formation continue et tout au long de la vie.*
- G. *Politiques des ressources humaines.*
- H. *Direction de établissements.*
- I. *Réformes et restructuration.*
- J. *Esprit d'entreprise.*
- K. *Impact régional.*
- L. *Technologies de l'information, l'université virtuelle.*

*Les auteurs de contributions ont été également classés, par ordre alphabétique, de façon telle que leur article puisse être retrouvé dans les différentes rubriques. Les titres sont mentionnés une seule fois dans le cas d'auteurs multiples.*

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

I. CONTRIBUTIONS	Vol. N°	Pages
<b>A. SYSTÈMES D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR</b>		
1. GIROD DE L'AIN, B., <i>L'avenir des universités européennes</i>	9.1	93-114
2. AVIKSOO, J., <i>Les priorités de l'enseignement supérieur dans les pays d'Europe centrale et orientale</i>	9.2	21-28
3. SOLTESZ, P., <i>Enseignement supérieur non universitaire – Europe centrale : le cas de la Hongrie</i>	9.3	129-138
4. BAYENET, B. et DEBANDE, O., <i>Indicateurs budgétaires et comparaison internationale : un outil de gestion de l'enseignement universitaire</i>	10.1	135-154
5. HARAYAMA, Y., <i>Le système universitaire au Japon</i>	10.1	77-98
6. MCINNIS, C., <i>Gérer les réponses ordinaires et marginales à la diversité</i>	10.1	31-46
7. NEUHÄUSER, R., <i>La réforme du système universitaire autrichien : répond-elle bien aux nouveaux problèmes ?</i>	10.1	61-76
8. KOGAN, M., <i>Les rapports université-État : perspective comparative</i>	10.2	131-147
9. PIESANEN, E., <i>L'université ouverte finlandaise, banc d'essai des jeunes adultes</i>	10.3	147-162
10. WAHLÉN, S., <i>Y-a-t-il un modèle scandinave d'évaluation de l'enseignement supérieur ?</i>	10.3	27-42
11. COALDRAKE, P., <i>L'évolution de l'enseignement supérieur en Australie : perspective internationale</i>	11.1	131-153
12. SHATTOCK, M. L., <i>L'impact du Rapport Dearing sur l'enseignement supérieur au Royaume-Uni</i>	11.1	7-20
13. GYÖRFFI, M., <i>Coopération dans l'enseignement supérieur hongrois dans l'optique d'un programme de la Banque mondiale</i>	11.2	65-84
14. STAMELOS, Y., <i>L'université grecque en changement</i>	11.3	55-68
15. CRESPO, M., <i>Gérer la collaboration régionale dans l'enseignement supérieur – Le cas l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)</i>	12.1	27-44
16. SAV, G.T., <i>Différences de financement et de gestion entre les établissements d'enseignement supérieur dans un système double sur le plan racial</i>	12.1	45-60

I. CONTRIBUTIONS	Vol. N°	Pages
17. WEBBER, G.C., <i>L'enseignement supérieur au Royaume-Uni : les forces de la concurrence au XXI<sup>e</sup> siècle</i>	12.1	61-74
18. LEE, J-K., <i>La structure et les systèmes administratifs de l'enseignement supérieur coréen</i>	12.2	45-54
19. McPHERSON, M. et SCHAPIRO, M.O., <i>Le financement de la formation tout au long de la vie : tendances et schémas de la fréquentation du financement de l'enseignement supérieur aux États-Unis</i>	12.2	137-166
20. YONEZAWA, A., <i>Évolution de la politique d'enseignement supérieur du Japon : le cas des universités nationales</i>	12.3	35-43
21. YEE, H. S. et KOU, M., <i>L'intervention du gouvernement dans l'enseignement supérieur à Macao</i>	13.1	83-102
22. PRATT, J., <i>Changer les formes de la diversité en Europe – enseignements tirés d'un voyage d'étude de l'OCDE</i>	13.2	103-114
23. BLEIKLIE, I., <i>Vers une convergence européenne des politiques d'enseignement supérieur ?</i>	13.3	9-32
24. FOURIÉ, F. et FOURIÉ, M., <i>Trouver le juste milieu entre le passage à l'entrepreneuriat, la préservation du cœur universitaire et la transformation d'un établissement d'enseignement supérieur</i>	13.3	71-92
25. HACKL, E., <i>L'intrusion et l'expansion des politiques de la communauté dans l'enseignement supérieur</i>	13.3	109-130
<b>B. PLANIFICATION, COMMERCIALISATION, FINANCEMENT ET GESTION</b>		
1. JULIUS, D.J., <i>Les universités chinoises survivront-elles à l'émergence de l'économie de marché ?</i>	9.1	155-172
2. CORREA, H. et PORTER, B., <i>Une application de l'analyse d'intrants-extrants à l'administration d'une école universitaire</i>	9.2	165-181
3. DE VRIES, C. et FISHER C., <i>Gestion des dépenses en capital dans l'enseignement supérieur : mise à profit de l'expérience internationale</i>	9.3	153-168
4. REICHEL, A. et MEHREZ, A., <i>Le développement de l'école de gestion à l'université Ben Gourion du Néguev</i>	10.1	119-134

I. CONTRIBUTIONS	Vol. N°	Pages
5. BERGLUND, S., <i>La direction par association : l'expérience du consortium suédois LADOK</i>	10.1	7-12
6. STEARNS, J.M. et BORNA, S., <i>Les projets d'établissement dans les écoles supérieures de commerce : problèmes et indices</i>	10.1	99-118
7. THOMAS, H.G. <i>La réforme de la gestion financière : le besoin d'une approche globale</i>	10.2	101-114
8. LANG, D.W. <i>La budgétisation par centre de responsabilité et la gestion du centre de responsabilité dans la théorie et dans la pratique</i>	11.3	89-124
9. QUINTANILLA, M.A et VIDAL, J. <i>La spécialisation et l'interdisciplinarité dans le contexte de l'élaboration de nouveaux programmes d'enseignement supérieur</i>	12.2	55-66
10. JAMES, R., <i>L'assurance qualité et le difficile problème de la gestion du savoir organisationnel en milieu universitaire</i>	12.3	45-64
11. SHUEN, A.P.C. <i>Gestion financière des universités dans un contexte de compression des fonds publics : le cas de Hong-Kong</i>	12.3	65-80
12. HUANG, F. <i>Diversification des sources de financement de l'enseignement supérieur chinois</i>	13.1	25-40
<b>C. ASSURANCE DE QUALITÉ, ÉVALUATION ET INDICATEURS DE PERFORMANCE</b>		
1. BRENNAN, J., <i>Autorité, légitimité et changement : la progression de l'évaluation de la qualité dans l'enseignement supérieur</i>	9.1	7-34
2. CIZAS, A., <i>L'évaluation de la qualité dans les petits pays : problèmes et approche lituanienne</i>	9.1	49-54
3. FERNÁNDEZ, J. <i>Un modèle espagnol d'évaluation de l'enseignement supérieur : l'évaluation circulaire</i>	9.1	79-92
4. MORA, J.G. <i>L'évaluation de la qualité en Espagne : un processus permanent</i>	9.1	65-78
5. VAN OVERBEEK M., <i>Internationalisation, mobilité des étudiants et assurance de qualité</i>	9.1	55-64
6. ZIJDERVELD, D.C., <i>Évaluation externe de la qualité dans l'enseignement supérieur néerlandais : fonctions de consultation et de vérification</i>	9.1	35-48
7. PELLETIER, G., <i>L'évaluation des programmes universitaires québécois : le cas des formations à l'enseignement</i>	9.2	75-90

I. CONTRIBUTIONS	Vol. N°	Pages
8. WAUGH, R.S., <i>Gérer l'évaluation des facultés à l'université</i>	9.2	91-110
9. DOBSON, I.R., SHARMA, R. et HAYDON, A., <i>Les nouveaux entrants dans l'enseignement supérieur en Australie – Avant et après</i>	10.1	47-60
10. BEN-ZADOK, E. et CARTER, R.Y., <i>Négociation des primes dans l'enseignement universitaire : évaluation de l'enseignement de premier cycle et de cycles supérieurs et des aspects quantitatif et qualitatif de l'enseignement</i>	10.2	33-42
11. LORD, B.R., ROBB, A.J. et SHANAHAN, Y.P., <i>Les indicateurs de performance : l'expérience des établissements néo-zélandais d'enseignement supérieur</i>	10.2	43-62
12. VÄLIMAA, J., AITTOLA, T. et KONTTINEN, R., <i>Conséquences de l'évaluation de la qualité : le cas de l'Université de Jyväskylä</i>	10.2	7-32
13. BERTRAND, D. et BUSUGUTSALA, G.G., <i>L'organisation de la fonction d'enseignement de premier cycle : modèles et enjeux</i>	10.3	115-146
14. THUNE, C., <i>Les systèmes européens de garantie de qualité – dimensions de l'harmonisation et de la différenciation</i>	10.3	9-26
15. ZORRILLA, J.F., <i>Évaluation de la qualité dans l'enseignement supérieur mexicain</i>	10.3	59-76
16. MORRILL, R.L., <i>Les indicateurs dans une gestion stratégique des universités</i>	12.1	117-126
17. POUNDER, J., <i>Vers un modèle d'efficacité des établissements d'enseignement supérieur : incidences d'une étude menée à Hong-Kong</i>	12.2	85-100
18. GEORGIEVA, P., <i>Nouvelles initiatives en faveur de la garantie de qualité dans l'enseignement supérieur : résultats de l'évaluation pilote des établissements menée en Bulgarie</i>	12.2	101-120
19. CHAN, K., <i>Construire un modèle d'évaluation des enseignants du supérieur : problèmes et dilemmes</i>	13.1	103-124
<b>D. GOUVERNANCE DES ÉTABLISSEMENTS ET STRUCTURES INTERNES</b>		
1. MCDANIEL, O.C., <i>Les établissements d'enseignement supérieur peuvent-ils se passer de l'intervention de l'État ?</i>	9.2	129-150
2. ERIKSSON, C.B., <i>Conflits de rôles et ambiguïtés dans les départements universitaires</i>	11.1	91-108

I. CONTRIBUTIONS	Vol. N°	Pages
3. ENGWALL, L., LEVAY, C. et LIDMAN, R., <i>Le rôle des chefs d'établissements d'enseignement supérieur</i>	11.2	85-106
4. PROEHL, R.A., <i>Les équipes interfonctionnelles : une innovation ou un comité de plus ?</i>	11.3	69-88
5. DEMICHEL, F., <i>Direction des établissements d'enseignement supérieur : le point de vue de la France</i>	12.2	7-16
6. ASKLING, B. et KRISTENSEN, B., <i>Vers « l'organisation apprenante » : incidences pour le gouvernement et la direction des établissements</i>	12.2	17-44
7. NIETO MARTIN, S., <i>Analyse et évaluation des conseils sociaux des universités espagnoles</i>	13.1	67-82
<b>E. ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE</b>		
1. LEROUX, J.Y., <i>Les premiers cycles universitaires français dans le contexte de l'enseignement supérieur de masse</i>	9.1	115-126
2. ROMAINVILLE, M. et NOËL, B., <i>Les dispositifs d'accompagnement pédagogique au premier cycle</i>	10.2	63-80
3. BYRNE, J.V., <i>La maîtrise des changements : un défi pour les dirigeants de l'enseignement public supérieur</i>	11.1	79-90
4. JOUANDEAU, A., <i>L'inversion de flux dans l'enseignement supérieur, une nécessité pour nos ingénieurs</i>	11.3	45-54
5. ELAM, C.L., ANDRYKOWSKI, M.A. et WILSON, E.A., <i>Problèmes d'une faculté de médecine vus par les départements de sciences fondamentales et de services cliniques : utilisation de la technique des groupes de réflexion dans la préparation d'un plan stratégique</i>	9.1	127-138
6. NYBOM, T., <i>Relations futures entre la recherche et l'enseignement supérieur</i>	9.2	49-60
7. BERRELL, M.M., <i>La place de la recherche, de l'érudition et de l'enseignement dans les universités nouvelles</i>	10.2	81-100
8. HENKEL, M., <i>Réactions des universitaires au programme Foresight du Royaume-Uni</i>	12.1	75-96
9. MIRUCKI, J., <i>La recherche en science économique en France : bilan exploratoire à partir de la base de données EconLit</i>	12.1	97-116

I. CONTRIBUTIONS	Vol. N°	Pages
10. PHAM, B., <i>La recherche dans les universités régionales australiennes : projets d'avenir et mise en œuvre</i>	12.2	121-136
11. BISSET, I.M., FISHER, S.G., MACROSSON, W.D.K. et PHILLIPS, C.W., <i>La sélection des universitaires</i>	12.3	137-152
12. KELLY, M., <i>La gestion des musées, des galeries et des collections des établissements d'enseignement supérieur au Royaume-Uni</i>	13.1	125-132
<b>F. FORMATION CONTINUE ET TOUT AU LONG DE LA VIE</b>		
1. DUKE, C., <i>L'apprentissage à vie et ses conséquences sur l'université du XXI<sup>e</sup> siècle</i>	11.1	21-42
2. TEICHLER, U., <i>L'apprentissage à vie, un défi à relever pour l'enseignement supérieur : l'état des connaissances et les missions futures de la recherche</i>	11.1	43-62
3. WAGNER, A., <i>L'enseignement tertiaire et l'apprentissage à vie : perspectives, observations et questions se dégageant des travaux de l'OCDE</i>	11.1	63-78
4. BRANDT, E., <i>Les établissements d'enseignement supérieur et le marché de l'apprentissage à vie en Norvège</i>	11.2	21-34
5. EL-KHAWAS, E., <i>La nouvelle concurrence : la société de l'apprentissage à l'ère électronique</i>	11.2	7-20
6. KANG, M.-S., <i>Ouvrir de nouveaux horizons à la formation continue au niveau tertiaire : introduction de la banque d'unités de valeur</i>	11.2	35-48
7. DANERMARK, B., <i>Les étudiants handicapés dans l'enseignement supérieur : la gestion en vue de l'insertion</i>	11.3	125-138
8. HARMAN, G., <i>Établir les priorités en matière de financement public pour « apprendre durant toute la vie » : recommandations issues de l'examen australien du financement et de la politique de l'enseignement supérieur</i>	11.3	7-26
9. KEHM, B.M., <i>L'enjeu de la formation tout au long de la vie : différences et réactions observées dans les établissements d'enseignement supérieur en Allemagne orientale et occidentale</i>	11.3	27-44
10. CHEONG., G., <i>Équité et diversité : l'approche de Newcastle</i>	12.3	81-104
11. MOORE, E., <i>L'évolution du schéma des études universitaires : vers l'apprentissage tout au long de la vie dans les universités finlandaises</i>	12.3	121-136

I. CONTRIBUTIONS	Vol. N°	Pages
<b>G. POLITIQUES DES RESSOURCES HUMAINES</b>		
1. MOSES, I., <i>Questions de personnel et structures des établissements</i>	9.3	139-152
2. GORDON, G., <i>Préparer et former les universitaires aux besoins de l'enseignement tertiaire de masse</i>	9.3	3-86
3. ALVAREZ, R. et ÉCHEVIN, C., <i>Décrire le travail du manager universitaire : une application à l'université vénézuélienne</i>	12.3	105-120
<b>H. DIRECTION DE ÉTABLISSEMENTS</b>		
1. GREEN, M.F., <i>Système de direction et changement institutionnel : une vision comparative</i>	9.2	151-164
2. MOULY, V.S. et NILAKANT, V., <i>Une université en transition en Nouvelle-Zélande : étude de cas</i>	11.2	107-126
3. SMITH, D., BARGH, C., BOCOCK, J. et SCOTT, P., <i>Un nouveau style de dirigeants ? La formation et le parcours professionnel des vice-chanceliers d'université britannique (1960-1996)</i>	11.2	127-153
<b>I. RÉFORMES ET RESTRUCTURATION</b>		
1. DAVIES, J.L., <i>L'évolution de la manière dont les universités réagissent restrictions financières</i>	9.1	139-154
2. DUKE, C., <i>Au-delà de la « destratification hiérarchique » : processus, structure et frontières</i>	12.1	7-26
3. SIZER, J. et CANNON, S., <i>Changement d'orientation stratégique dans l'enseignement supérieur : le rôle du Conseil de financement</i>	9.3	111-128
4. PECHAR, H., PFEFFER, T. et PRATT, J., <i>Promouvoir l'innovation et l'esprit d'entreprise dans les Fachhochschulen d'Autriche</i>	13.1	51-66
5. MORA, J.G., <i>Supprimer les obstacles structurels à l'innovation dans les universités traditionnelles</i>	13.2	63-74

I. CONTRIBUTIONS	Vol. N°	Pages
6. GORDON, G., <i>Investir dans le perfectionnement des individus : une approche culturelle intégrante et positive</i>	13.1	41-50
7. COALDRAKE, P., <i>Répondre aux nouvelles attentes des étudiants</i>	13.2	83-102
8. SALMI, J., <i>L'enseignement tertiaire au XXI<sup>e</sup> siècle : enjeux et perspectives</i>	13.2	115-143
<b>J. RÉFORMES ET RESTRUCTURATION</b>		
1. SHATTOCK, M., <i>Les nouvelles priorités et leurs conséquences en matière de gestion</i>	9.2	29-38
2. BAYENET, B., FEOLA, C. et TAVERNIER, M., <i>La gestion stratégique des universités : politique d'évaluation et évaluation de politiques</i>	12.2	67-84
3. COALDRAKE, P., <i>Repenser l'activité universitaire</i>	12.3	7-33
4. DOBSON, I., <i>Allez et diversifiez ! Grandeur et décadence du financement public de l'enseignement supérieur australien</i>	13.1	9-24
5. CLARK, B., <i>L'université entrepreneuriale : nouvelles bases de la collégialité, de l'autonomie et de la réussite</i>	13.2	9-26
6. DAVIES, J.L., <i>L'émergence des cultures d'entreprise dans les universités européennes</i>	13.2	27-48
7. McINNIS, C., <i>Promouvoir la compétence et l'autorité des universitaires au sein d'une culture entrepreneuriale</i>	13.2	49-62
8. DAUMARD, P., <i>Culture d'entreprise et culture d'université</i>	13.2	75-82
9. DUKE, C., <i>Changement de culture et mécanismes de gestion</i>	13.3	33-48
10. POWELL, J., HARLOE, M et GOLDSMITH, M., <i>Mener à bien le changement culturel : enraciner l'entreprise universitaire – Étude de cas</i>	13.3	49-70
<b>K. IMPACT RÉGIONAL</b>		
1. GODDARD, J., <i>La gestion de l'interface de l'université et de la région</i>	9.3	7-30
2. DE GAUDEMAR, J.P., <i>L'établissement d'enseignement supérieur comme acteur régional</i>	9.2	61-74

I. CONTRIBUTIONS	Vol. N°	Pages
3. DAVIES, J.L., <i>L'université régionale : problèmes d'élaboration d'un cadre organisationne</i>	19.3	31-48
4. COURT, S., <i>Développement d'un rôle régional pour les établissements d'enseignement supérieur au Royaume-Uni, tout particulièrement dans la région du sud-ouest de l'Angleterre</i>	9.3	49-72
5. ATKINS, M., DERSLEY, J. et TOMLIN, R., <i>La participation active des universités à la redynamisation des régions et au développement économique : étude de cas et perspectives</i>	11.1	109-130
6. HILL, S., MCNICOLL, I. et ROBERTS, A., <i>L'efficacité économique de l'enseignement supérieur dans les régions « nations » du Royaume-Uni : Étude comparative de l'Écosse et du pays de Galles</i>	11.3	139-156
<b>L. TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION, L'UNIVERSITÉ VIRTUELLE</b>		
1. GLADIEUX, L.E. et SWAIL, W.S., <i>L'université virtuelle et les possibilités d'accès à l'enseignement : panacée ou faux espoir ?</i>	11.2	49-64
2. KORTELAINEEN, T. et RASINKANGAS, P., <i>Mise en œuvre d'un service Internet commun aux universités ouvertes en Finlande</i>	13.3	93-108

**II. AUTEURS****A**

Aittola, T., C12  
 Alvarez, R., G3  
 Andrykowski, M.A., E5  
 Askling, B., D6  
 Atkins, M., K5  
 Aviksoo, J., A2

**B**

Bargh, C., H3  
 Bayenet, B., A4 ; J2  
 Ben-Zadok, E., C10  
 Berglund, S., B5  
 Berrell, M.M., E7  
 Bertrand, D., C13  
 Bisset, I.M., E11  
 Bleikie, I., A23  
 Boccock, J., H3  
 Borna, S., B6  
 Brandt, E., F4  
 Brennan, J., C1  
 Busugutsala, G.G., C13  
 Byrne, J.V., E3

**C**

Cannon, S., I3  
 Carter, R.Y., C10  
 Chan, K., C19  
 Cheong, G., F10  
 Cizas, A., C2  
 Clark, B., J5  
 Coaldrake, P., A11 ; I7 ; J3  
 Correa, H., B2  
 Court, S., K4  
 Crespo, M., A15

**D**

Danermark, B., F7  
 Daumard, P. J8  
 Davies, J.L., I1 ; J6 ; K3  
 De Gaudemar, J.P., K2  
 Debande, O., A4  
 Demichel, F., D5  
 Dersley, J., K5  
 De Vries C., B3  
 Dobson, I.R., C9 ; J4  
 Duke, C., F1 ; I2 ; J9

**E**

Echevin, C., G3  
 Elam, C.L., E5  
 El-Khawas, E., F5  
 Engwall, L., D3  
 Eriksson, C.B., D2

**F**

Feola, C., J2  
 Fernandez, J., C3  
 Fisher, S.G., B3, E11  
 Fourié, F., A24  
 Fourié, M., A24

**G**

Georgieva, P., C18  
 Girod de l'Ain, B., A1  
 Gladieux, L.E., L1  
 Goddard J., K1  
 Goldsmith, M., J10  
 Gordon, G., G2 ; I6  
 Green, M.F., H1  
 Györffi, M., A13

**H**

Hackl, E., A25  
Harayama, Y., A5  
Harloe, M., J10  
Harman, G., F8  
Haydon, A., C9  
Henkel, M., E8  
Hill, S., K6  
Huang, F., B12

**J**

James, R., B10  
Jouandeau, A., E4  
Julius, D.J., B1

**K**

Kang, M-S., F6  
Kehm, B.M., F9  
Kelly, M., E12  
Kogan, M., A8  
Kontinen, R., C12  
Kortelainen, T., L2  
Kou, M., A21  
Kristensen, B., D.6

**L**

Lang, D.W., B8  
Lee, J-K., A18  
Leroux, J.Y., E1  
Levy, C., D3  
Lidman, R., D3  
Lord, B.R., C11

**M**

Macrosson, W.D.K., E11  
McDaniel, O.C., D1  
McInnis, C., A6 ; J7  
McNicoll, I., K6

McPherson, M., A19  
Mehrez, A., B4  
Mirucki, J., E9  
Moore, E., F11  
Mora, J.G., C4 ; I5  
Morrill, R.L., C16  
Moses I., G1  
Mouly, V.S., H2

**N**

Neuhäuser, R., A7  
Nieto Martin, S., D7  
Nilakant, V., H2  
Noël, B., E2  
Nybom, T., E6

**P**

Pechar, H., I4  
Pelletier, G., C7  
Pfeffer, T., I4  
Pham, B., E10  
Phillips, C.W, E11  
Piesanen, E., A9  
Porter, B., B2  
Pounder, J., C17  
Powell, J., J10  
Pratt, J., A22, I4  
Proehl, R.A., D4

**Q**

Quintanilla, M.A., B9

**R**

Rasinkangas, P., L2  
Reichel, A., B4  
Robb, A.J., C11  
Roberts, A, K6  
Romainville, M., E2

**S**

Salmi, J., I8  
Sav, G.T., A16  
Schapiro, M.O., A19  
Scott, P., H3  
Shanahan, Y.P., C11  
Sharma, R., C9  
Shattock, M.L., A12 ; J1  
Shuen, A.P.C., B11  
Sizer, J., I3  
Smith, D., H3  
Soltesz, P., A3  
Stamelos, Y., A14  
Stearns, J.M., B6  
Swail, W.S., L1

**T**

Tavernier, M., J2  
Teichler, U., F2  
Thomas, H.G., B7

Thune, C., C14  
Tomlin, R., K5

**V**

Välilmaa, J., C12  
Van Overbeek, M., C5  
Vidal, J., B9

**W**

Wagner, A., F3  
Wahlén, S., A10  
Waugh, R.F., C8  
Webber, G.C., A17  
Wilson, E.A., E5

**Y**

Yee, H.S., A21  
Yonezawa, A., A20

**Z**

Zijderveld, D.C., C6  
Zorrilla, J.F., C15

## Index du volume 13

La section suivante comporte la liste des contributions publiées dans le volume 13/2001. 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. No.	Pages
BLEIKLIE, Ivar, <i>Vers une convergence européenne des politiques d'enseignement supérieur ?</i>	13.3	9-32
CHAN, Karen, <i>Construire un modèle d'évaluation des enseignants du supérieur : problèmes et dilemmes</i>	13.1	103-124
CLARK, Burton, <i>L'université entrepreneuriale : nouvelles bases de la collégialité, de l'autonomie et de la réussite</i>	13.2	9-26
COALDRAKE, Peter, <i>Répondre aux nouvelles attentes des étudiants</i>	13.2	83-102
DAUMARD, Pierre, <i>Culture d'entreprise et culture d'université</i>	13.2	75-82
DAVIES, John L., <i>L'émergence des cultures d'entreprise dans les universités européennes</i>	13.2	27-48
DOBSON, Ian, <i>Allez et diversifiez ! Grandeur et décadence du financement public de l'enseignement supérieur australien</i>	13.1	9-24
DUKE, Chris, <i>Changement de culture et mécanismes de gestion</i>	13.3	33-48
FOURIÉ, Frederick et FOURIÉ, Magda, <i>Trouver le juste milieu entre le passage à l'entrepreneuriat, la préservation du cœur universitaire et la transformation d'un établissement d'enseignement supérieur</i>	13.3	71-92

Contributions	Vol. No.	Pages
GINES MORA, José et VILLAREAL, Enrique, <i>Supprimer les obstacles structurels à l'innovation dans les universités traditionnelles</i>	13.2	63-74
GORDON, George, <i>Investir dans le perfectionnement des individus : une approche culturelle intégrante et positive</i>	13.1	41-50
HACKL, Elsa, <i>L'intrusion et l'expansion des politiques de la communauté dans l'enseignement supérieur</i>	13.3	109-130
HUANG, Futao, <i>Diversification des sources de financement de l'enseignement supérieur chinois</i>	13.1	25-40
KELLY, Melanie, <i>La gestion des musées, des galeries et des collections des établissements d'enseignement supérieur au Royaume-Uni</i>	13.1	125-132
KORTELAINEN, Terttu et RASINKANGAS Päivi, <i>Mise en œuvre d'un service Internet commun aux universités ouvertes en Finlande</i>	13.3	93-108
McINNIS, Craig, <i>Promouvoir la compétence et l'autorité des universitaires au sein d'une culture entrepreneuriale</i>	13.2	49-62
NIETO MARTIN, Santiago, <i>Analyse et évaluation des conseils sociaux des universités espagnoles</i>	13.1	67-82
PECHAR, Hans, PFEFFER, Thomas et PRATT, John, <i>Promouvoir l'innovation et l'esprit d'entreprise dans les Fachhochschulen d'Autriche</i>	13.1	51-66
POWELL, James, HARLOE, Michael et GOLDSMITH, Mike, <i>Mener à bien le changement culturel : enraciner l'entreprise universitaire – Étude de cas</i>	13.3	49-70
PRATT, John, <i>Changer les formes de la diversité en Europe enseignements tirés d'un voyage d'étude de l'OCDE</i>	13.2	103-114
SALMI, Jamil, <i>L'enseignement tertiaire au XXI<sup>e</sup> siècle : enjeux et perspectives</i>	13.2	115-143
YEE, Herbert S. et KOU, Mei, <i>L'intervention du gouvernement dans l'enseignement supérieur à Macao</i>	13.1	83-102

# 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 « Figure ». 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 2002 01 2P) ISSN 1013-8501 – n° 52402 2002