

© OCDE, 2001.

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

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

Les demandes sont à adresser au :

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

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

Gestion de l'enseignement supérieur

Vol. 13 - n° 1



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

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

© OCDE 2001

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

Gestion de l'enseignement supérieur

- Une revue destinée aux administrateurs et gestionnaires des établissements d'enseignement supérieur et aux chercheurs en gestion institutionnelle.
- Couvrant le domaine de la gestion institutionnelle à l'aide d'articles et de rapports de recherche.
- Une source d'information sur les activités et les manifestations organisées par le Programme de l'OCDE sur la gestion des établissements d'enseignement supérieur (IMHE).
- Publiée sous le titre *Revue internationale de gestion des établissements d'enseignement supérieur* de 1977 à 1988, elle paraît trois fois par an.
- Publiée 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
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 2001 (3 numéros) :

€ 78 FF 511.64 US\$85 DM 152.55 £55 ¥ 10 750 MXN 630

Prix (2001) d'un seul numéro :

FF 205 US\$35 DM 65 £23 ¥ 4 350

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

Comité éditorial

Elaine EL-KHAWAS

George Washington University, USA (présidente)

Jaak AAVIKSOO

University of Tartu, Estonie

Philip G. ALTBACH

Boston College, États-Unis

Berit ASKLING

Göteborg University, Suède

Chris DUKE

University of Western Sydney, Australie

Leo GOEDEGEBUURE

University of 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

The World Bank, États-Unis

Sheila SLAUGHTER

The University of Arizona, États-Unis

Franz STREHL

Johannes Kepler Universität Linz, Autriche

Andrée SURSOCK

Centre for Higher Education Research and Information, Royaume-Uni

Ulrich TEICHLER

Gesamthochschule Kassel, Allemagne

Luc WEBER

Université de Genève, Suisse

Akiyoski YONEZAWA

Hiroshima University, Japon

Sommaire

Allez et diversifiez ! Grandeur et décadence du financement public de l'enseignement supérieur australien <i>Ian Dobson</i>	9
Diversification des sources de financement de l'enseignement supérieur chinois <i>Futao Huang</i>	25
Investir dans le perfectionnement des individus : une approche culturelle intégrante et positive <i>George Gordon</i>	41
Promouvoir l'innovation et l'esprit d'entreprise dans les <i>fachhochschulen</i> d'Autriche <i>Hans Pechar, Thomas Pfeffer and John Pratt</i>	51
Analyse et évaluation des conseils sociaux des universités espagnoles <i>Santiago Nieto Martín</i>	67
L'intervention du gouvernement dans l'enseignement supérieur à Macao <i>Herbert S. Yee and Mei Kou</i>	83
Construire un modèle d'évaluation des enseignants du supérieur : problèmes et dilemmes <i>Karen Chan</i>	103
La gestion des musées, des galeries et des collections des établissements d'enseignement supérieur au Royaume-Uni <i>Melanie Kelly</i>	125
Index du volume 12	133

Allez et diversifiez ! Grandeur et décadence du financement public de l'enseignement supérieur australien

Ian Dobson

Monash University, Australie

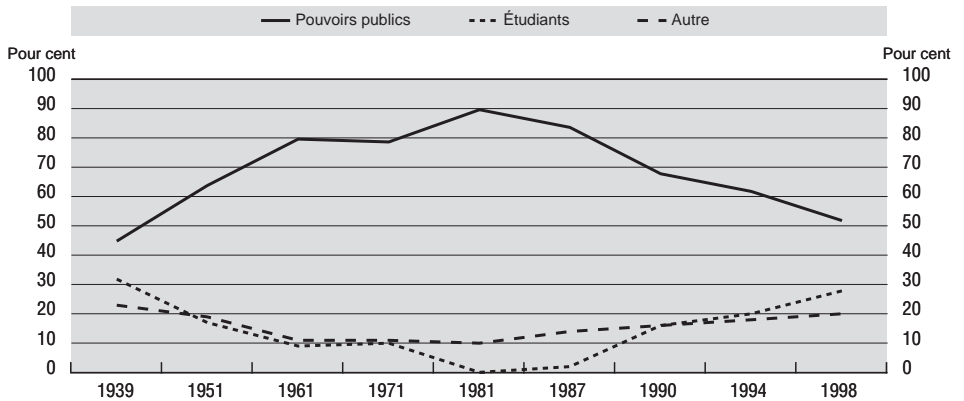
RÉSUMÉ

Il y a 25 ans encore, les établissements australiens d'enseignement supérieur recevaient 90 % de leur revenu des pouvoirs publics, mais l'importance de cette dépendance a considérablement fluctué au fil des ans. Les statistiques les plus récemment publiées sur le financement des universités (année civile 1998) montrent que l'apport des pouvoirs publics a représenté moins de 52 %. Dans cet article, on étudie l'histoire du financement de l'enseignement supérieur, depuis la création des premières universités jusqu'en 1998, en notant les principaux événements et les changements d'orientation qui sont intervenus entre temps. On y examine l'évolution de l'action publique qui explique les changements du taux de l'apport public et privé.

INTRODUCTION

La fréquentation de l'enseignement supérieur australien¹ et son financement ont considérablement changé depuis la création des premières universités au cours des années 1850. Les toutes premières ont été créées avant même que les colonies se fédèrent pour former le *Commonwealth of Australia* le 1^{er} janvier 1901, et relevaient donc au départ de la législation coloniale². Selon la Constitution australienne, l'éducation incombe à l'État et, dans leur quasi totalité, les universités australiennes ont été créées conformément aux lois des divers Parlements des États.

En 1901, moins de 0.7 % de la population australienne fréquentait l'université (Karmel, 1999, p. 3). En 1997, la fréquentation avait augmenté, atteignant 4.8 % des personnes de 15 à 64 ans, 25 % des jeunes de 18 et 19 ans, et environ 15 % de la tranche d'âge de 20 à 24 ans (DETYA, 1999a, tableau 1, p. 9).

Figure 1. **Financement de l'enseignement supérieur par provenance, en pourcentage**

Sources : 1939-87: DEET (1993), *National Report on Australia's Higher Education Sector*, tableau 4.6, p. 75.
 1990 DEET (1991), *Selected Higher Education Statistics, 1991*, tableau 56, p. 150.
 1994 DEETYA (1996), *Selected Higher Education Finance Statistics, 1994*, tableau 1, p. 10.
 1998 DETYA (1999), *Selected Higher Education Finance Statistics, 1998*, tableau 1, p. 17.

L'histoire du financement de l'enseignement supérieur australien relate les divers apports des *pouvoirs publics*, des *étudiants*, et d'*autres sources de financement*, et cette configuration a, elle aussi, changé. Ces trois sources de revenu sont examinées ci-dessous. Dans le contexte politique de l'Australie, les changements des proportions relatives du revenu provenant de l'administration fédérale et de l'administration des États sont également pertinents.

La figure 1 montre les proportions relatives du revenu provenant des trois principales sources de financement : pouvoirs publics, étudiants et « autre » (on trouvera à l'annexe 1 le tableau plus détaillé dont ce graphique est tiré).

Les modalités de la croissance, puis du déclin de l'apport des pouvoirs publics, ainsi que les mouvements réciproques des apports des étudiants, et les autres contributions au cours de la dernière décennie, se dégagent clairement du graphique.

HISTORIQUE : LE FINANCEMENT PUBLIC

La première étape du financement public des universités a duré environ 90 ans, à partir de la création des premières universités australiennes dans les années 1850, jusqu'à l'époque de la Seconde Guerre mondiale (1939-45). Au cours de cette étape, les universités étaient financées par l'administration des États, par les droits versés par les étudiants et par les legs, l'administration fédérale

n'ayant alors aucun rôle à jouer (DEET, 1993, p. 69). En 1910, les versements des États, qui atteignaient un total de 51 750 GBP³ étaient inférieurs au revenu provenant des droits d'études qui s'élevaient à 53 422 GBP. A l'époque, les dons privés étaient dits « importants » (Stanley, 1992, p. 156).

A partir de la Seconde Guerre mondiale, on a constaté l'engagement financier croissant de l'administration fédérale. Alors qu'elle ne participait toujours pas au financement en 1939, le début de la guerre a marqué le début du versement aux universités d'un financement relativement modeste, lié aux activités militaires. Le rôle accru de l'administration fédérale après la guerre est imputable à deux changements importants survenus à ce moment : la prise en charge par l'administration fédérale du seul pouvoir de perception de l'impôt sur le revenu et son utilisation des pouvoirs qui lui sont dévolus par la Constitution pour offrir des avantages aux étudiants (DEET, 1993, p. 76). Dès le début des années 50, la contribution de l'administration fédérale dépassait 20 %. Les États, quant à eux, maintenaient leur pourcentage du financement total aux niveaux d'avant-guerre, c'est à dire à environ 44 %. Le revenu provenant des droits d'études acquittés par les étudiants était tombé à moins de 17 %, contre près de 32 % en 1939. Le début des années 50 marque le moment où l'administration fédérale commença à fournir aux universités des crédits récurrents, aux termes d'un décret de 1951 qui devait, en fin de compte, fixer à 25 % leur pourcentage du financement public total.

Peter Karmel a fait remarquer que le développement systématique des universités telles que nous les connaissons aujourd'hui date du rapport du *Committee of Australian Universities* (le comité Murray), paru en 1957 (Karmel, 1992, p. 121). Le Comité était chargé de « montrer les moyens par lesquels les universités pouvaient être organisées de façon à assurer les modalités de leur développement à long terme, conformément aux intérêts du pays ». Les observations du comité Murray représentent le début de la contribution sans cesse croissante de l'administration fédérale au financement de l'enseignement supérieur. A dater de 1958, le financement de l'administration fédérale, calculé d'après une formule fixe, a couvert les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement. Le comité Murray devait aussi recommander un financement triennal et la création d'une Commission des universités, pour donner à l'administration des avis concernant l'aide financière. Les augmentations ultérieures du financement par l'administration fédérale se sont traduites par un accroissement du financement public, qui représentait au début des années 60 environ 80 % des revenus des universités, dont 44 % provenaient de sources fédérales.

Le *Committee on the Future of Tertiary Education in Australia* (Comité Martin) a rendu compte en 1964 d'une « configuration de l'enseignement tertiaire conforme aux besoins et aux ressources de l'Australie ». Sa principale recommandation portait sur la création d'établissements « uniquement consacrés à l'enseignement » (les collèges d'enseignement supérieur, fondés en 1966), censés être à même de favoriser

l'expansion du système d'enseignement supérieur à moindre frais que l'octroi aux universités de crédits supplémentaires; cette évolution devait intervenir dans un certain nombre de pays d'Europe occidentale. D'après Karmel (1992, p. 123), le comité Martin estimait que les collèges devaient être plus axés que les universités sur les sciences appliquées et l'enseignement à vocation directement professionnelle, et moins exigeants au plan théorique.

Le gouvernement Whitlam, élu en novembre 1972, a adopté une orientation nouvelle, aux termes de laquelle l'administration fédérale prenait à partir de 1974 l'entière responsabilité du financement de l'enseignement supérieur. Les États continuaient d'avoir la responsabilité constitutionnelle des établissements d'enseignement supérieur, mais en réalité, le pouvoir dans ce domaine est centralisé depuis lors. Entre temps, les contributions financières des administrations des États ont été modestes, et consacrées principalement à la formation du personnel infirmier dont la responsabilité est passée au cours des années 80 des ministères de la Santé des États au ministère fédéral de l'Éducation. La décision de l'administration fédérale était liée à son désir d'abolir les droits d'études universitaires, qui représentaient en 1971 plus de 10 % des revenus universitaires. Le début des années 70 a été marqué par une augmentation du financement public en général à la suite du « choc pétrolier », de la montée du chômage et de l'augmentation de la demande de services de santé. Les augmentations des dépenses publiques ont été rendues possibles par une évolution générale des mentalités, en faveur d'un « minimum d'administration » et d'une restriction des niveaux d'imposition (Karmel, 1999, p. 7).

Malgré l'existence de nombreux mouvements subtils des interactions entre l'administration et les établissements d'enseignement supérieur, les politiques de financement public ont, pour l'essentiel peu changé entre 1974 et 1985. Pendant les années 80, l'attitude à l'égard du versement de droits d'études s'était modifiée et on a vu peu à peu reparaître ces droits.

La fin des années 80 a été marquée par certaines réformes radicales de l'enseignement supérieur. En décembre 1987 est paru *Higher Education, a Policy Discussion Paper* (le Livre vert). On y faisait valoir « qu'il serait difficile pour l'administration fédérale d'assurer à elle seule une expansion importante de l'enseignement supérieur » (Dawkins, 1987, p. 75). Le *Committee on Higher Education Funding* (le Comité Wran) a été chargé « ... de mettre au point des options permettant de compléter le financement du système australien d'enseignement supérieur en faisant éventuellement appel aux contributions des étudiants, de leurs parents et du patronat » (Wran, 1988, p. ix).

Higher Education – a Policy Statement (le Livre blanc) a été publié en juillet 1988, à la suite des réactions des universités au Livre vert. Les grands objectifs, tels qu'ils étaient présentés dans le Livre blanc consistaient à accroître la participation

et l'accès à l'enseignement supérieur, à amener les établissements à être plus efficaces, plus efficaces, et mieux adaptés aux besoins économiques et sociaux de l'Australie (Karmel, 1992, p. 126). A cette fin :

- Le système binaire des universités et collèges d'enseignement supérieur a été aboli tandis que l'on mettait en place un programme de fusions d'établissements.
- Les orientations de la gestion et du financement de la recherche ont été modifiées.
- Des processus formels de négociation utilisant les « profils éducatifs » des effectifs (présents et futurs) ont été élaborés.
- Une nouvelle formule de financement a été mise en place, en tenant compte du fait « qu'il existait d'importantes distorsions des allocations actuelles de crédits fédéraux aux établissements » (Dawkins, 1998, p. 82).
- Le *Higher Education Contribution Scheme* (HECS) a été créé pour fournir les crédits nécessaires à l'expansion de l'enseignement supérieur. Le HECS fait l'objet d'une description plus détaillée ci-dessous.

Au cours de la dernière décennie, le financement public a été alloué en fonction des cibles à atteindre, et les universités reçoivent un financement minimal pour couvrir les « dépassements d'effectifs ». La plupart des universités ont des « dépassements d'effectifs », ce qui tient en grande mesure aux présupposés de l'administration sur l'usure des étudiants. Le taux d'usure réel est inférieur à celui qui se dégage des formules de l'administration.

HISTORIQUE : L'APPORT DES ÉTUDIANTS

Comme le montre la figure 1, la proportion du financement de l'enseignement supérieur qui vient des droits versés par les étudiants a varié au cours des années. En 1939, ces droits représentaient près de 32 % du revenu des universités. Cette proportion a peu à peu diminué jusqu'à devenir nulle au moment de l'abolition des droits en 1974. Pendant plusieurs années, il n'existait aucun droit d'études, mais les charges versées par les étudiants ont été graduellement réinstaurées jusqu'au point où l'apport des étudiants représentait 28.3 % du revenu total des universités en 1998. Les mesures relatives aux différents types de droits versés par les étudiants ont évolué séparément et sont décrites ci-dessous.

Droits acquittés par les étudiants étrangers

L'éducation internationale est présente dans le système australien d'enseignement supérieur depuis l'arrivée en 1904 des premiers étudiants étrangers (Williams, 1989, p. 10). Jusqu'en 1950 environ, la politique suivie par les pouvoirs publics consistait à autoriser l'entrée des étudiants internationaux qui avaient été

acceptés par une université, à condition qu'ils étudient à temps complet, qu'ils soient en mesure de payer les droits d'études normaux et de subvenir à leurs propres besoins (Williams, 1989, p. 10). A partir de 1950, l'Australie a accueilli au titre du Plan de Colombo de nombreux étrangers, venant principalement des pays asiatiques du tiers-monde et du sous-continent indien. Il s'agissait d'une forme d'aide extérieure. En outre, les étudiants internationaux « privés » qui acquittaient les mêmes droits que les étudiants australiens continuaient d'être acceptés. Au moment de l'abolition des droits d'études en 1974, le nombre maximal d'étudiants étrangers autorisés à faire des études dans les universités australiennes a été fixé à 10 000.

Certains ont vu dans cette politique une forme « d'immigration clandestine », et donc contraire à certains aspects de l'aide et de la politique extérieures de l'Australie (Smart et Ang, 1993, p. 111). Il s'en est suivi l'instauration en 1979 du « droit des étudiants étrangers », fixé à un tiers environ du coût moyen d'un cursus d'enseignement supérieur. Cette forme de subvention a été adoptée parce que l'on estimait qu'un système de droits complets constituerait une forme de discrimination à l'encontre des étudiants étrangers; on pensait par ailleurs qu'il était nécessaire de ne pas pénaliser indûment les étudiants australiens (Williams, 1989, p. 11). On a également fait valoir que le fait de subventionner les étudiants internationaux présentait certains avantages pour l'Australie. En effet, ils versaient leur « droits des étudiants étrangers » directement au service correspondant (*Overseas Student Office*) et non aux universités. Ces versements s'ajoutaient donc aux recettes d'ensemble. Toutefois, l'Australie couvrait une part importante des coûts de ces étudiants.

Deux commissions (désignées par le nom de leurs présidents – Goldring et Jackson) ont été créées pour faire face à l'inquiétude permanente dont les étudiants étrangers faisaient l'objet. Elles ont toutes deux soumis leur rapport en 1984. La première a procédé à un examen spécifique de la politique à l'égard des « étudiants étrangers privés », alors que la seconde étudiait plus généralement le programme d'aide extérieure de l'Australie. Les deux commissions ont soumis deux rapports qui sont presque contradictoires. Goldring considère que l'éducation est une forme d'aide extérieure et recommande qu'elle soit perçue ainsi, mais Jackson estime que l'éducation est un « échange commercial » et sa commission recommande donc que l'éducation des étudiants étrangers soit assurée sans limite en qualité d'exportation. Ce sont les idées de la commission Jackson qui l'ont emporté, ce qui explique que l'éducation soit devenue l'une des grandes exportations de l'Australie (Smart et Ang, 1993, p. 12). C'est pourquoi, depuis 1986, les universités sont autorisées à admettre des étudiants qui acquittent la totalité de leurs droits d'études, sans autre restriction que les critères universitaires. Les étudiants étrangers paient leurs droits directement aux universités. En principe, les universités n'ont pas le droit de désavantager les étudiants locaux du fait

de la quête des revenus que leur procurent les étrangers. Bien que l'on ait pu dire à l'époque qu'en demandant aux étudiants étrangers le versement de la totalité des droits, on risquait de réduire la demande adressée aux services éducatifs australiens, cette nouvelle forme d'exportation a prospéré. En 1986, il y avait environ 20 000 étudiants « aidés » et 2 000 étudiants « commerciaux » qui acquittaient les droits complets. En 1998, environ 95 % des étudiants étrangers étaient « commerciaux », mais le gouvernement australien a continué d'offrir un éventail de bourses et d'exemptions des droits d'études.

Les droits versés par les étudiants internationaux sont devenus une importante source de revenu pour les universités australiennes (plus de 8 % en 1998) et d'ailleurs pour le pays tout entier. En 1997/98 les exportations d'éducation (tous secteurs confondus) se situaient au huitième rang, avant les produits de base que sont la laine, la viande de bœuf, le fer et l'acier (IDP, 1999, p. 27).

Les droits d'études de troisième cycle acquittés par les étudiants résidant en Australie

En 1986, le gouvernement a aussi autorisé les universités à demander des droits d'études à certains étudiants de troisième cycle australiens. Depuis leur création, ces droits ont été fixés à divers niveaux qui vont de droits minimaux à ceux qui couvrent la totalité des coûts et comprennent une composante destinée à couvrir les coûts en capital. Pendant les deux premières années au moins, les universités ont pu « cumuler » : non contentes de percevoir directement les droits acquittés par les étudiants, elles recevaient aussi, dans certaines conditions, les fonds provenant des pouvoirs publics. Les procédures n'ont pas tardé à être assainies.

La formation continue/les autres droits d'études

On pourrait dire que ce courant de revenu, qui représente depuis quelques années environ 1 % du total, ne fait pas, à proprement parler, partie de « l'apport des étudiants ». La formation continue est généralement dispensée sous forme de cours de recyclage, etc., au public en général ou à d'anciens élèves, mais pas aux étudiants officiellement inscrits à l'université. Avant 1990 (voir annexe 1), il se peut que les universités aient fait état de ce revenu à la rubrique « autres ». En 1998, une partie du chiffre présenté concernait « les étudiants non-étrangers suivant des cours non-sanctionnés par un diplôme » (environ 0.15 %).

HEAC – Le droit d'administration de l'enseignement supérieur

Le HEAC (*Higher Education Administration Charge*) a été instauré pour l'année universitaire 1987. Il s'agissait d'une charge forfaitaire de 250 AUD par an, qui s'appliquait à tous les étudiants inscrits dans les cours sanctionnés par un diplôme,

qu'ils étudient à temps plein, à temps partiel ou en dehors de l'université. Le gouvernement de l'époque (gouvernement travailliste Hawke) adhérait jusqu'à un certain point à sa politique de non prélèvement des droits d'études mais a néanmoins créé le HEAC et l'a fait supporter par les étudiants « ... qui contribuaient ainsi à couvrir les coûts administratifs des budgets institutionnels » (DEET, 113, p. 92). Le HEAC était versé directement aux universités par les étudiants, et les budgets universitaires étaient réduits de 90 % du HEAC perçu. Le HEAC était indexé pour tenir compte de l'inflation, mais il n'a duré que deux ans et a été remplacé par le dispositif de contribution à l'enseignement supérieur (HECS).

HECS – Le dispositif de contribution à l'enseignement supérieur

Depuis 1989, les étudiants ressortissants et résidents qui occupent à l'université des places financées par l'administration fédérale sont sommés de « contribuer » au coût de leur éducation par le biais de l'HECS (*Higher Education Contribution Scheme*). Les principales exceptions sont les étudiants titulaires d'un diplôme australien de troisième cycle, ceux qui bénéficient d'une bourse qui les dispense de l'HECS (*HECS Exemption Scholarship*), les étudiants qui suivent des cours préparatoires (de mise à jour) et ceux qui perçoivent une bourse attribuée au mérite et au titre de l'équité (Kemp, 1999, pp. 85-86). Les étudiants qui acquittaient des droits d'études étaient également exemptés d'HECS. L'un des aspects importants du dispositif est qu'il dépendait du revenu : [le HECS] était en fait un moyen d'appliquer au financement de l'enseignement supérieur le principe « de l'utilisateur-payeur », mais il avait été conçu pour inclure une forte dose d'équité, de sorte que les utilisateurs n'étaient invités à verser leur contribution que si leur revenu imposable dépassait un niveau approximativement égal aux gains hebdomadaires moyens de la population active australienne. On estimait que ce système serait « moins décourageant pour les étudiants de milieu défavorisé qu'un système de versement immédiat des droits ou de prêts commerciaux » (DEET, 1993, p. 26). Une réduction (15 % au départ, puis 25 %) était prévue pour les étudiants qui payaient leur dette à l'HECS immédiatement. Autrement, les étudiants pouvaient décider de rembourser leur HECS par le biais des impôts, dès lors que leur revenu aurait atteint un certain niveau⁴. Habituellement, un quart seulement des étudiants soumis au HECS choisissent de payer immédiatement.

Comme nous l'avons vu, le HECS est issu d'une recommandation du Comité Wran sur le financement de l'enseignement supérieur. On y considère que le HECS « permet un arrangement plus équitable pour le financement de l'enseignement supérieur que le système antérieur de financement par les contribuables, dans la mesure où l'on peut s'attendre à ce que ceux qui bénéficient directement de l'enseignement supérieur contribuent à en couvrir le coût » (DEET, 1993, p. 26).

Le Comité Wran recommandait une structure à trois niveaux fondé sur « le coût d'ensemble du cursus suivi » (Wran, 1988, p. xiii). Les niveaux de droits devaient être fixés à 1 500 AUD (pour la plupart des cours), 2 500 AUD (science, ingénierie, sciences de la santé) et 3 000 AUD (médecine, dentisterie, agriculture, sciences vétérinaires). En fait, pour des raisons administratives, l'administration a retenu un taux unique de HECS, fixé à 1 800 AUD, soit environ 20 % du coût moyen d'un cours. Le HECS a été mis en place très rapidement et appliqué non seulement aux nouveaux étudiants, mais aussi à ceux qui avaient commencé leurs études avant 1989.

L'équité faisait partie de priorités des concepteurs du HECS, mais d'aucuns ont trouvé qu'il était incohérent de prélever un niveau unique de HECS. Par exemple, le document de synthèse de l'AVCC *Coherent Policy for Fees in Australian Universities* fait observer dans son résumé « ... les droits de HECS ne devraient pas être les mêmes pour tous les cours, mais devraient refléter un pourcentage convenu du coût moyen de la discipline en question » (Smith, 1995, p. iii).

Le système de notification des impayés du HECS était simple et a été facilement intégré à la collecte des données sur les étudiants qui existait déjà dans l'enseignement supérieur australien. On mentionne rarement que la réussite du HECS tient en partie au fait que les universités australiennes fournissaient depuis plusieurs années à l'administration des comptes rendus unitaires très détaillés sur leurs étudiants, ce qui fait que le HECS a pu se greffer sur ce système existant. S'il n'en avait pas été ainsi, son instauration aurait pu représenter pour les universités un cauchemar bureaucratique très onéreux⁵.

Le système a perdu un peu de sa simplicité en 1997, quand il a été décidé des séparer le HECS en trois tranches en fonction, d'une part, du coût de l'organisation des différentes disciplines et de l'autre, des revenus anticipés des étudiants. (C'est pour cette raison, par exemple, que le droit, qui coûte relativement peu cher à enseigner, est compris dans la tranche la plus élevée de l'HECS.) Le passage du système de HECS d'une tranche à trois a aussi été relativement simple grâce à l'infrastructure qui existait déjà pour recueillir les statistiques sur les étudiants. Cette nouvelle version de l'HECS est semblable à celle recommandée au départ par Wran, puis préconisée par Smith. En même temps que l'on instaurait un HECS variable, le niveau de base du HECS était augmenté et devenait plus élevé qu'auparavant. L'administration a aussi réduit le seuil de revenu pour le remboursement des impayés qui est passé de près de 27 000 à 20 000 AUD.

Pour les étudiants qui ne paient pas tout de suite, le HECS prend la forme d'impayés différés dont certains peuvent être remboursés immédiatement, alors que d'autres ne commenceront d'être remboursés que plusieurs années plus tard, et que d'autres encore ne le seront pas du tout. Dans son rapport, Karmel (1999, p. 23) va jusqu'à répartir le HECS de façon qu'un quart du revenu des universités

vienne de sources gouvernementales plutôt que de représenter la « contribution des étudiants ». Cette approche s'expliquerait sans doute par le rabais de 25 % dont bénéficient les étudiants qui paient leur HECS immédiatement. Elle reflète peut-être aussi le fait que le HECS n'a pas été entièrement payé par les étudiants au moment où les paiements de HECS provenant du Government HECS Trust ont été transmis aux universités.

En 1999, les prélèvements de HECS ont représenté respectivement 3 409 AUD, 4 855 AUD et 5 682 AUD par an pour un étudiant équivalent plein-temps. La dette cumulée de HECS au 30 juin 1999 était estimée à 5.3 milliards AUD. Il existe en Australie un débat non-résolu sur la question de savoir si le HECS (en particulier sous sa forme actuelle) dissuade les étudiants pauvres de fréquenter l'université. L'expansion de l'enseignement supérieur ne s'est guère traduite par un changement de la proportion d'étudiants issus de milieux socioéconomiques défavorisés en 1998 par rapport au début des années 70 (voir par exemple Andrews, 1999, p. 19).

HISTORIQUE : AUTRES SOURCES DE FINANCEMENT

Il est difficile d'être précis au sujet de cette catégorie résiduelle de financement. Il y a peu de chiffres publiés au sujet des premières années, et même sur les plus récentes, il est difficile d'estimer la proportion de financement dont les sources ne sont ni les fonds publics, ni les étudiants. L'interprétation de ce que couvre la rubrique « autres » n'est pas la même d'une université à l'autre. En 1998, la catégorie des « autres » comprenait des réponses telles que :

- Bourses et contrats de recherche provenant de sources non-gouvernementales.
- Bourses et prix.
- Donations et legs.
- Revenu de l'investissement.
- Droits et charges.
- « Autres » (DETYA, 1999*b*, p. 8 et p. 14).

Les « droits et charges » comprennent certaines contributions des étudiants, qui ne sont pas spécifiées mais ne sont pas destinées à couvrir les frais d'enseignement. Cette catégorie peut comprendre par exemple les amendes de bibliothèque, les pénalisations de retard, les droits d'inscription, les frais de stationnement et les droits d'examen. Elle inclut aussi les frais de consultation à payer pour la recherche et les loyers.

L'importance et la taille des composantes de la catégorie « autres » ont évolué au fil des années. Depuis quelques années, les universités sont devenues plus entrepreneuriales qu'elles ne l'étaient sans doute au cours des premiers temps, mais il est difficile de savoir dans quelle mesure les spécifications des élé-

ments de cette liste ont fait changer les « autres contributions » en proportion du financement total. Certaines universités, notamment les plus anciennes, sont capables de générer des revenus nettement supérieurs provenant des legs, et d'autres universités sont, plus que d'autres, aptes à générer des revenus au moyen de la recherche contractuelle.

L'AVENIR

La population universitaire s'est profondément modifiée depuis la seconde guerre mondiale, notamment en ce qui concerne les effectifs, mais aussi la composition, en particulier au cours de la dernière décennie. Il est évident que l'université est bien plus accessible qu'elle ne l'était, mais les universités dépendent désormais pour leur financement de revenus qui émanent de moins en moins des pouvoirs publics.

Les droits acquittés par les étudiants constituent la source la plus commune de revenu non-gouvernemental, bien que les « autres » sources en représentaient presque 20 % en 1998. Les étudiants assujettis à l'HECS fournissent la plus forte proportion des contributions étudiantes à l'enseignement supérieur australien et représentent aussi, et de loin, la catégorie d'étudiants la plus nombreuse. Les étudiants assujettis à l'HECS sont aussi financés par les deniers publics. Toutefois, le nombre d'élèves en âge de fréquenter la 12^e classe et disponibles pour entrer dans l'enseignement supérieur diminue, et les taux de scolarisation jusqu'à la 12^e classe se sont aussi amenuisés de sorte que les universités risquent de ne pas pouvoir faire appel à cette cohorte d'étudiants aussi facilement qu'autrefois.

La proportion actuelle d'étudiants étrangers (plus de 72 000 ou environ 11 %) fournit une partie de ce revenu non-gouvernemental. Les universités sont sans cesse à la recherche de nouveaux marchés où recruter les étudiants étrangers, car il s'agit sans doute de la source la plus lucrative de financement non-gouvernemental.

L'accroissement des recettes provenant des étudiants et résidents australiens qui suivent les cours de troisième cycle payants, notamment ceux qui préparent une maîtrise ou un diplôme supérieur, constitue aussi une source de revenu supplémentaire et peut-être que cette fraction du marché des études payantes pourra encore augmenter.

Le marché des études de premier cycle payantes suivies par les citoyens et/ou résidents australiens en est encore à ses débuts, mais à l'heure actuelle ne suscite guère d'intérêt, exception faite des études de droit. (Les universités ne sont pas autorisées à admettre en médecine des étudiants australiens qui acquittent des droits d'études, ce qui aurait pu être fort intéressant.)

En ce qui concerne la contribution des étudiants au revenu de l'enseignement supérieur, la boucle est désormais bouclée. En 1998, leur apport au revenu

des universités a atteint la proportion du financement total de l'université qu'il représentait à la fin de la seconde guerre mondiale.

Compte tenu des orientations actuelles, il est probable que cette situation persistera par la suite. La part prise par le gouvernement actuel au financement de l'université est inférieure à celle de tous les gouvernements qui se sont succédé depuis 50 ans. L'on ne peut que s'interroger au sujet du futur.

A l'heure où nous écrivons, certaines propositions gouvernementales pourraient se traduire par une redistribution marginale du financement de la formation à la recherche, mais aucune décision ferme ne prévoit de réduire le financement d'ensemble. Il est même peu probable qu'un changement de gouvernement renverse cette tendance, mais il pourrait la ralentir.

Annexe 1

Tableau 1. Revenu universitaire par provenance (% 1939-1998)

Provenance des fonds	1939	1951	1961	1971	1981	1987	1990	1994	1998
Financement provenant de l'administration fédérale		20.5	43.9	43.0	89.3	82.9	63.5	60.1	50.8
Financement des États	44.9	43.7	36.3	35.7	0.8	1.0	5.0	1.9	1.1
Total partiel – contributions gouvernementales	44.9	64.2	80.2	78.7	90.1	83.9	68.4	62.1	51.9
Droits versés par les étudiants étrangers							2.9	5.6	8.3
Droits versés par les étudiants australiens de 3 ^e cycle							0.3	0.8	1.8
Droits versés par les étudiants australiens de 1 ^{er} cycle								0.0	0.1
Formation continue/Autres droits versés par les étudiants							1.0	1.0	1.0
HECS							11.8	12.8	17.2
Total partiel – contributions des étudiants	31.7	16.7	8.5	10.4	0.0	2.3	16.0	20.2	28.3
Dotations/dons et legs	16.1	8.5	6.2	5.5	4.4	5.4	2.3	1.0	1.4
Investissements							5.3	1.9	3.4
Autres dons et frais							4.3	3.4	4.9
Autre revenu	7.2	10.5	5.0	5.3	5.5	8.3	3.8	11.6	10.2
Total partiel – Autres contributions	23.3	19.0	11.2	10.8	9.9	13.7	15.7	17.7	19.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Notes : – Pour les années 1939-87, les « investissements, dotations et dons » sont regroupés sous la même rubrique dans la source publiée.

– En 1990, 1994 et 1998, les « investissements » et les « dons et legs » sont inscrits sous des rubriques différentes.

– En 1990, « Autre revenu » comprenait les « fonds versés aux établissements par une Opération indépendante » (de l'université) et « autre » (y compris les prêts).

– En 1994, « Autre revenu » comprenait les « autres bourses et contrats de recherche », les « bourses et prix », « autre » et le « revenu différé » (contributions gouvernementales aux pensions de retraite).

– En 1998, « Autre revenu » comprenait d'autres « bourses et contrats de recherche », les « bourses et prix », « autre revenu de fonctionnement », et le « revenu différé » (contributions gouvernementales aux pensions de retraite).

Sources : 1939-87 : DEET (1993), *National Report on Australia's Higher Education Sector*, tableau 4.6, p. 75.

1990 DEET (1991), *Selected Higher Education Statistics*, 1991, Table 56, p. 150.

1994 DEETYA (1996), *Selected Higher Education Finance Statistics*, 1994, tableau 1, p. 10.

1998 DETYA (1999), *Selected Higher Education Finance Statistics*, 1998, tableau 1, p. 17.

Notes

1. Dans le contexte de l'Australie, on entend par « enseignement supérieur » les établissements qui dispensent un enseignement correspondant au moins au premier cycle.
2. Les premières universités ont été créées dans l'ordre suivant : Sydney en 1852, Melbourne en 1853, Adelaïde en 1874, Tasmanie en 1890, Queensland en 1909 et Australie-Occidentale en 1911.
3. L'Australie a adopté une monnaie décimale en 1966 (A£1 = A\$2). Taux de change approximatif au 1er août 2000 : A\$100 = FF400, Euro 64, US\$59).
4. On trouvera d'autres informations sur les modalités de l'HECS sur le site Internet suivant : www.hecs.gov.au/.
5. Dans le cas de l'Australie, l'existence antérieure d'un système de dossiers statistiques unitaires était important car les Australiens ne possèdent pas de numéro personnel d'identification. Les pays où ces numéros existent pourraient mettre en place sans difficulté des systèmes analogues au HECS.

Références

- ANDREWS, L. (1999),
Does HECS Deter? Higher Education Division, DETYA.
- DEPARTMENT OF EMPLOYMENT EDUCATION AND TRAINING (DEET) (1991),
Selected Higher Education Statistics 1991, AGPS, Canberra.
- DEPARTMENT OF EMPLOYMENT EDUCATION AND TRAINING (DEET) (1993),
National Report on Australia's Higher Education Sector, AGPS, Canberra.
- DEPARTMENT OF EMPLOYMENT EDUCATION TRAINING AND YOUTH AFFAIRS (DEETYA) (1996),
Selected Higher Education Finance Statistics 1994, AGPS, Canberra.
- DEPARTMENT OF EMPLOYMENT EDUCATION TRAINING AND YOUTH AFFAIRS (DEETYA) (1999),
Selected Higher Education Finance Statistics 1998, AGPS, Canberra.
- DEPARTMENT OF EDUCATION TRAINING AND YOUTH AFFAIRS (DETYA) (1999a),
Education Participation Rates, Australia, 1997, AGPS, Canberra.
- DEPARTMENT OF EDUCATION TRAINING AND YOUTH AFFAIRS (DETYA) (1999b),
Guidelines for the Preparation of Annual Financial Reports for the 1999 Reporting Period, AGPS, Canberra.
- DAWKINS, The Hon. J.S. (1987),
Higher Education : A Policy Discussion Paper, AGPS, Canberra.
- DAWKINS, The Hon. J.S. (1998),
Higher Education : A Policy Statement, AGPS, Canberra.
- IDP (1999),
Australia's Exports of Higher Education, IDP, Sydney.
- KARMEL, P. (1992),
"The Australian university into the 21st century", in N. Marshall et C. Walsh, (dir. pub.),
Federalism and Public Policy, The Governance and Funding of Australian Higher Education, Federalism Research Centre, ANU, Canberra.
- KARMEL, T. (1999),
« Financing higher education in Australia », A case study for the international conference on redefining tertiary education, DETYA, Higher Education Division, Occasional Paper 99-D.
- KEMP, The Hon. D. (1999),
Higher Education Report for the 1999-2000 Triennium, AGPS, Canberra.
- SMART, D. et ANG, G. (1993),
« The origins and evolution of the Commonwealth full-fee paying overseas student policy 1975-92 », in A. Peachment et J. Williamson (dir. pub.), *Case Studies in Public Policy*, Public Sector Research Unit, Curtin University.

- SMITH, D. (1995),
« Coherent policy for fees in Australian universities », AVCC Discussion Paper n° 3.
- STANLEY, G. (1992),
« Funding Australian Universities : Future Diversity and Adversity », in N. Marshall et C. Walsh (dir. pub.), *Federalism and Public Policy, The Governance and Funding of Australian Higher Education*, Federalism Research Centre, ANU, Canberra.
- WILLIAMS, B. (1989),
« Overseas students : costs and benefits », in B. Williams (dir. pub.), *Overseas Students in Australia. Policy and Practice*, IDP
- WRAN, N. (1988),
Report of the Committee on Higher Education Funding, AGPS, Canberra.

Diversification des sources de financement de l'enseignement supérieur chinois

Futao Huang

Université d'Hiroshima, Japon

RÉSUMÉ

La Chine se trouvant sur la voie de l'économie de marché, ses établissements publics en sont arrivés à compter énormément sur leur capacité à obtenir des financements de sources diverses et relativement moins sur l'aide de l'État. Par suite de la décentralisation, de la régionalisation et de la privatisation, les ressources mobilisées par les établissements eux-mêmes et les versements des ménages entrent désormais pour une part de plus en plus importante dans les recettes des établissements publics.

INTRODUCTION

Avec la mise en œuvre, à partir de 1978, de la politique de réformes et d'ouverture vers le monde extérieur puis, en 1992, l'abandon du système rigide de planification centralisée au profit d'une économie de marché qui a entraîné une autre grande transition, l'enseignement supérieur en Chine s'est globalement profondément modifié. La réforme du financement de l'enseignement supérieur se décompose en deux phases : dans la première phase, de 1978 à 1992, des concepts et des mesures tels que le partage des coûts et la couverture des dépenses ont été peu à peu adoptés et mis en application dans le but de réformer le financement qui jusque là était presque exclusivement assuré par l'État conformément au plan budgétaire ; au cours de la seconde phase, de 1993 à aujourd'hui, l'ensemble du système de financement a été reconstruit de fond en comble et un système entièrement nouveau est maintenant en place. Le présent exposé portera principalement sur les réformes et changements introduits dans le financement de l'enseignement supérieur après 1992 et exclusivement sur les universités publiques ordinaires.

STATISTIQUES DE BASE ET CONTEXTE

On peut classer les établissements d'enseignement supérieur chinois aujourd'hui en deux grandes catégories : les établissements ordinaires et les établissements pour adultes. Dans le présent document, nous examinerons uniquement les établissements ordinaires qui se répartissent en général en trois secteurs et font l'objet d'une gestion et d'un financement de type vertical par l'un des trois types d'autorités administratives suivants : 1) le ministère de l'Éducation, rebaptisé en 1985 Commission d'État pour l'éducation avant de retrouver son appellation d'origine en 1998 ; 2) les ministères et les organismes opérant à l'échelon central ; 3) les provinces et les municipalités provinciales (tableau 1).

Tableau 1. **Effectif d'étudiants des établissements d'enseignement supérieur ordinaires, 1997**

	Nombre d'établissements	Effectif d'étudiants avant diplôme	Effectif d'étudiants dans des filières courtes	Effectif total d'étudiants	Pourcentage
Commission d'État pour l'éducation/ ministère de l'Éducation	35	258 166	23 754	281 920	9
Autres ministères à l'échelon central	310	825 482	255 947	1 081 429	34
Établissements relevant d'autorités locales	675	902 477	908 536	1 811 013	57
Total	1 020	1 986 125	1 188 237	3 174 362	100

Source : *Annuaire statistique de l'éducation de la Chine 1997* (1998), données modifiées par l'auteur.

Outre les établissements indiqués ci-dessus, il existe 1 107 établissements d'enseignement supérieur pour adultes qui en 1991 scolarisaient 1 234 761 étudiants. Dernièrement, de nombreux établissements dits non-publics ont également vu le jour. De plus, chaque année, pendant la période considérée, environ 300 000 étudiants ont obtenu divers certificats ou diplômes de licence grâce au système d'examen sanctionnant des activités d'autoformation (Quotidien chinois de l'éducation, 1^{er} février 1998). D'après les statistiques officielles, l'effectif brut d'étudiants scolarisés à la fois dans des établissements ordinaires et des établissements pour adultes représentait près de 7 % de la cohorte âgée de 18 à 21 ans.

Quant au financement de l'enseignement supérieur, avant 1978, c'est-à-dire avant le début des réformes économiques, les établissements étaient financés à près de 98 % par les dotations budgétaires de l'État. Les établissements relevant de ministères centraux dont le ministère de l'Éducation sont financés, à travers ce dernier, par le ministère des Finances tandis que les établissements provinciaux sont financés par le Département provincial des finances à travers l'agent du ministère de l'Éducation basé dans chaque province. Depuis 1978, le financement public de l'éducation et de l'enseignement supérieur a augmenté en termes réels, bien qu'il ait diminué en proportion du PNB. Par ailleurs, exprimé en subventions par étudiants, la valeur du financement public n'a guère changé (tableau 2).

Tableau 2. Variations des dotations budgétaires allouées à l'éducation, par étudiant et en pourcentage du PNB

	Dotations budgétaires allouées à l'éducation (100 millions CNY*)	Dotations budgétaires allouées à l'enseignement supérieur (100 millions CNY)	Dotations budgétaires allouées à l'éducation en pourcentage du PNB	Dotations allouées à l'enseignement supérieur par étudiant (en milliers CNY)
1978	76.20	15.0		1.76
1980	113.20	28.1		2.26
1985	224.40	60.8		2.77
1988	323.60	81.7		2.28
1990	533.00	89.4	3.1	2.07
1992	681.90	110.4	2.6	2.37
1994	1 488.78		2.6	
1996	2 262.34		2.5	
1997	2 531.73		2.5	

* CNY = Yuan.

Note : Les chiffres figurant dans la colonne 5 sont exprimés en CNY constants, corrigés pour tenir compte de l'inflation tandis que les chiffres des colonnes 2 et 3 sont exprimés en CNY courants et reflètent la progression en termes réels.

Source : Bureau officiel chinois de la statistique (1993) ; Min (1994), *Annuaire statistique complet de l'enseignement en Chine* (1996), données modifiées par l'auteur.

LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN TRANSITION

Changements d'orientation dans le financement de l'enseignement supérieur

Ces dernières années, le premier document important à avoir eu une incidence sur le financement de l'enseignement supérieur est la « Décision du Comité central du Parti communiste chinois relative à la réforme du système éducatif » publiée en 1985. En vertu de cette « Décision », d'importants pouvoirs financiers ont été délégués aux établissements. Ces derniers ont été autorisés à collaborer à la réalisation de projets de recherche avec des entreprises industrielles et d'autres organismes de recherche et à créer des entités d'enseignement, de recherche et de

production. Ces entités sont elles-mêmes habilitées à décider de l'affectation des financements d'équipements et de fonctionnement octroyés par l'État et sont par ailleurs autorisées à rechercher des sources appropriées d'investissement autres que les subventions publiques. En vertu de la Décision, les notions de partage de coût et de couverture de dépenses ont également été adoptées pour le financement de l'enseignement supérieur. En 1989, les établissements ont commencé pour la plupart à facturer les services d'enseignement et à percevoir des droits de scolarité.

A compter de 1992, alors que la transition vers une économie de marché s'intensifiait et qu'on observait une montée en puissance des réformes économiques, les réformes de l'enseignement supérieur sont entrées dans une phase nouvelle. Les changements d'orientation en matière de financement sont apparus dans une série de documents et de lois : en août 1992, l'ancienne Commission d'État pour l'éducation a fait paraître une directive officielle qui allégeait la mainmise de l'État central dans 16 domaines : ainsi, les établissements pouvaient recevoir les crédits d'équipement et de fonctionnement de l'État sous forme de dotations globales, qu'ils pouvaient utiliser avec souplesse ; ils ont pu augmenter à concurrence de 25 % de leur effectif total le nombre de leurs étudiants qui paient des droits de scolarité ou qui sont scolarisés sous contrat, etc. (Wei, 1997). En 1993, le Plan de réforme et d'amélioration de l'enseignement en Chine, publié par l'administration centrale, soulignait la nécessité de mettre en place un système de financement de l'enseignement supérieur totalement nouveau, permettant aux établissements de diversifier leurs sources de financement. Ce plan stipulait en particulier qu'indépendamment des allocations budgétaires du principal financier qu'est l'État, il convenait de mettre en œuvre divers moyens supplémentaires pour faciliter le financement des établissements : relever l'impôt sur l'enseignement, appliquer des droits et des frais de scolarité aux niveaux d'enseignement autres que ceux correspondant à l'obligation scolaire, obtenir des recettes des entreprises créées au sein des universités, ainsi que des dons du secteur privé et créer une fondation pour l'éducation.

En vertu de la loi sur l'éducation de 1995, des principes précis d'ordre plus concret ont été définis concernant la diversification des sources de financement de l'enseignement (chapitre 7). Ainsi, outre les dispositions prévoyant l'affectation de financements à l'enseignement par l'État, cette loi exige que la progression des dépenses publiques au titre de l'éducation s'aligne sur la croissance de l'économie nationale et des recettes publiques nationales (disposition 54). De plus, les financements alloués à l'enseignement par les administrations régionales devraient augmenter davantage que les recettes régionales et cette progression doit être évaluée sur la base du financement moyen par étudiant. De plus, l'accroissement progressif des traitements des enseignants, ainsi que les dépenses publiques moyennes par étudiant, doivent être garantis (disposition 55).

Aux termes de la loi de 1998 sur l'enseignement supérieur, les établissements sont encouragés à réaliser des recherches sous contrat et à entreprendre des projets

conjointement avec des entreprises commerciales et industrielles, des organisations sociales et d'autres entités du secteur privé (disposition 35). Les étudiants du supérieur doivent obligatoirement financer leur formation et acquitter des droits de scolarité (disposition 54). Cette loi stipule clairement que l'État doit prévoir une progression régulière du montant de sa dotation budgétaire aux établissements publics. Par ailleurs, les entreprises, les organisations sociales et les particuliers sont grandement encouragés à investir dans l'enseignement supérieur ou à contribuer à son financement (disposition 60, etc.).

On ne saurait trop insister sur l'importance de la loi de 1995 sur l'éducation et de la loi de 1998 sur l'enseignement supérieur. Ces textes montrent que le modèle traditionnel de financement presque exclusivement public des établissements d'enseignement supérieur évolue. A l'avenir, l'État acceptera uniquement d'être le financeur majoritaire des établissements, et d'autres secteurs, y compris le secteur privé, sont incités à investir dans l'enseignement supérieur. En somme, à travers ces deux textes de loi, le législateur a défini un nouveau type de système de financement d'enseignement supérieur dans lequel le principal financeur, c'est-à-dire l'État, octroie aux établissements une dotation financière, que ces derniers doivent toutefois compléter en mobilisant des fonds auprès de sources diverses.

Diversification des sources de financement de l'enseignement supérieur

En réalité, la réforme du financement de l'enseignement supérieur, est arrivée presque en même temps que les changements d'orientation au cours des deux dernières décennies. S'il est vrai que la réforme économique a démarré en 1978, la grande diversification des sources de financement n'a pas réellement eu lieu avant 1985, année où a été publiée la « Décision ». Avant cette année là, les établissements étaient presque exclusivement financés par les deniers publics, et les sources non gouvernementales, en particulier les recettes mobilisées par les établissements eux-mêmes ne constituaient qu'une très petite part du total. Depuis 1985, les recettes que les établissements se procurent eux-mêmes représentent une proportion de plus en plus large de leur financement (tableau 3).

Comme le stipule clairement le plan de 1993, la diversification des sources de financement repose principalement sur le recours aux six circuits suivants : 1) les dotations budgétaires de l'État ; 2) les entreprises apparentées aux établissements ; 3) les travaux de recherche et de conseils effectués sur commande ainsi que la mise au point de technologies sous contrat ou la cession de brevets, etc. ; 4) les droits et frais de scolarité acquittés par les étudiants ou l'investissement de particuliers dans leur formation ; 5) les legs et les dons ; 6) les diverses formes de services rendus par les universités, tels que les activités de formation, ou d'autres activités qui leur sont payées (tableau 3).

Tableau 3. Diversification des sources de financement des établissements, 1978-1997

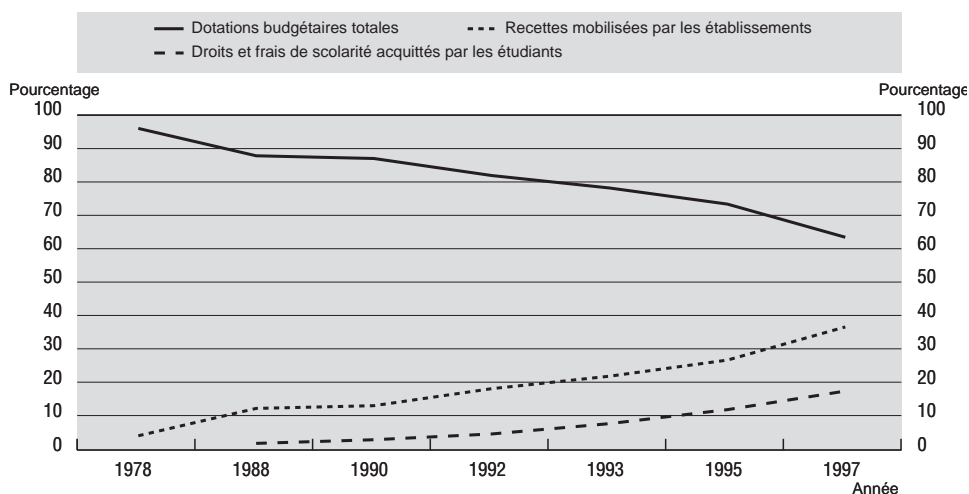
Sources	1978	1988	1990	1992	1993	1995	1997
1. Dotations budgétaires totales (%)	95.9	87.7	86.9	81.8	78.1	73.3	63.4
Dépenses de fonctionnement	74.8	64.9	65.3	61.4			
Dépenses d'équipement	21.1	22.9	21.6	20.4			
2. Recettes totales recueillies par les établissements	4.1	12.3	13.1	18.2	21.9	26.7	36.6
Total de 2.1 et 2.2	4.1	10.5	11.4	13.6	14.2	14.8	19.2
2.1. Recettes provenant d'activités payantes		10.3	10.7	12.8			
Recettes provenant des entreprises apparentées à l'établissement		2.8	3.1	3.7			
Recettes provenant des activités de formation payantes		2.1	1.9	2.3			
Recettes provenant des services éducatifs rendus		0.9	1.1	1.1			
Recettes provenant des travaux de recherche et de conseil payants		1.0	1.2	1.3			
Recettes provenant d'autres activités payantes		2.7	3.0	3.7			
2.2. Legs et dons		0.2	0.7	0.8			2.9
2.3. Frais et droits de scolarité des étudiants		1.8	2.9	4.6	7.7	11.9	17.4
Total (%)	100	100	100	100	100	100	100

Source : Wang (2000); *Rapport annuel sur le financement de l'enseignement en Chine* (1996), pp. 138-139 ; données modifiées par l'auteur.

A la lecture du tableau 3 et de la figure 1, nous pouvons faire trois constats : premièrement, comparée à la situation de 1978, la répartition des sources de financement de l'enseignement supérieur s'est beaucoup diversifiée au cours des années 80, et surtout après 1992. Deuxièmement, si dans les recettes mobilisées par les établissements, on exclut celles provenant des services d'enseignement et de recherche, les fonds provenant des entreprises apparentées aux établissements et des autres activités payantes représentent une part comparativement importante et apparemment en progression constante. Troisièmement, compte tenu de la baisse régulière en chiffres relatifs des recettes d'origine publique, la part des recettes mobilisées par les établissements et, en particulier, la contribution des droits et des frais de scolarité des étudiants ont progressé à un rythme rapide.

Avant 1978, les études supérieures étaient totalement gratuites. L'État accordait des subventions pour les fournitures scolaires, les frais de logement et de subsistance et dans la plupart des cas les étudiants démunis bénéficiaient même de bourses d'études et d'indemnités. La « Décision » de 1985 a marqué l'adoption du principe des droits et frais de scolarité pour les étudiants recrutés en dehors des plans arrêtés par l'État et parrainés par des entreprises ou autofinancés.

Graphique 1. Évolutions des dotations budgétaires, des recettes mobilisées par les établissements et des droits de scolarité

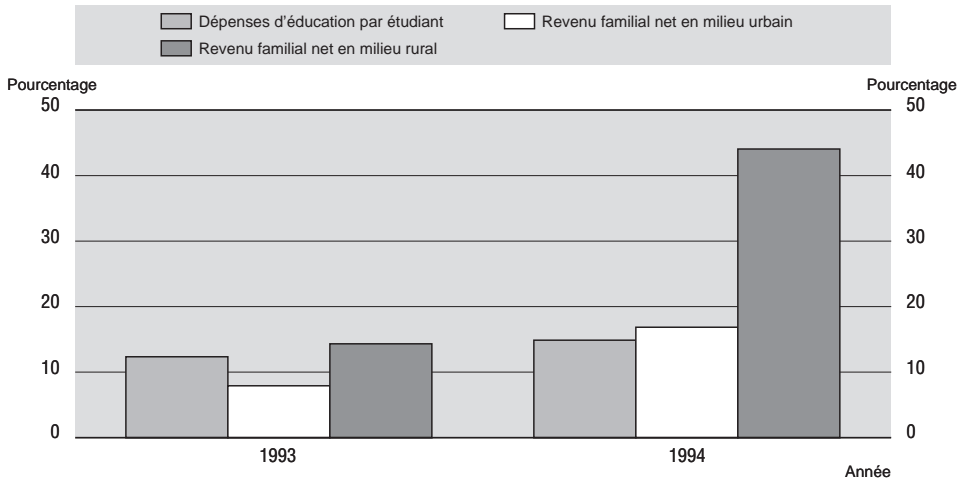


Source : Établi à partir du tableau 3.

En 1989, le principe de l'application de frais et de droits de scolarité dans l'enseignement supérieur a été étendu aux étudiants inclus dans le *numerus clausus* fixé par l'État dans son plan. Bien que ses droits et frais soient plafonnés par le ministère de l'Éducation, les établissements dans la plupart des cas dépassent le plafond fixé et, en conséquence, font peser une lourde charge sur les familles des étudiants, en particulier ceux des zones rurales (figure 2). Ce dépassement est notamment pratiqué par les établissements qui ont du mal à se procurer des recettes au moyen de services éducatifs et de recherche et à travers des entreprises apparentées.

Il convient cependant de signaler que les pourcentages de recettes indiqués dans le tableau 3 varient beaucoup selon les types d'établissement. Ainsi, des inégalités existent entre les établissements relevant du ministère de l'Éducation et ceux qui sont du ressort d'autres ministères centraux, entre les établissements en fonction de leur classement et de leur renommée, et même entre des établissements situés dans des zones différentes, en raison d'écarts considérables de développement économique et de niveau de vie au sein même des régions côtières de l'est et du sud et de l'intérieur des terres. Ainsi, les établissements qui sont administrés par le ministère des Finances et le ministère des Relations économiques avec l'étranger et des Échanges sont plus puissants et plus richement dotés que ceux qui relèvent d'autres ministères centraux (Wang, 2000). Comparées

Graphique 2. **Frais et droits de scolarité et revenu net moyen des familles en milieux rural et urbain en proportion des dépenses d'éducation par étudiant**



Source : Chen (1999).

aux moyennes globales indiquées dans le tableau 3, les parts de recettes mobilisées par les établissements financés par le ministère de l'Éducation sont sensiblement plus élevées (tableau 4).

Comme on peut le constater dans le tableau 4, dans les établissements qui relèvent du ministère de l'Éducation, les recettes provenant des entreprises apparentées aux établissements, qui constituent la principale part des ressources mobilisées par les établissements, étaient d'environ 60 % supérieures à la moyenne nationale. Il est, semble-t-il, probable que ces entreprises contribuent pour l'essentiel à l'accroissement des ressources mobilisées par les établissements financés par le ministère de l'Éducation. Les recettes provenant des services de formation rendus qui correspondent dans la plupart des cas aux frais et aux droits de scolarité acquittés par les étudiants à temps partiel, sont proportionnellement plus faibles et représentent environ un tiers de la moyenne nationale.

Dans le cas de certains établissements dits phare ou pilote, les recettes provenant des recherches effectuées sur commande et des services de conseil rendus atteignent même un montant supérieur à celui des dotations de fonctionnement allouées par l'État. En 1992, par exemple, les services de conseils et de recherche rendus par les Universités de Pékin et de Tsinghua, qui sont les deux universités chinoises les plus prestigieuses financées par le ministère de l'Éducation, ont procuré

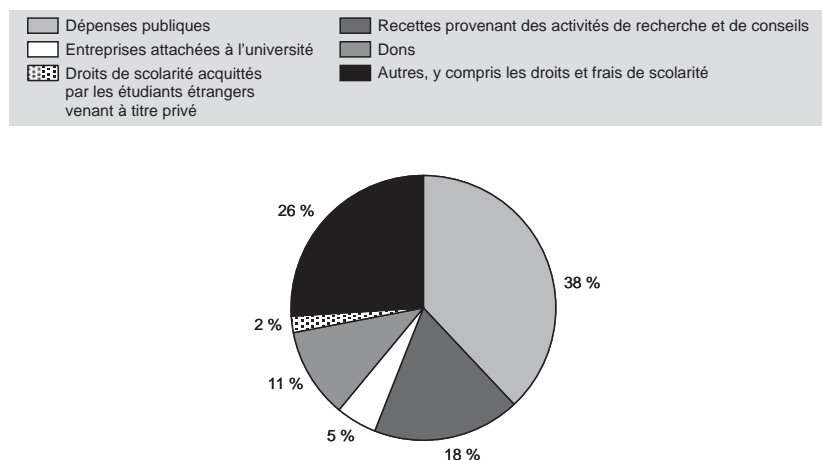
Tableau 4. Répartition des recettes : comparaison entre la moyenne calculée pour les établissements relevant du ministère de l'Éducation et la moyenne nationale en 1992 (en pourcentage)

Sources	Établissements relevant du ministère	Moyenne
Recettes provenant des entreprises apparentées aux établissements	46.30	28.99
Recherche réalisée sur commande, etc.	11.99	10.02
Services de formation rendus	6.00	17.57
Services éducatifs rendus	6.96	8.16
Services de protection sociale rendus	7.47	5.81
Autres	22.15	29.45

Source : Chen (1994).

à ces dernières des recettes dont le montant était respectivement de 1.15 et 1.98 fois plus élevé que les financements de fonctionnement fournis par l'État. En revanche, les recettes de même provenance dans les établissements moins prestigieux, notamment l'Université Normale de Pékin ne constituent que 24.6 % de leur financement de fonctionnement (Chen,1994). De nouveau en 1998, les recettes de l'Université de Pékin provenant des services de recherche rendus, des dons et des autres activités payantes ont été supérieures au montant des recettes d'origine publique (figure 3).

Graphique 3. Moyens de financement de l'Université de Pékin en 1998



Source : Chen (1999).

Décentralisation et régionalisation des pouvoirs de décision

Dans le cadre des mesures destinées à réduire les dépenses publiques allouées aux établissements par l'administration centrale, à accroître le financement provenant des administrations régionales et des milieux industriels et à renforcer l'efficacité et l'utilité des établissements du point de vue interne et externe, des efforts ont été déployés pour déléguer de plus grandes responsabilités aux administrations provinciales ainsi qu'aux établissements pour la mobilisation des ressources. Ces efforts ont revêtu les formes suivantes : 1) Création conjointe : le ministère de l'Éducation et les autres ministères centraux ainsi que les administrations provinciales ou régionales construisent ensemble et gèrent et gouvernent conjointement les établissements. Entre 1993 et 1995 par exemple, dans le cadre de la création conjointe, la province de Guangdong a investi environ 300 millions CNY dans des établissements qui jusque là avaient été financés presque en totalité par le ministère de l'Éducation et les ministères centraux. 2) Transfert des pouvoirs de décision et de gouvernance : la propriété des établissements nationaux et les pouvoirs de décision les concernant ont été transférés du ministère de l'Éducation et des autorités centrales aux administrations provinciales ou régionales ou encore aux établissements eux-mêmes, ce qui a fondamentalement modifié la gestion financière des actifs immobiliers des établissements ainsi que leur budgétisation. En 1994, par exemple, les pouvoirs administratifs de l'École de langues étrangères de Guangzhou ont été transférés du ministère de l'Éducation à la Province de Guangdong et l'établissement se trouve donc à présent financé essentiellement par des recettes provenant de la province. 3) Collaboration : les établissements collaborent avec des entreprises commerciales et industrielles régionales ainsi qu'avec des organismes de recherche en assurant des formations à leurs salariés et à leurs cadres, en réalisant des recherches sous contrat, en exécutant des travaux de recherche conjointement sur la conception de produits nouveaux et en procédant à des échanges d'experts, de consultants, de professeurs, etc. Dans la mesure où les établissements peuvent associer des activités universitaires et des travaux d'intérêt local d'une part, et améliorer leur gestion et leur financement d'autre part, cette sorte de collaboration semble devoir jouer un rôle de plus en plus important à l'avenir dans la diversification des sources de financement de la plupart d'entre eux.

Au cours des cinq années allant de 1992 à 1997, 100 établissements, dont 31 relevaient du ministère de l'Éducation, 54 d'autres ministères centraux et 15 d'administrations régionales, ont participé à des activités de création conjointe, huit établissements relevant de ministères centraux ont été transférés aux autorités administratives régionales et 217 ont instauré diverses formes de collaboration avec des entreprises et d'autres organismes et comptent environ 500 partenaires (données de base sur l'éducation de la Commission d'État pour l'éducation, 1998, 2 :6-7).

Contributions des secteurs non gouvernementaux

Si l'enseignement privé, appelé en Chine « enseignement non gouvernemental » (Minban) avait déjà vu le jour dans les années 80, il a fallu attendre la mise en œuvre du « Plan de 1993 » pour que l'existence de ces établissements soit officiellement admise. A présent encore, l'enseignement privé est contrôlé très étroitement par le gouvernement. A la fin de 1999, la Chine comptait environ 1 300 établissements non gouvernementaux mais 45 seulement d'entre eux étaient autorisés par le gouvernement à délivrer des titres et des diplômes (www.edu.cn).

L'apparition et la multiplication des établissements non gouvernementaux ont non seulement facilité l'élargissement de l'accès à l'enseignement supérieur, mais ont également atténué les pressions exercées sur les finances publiques. Actuellement, si les types d'établissements non gouvernementaux varient beaucoup dans leur financement et leur mode de gestion, la quasi-totalité d'entre eux ne bénéficient d'aucune subvention publique et ils sont économiquement autonomes. D'une façon générale, ils peuvent être classés en plusieurs catégories selon qu'ils sont gérés : 1) par des particuliers ; 2) par des partis autres que le Parti Communiste ; 3) par des organisations non gouvernementales telles qu'un syndicat ouvrier, une association de femmes, etc. ; 4) par des entreprises ; c'est le cas du Centre de formation à l'économie et aux finances de Shanghai, qui est géré par un groupe d'import-export de matériel, implanté dans cette même ville ; 5) par des Chinois résidant à l'étranger ; c'est le cas de l'Université de Yangen ; 6) par un conseil d'administration : c'est le cas des établissements qui tout en étant sous le contrôle de l'État, sont constitués en société ; autrement dit l'établissement appartient toujours à l'État, qui est en outre chargé de contrôler la qualité de l'enseignement, mais sa gestion est confiée à un conseil d'administration et son financement est pour l'essentiel assuré par les droits et frais de scolarité acquittés, des dons et des ressources du secteur privé ; 7) en coopération avec des établissements étrangers : c'est le cas du Centre d'échanges culturels sino-américain de l'Université de Nanjing, qui est administré conjointement par cette université et l'Université Johns Hopkins des États-Unis.

A la fin de 1997, les effectifs inscrits dans des établissements non gouvernementaux, tous niveaux d'enseignement et tous types d'études confondus, comptaient environ 10 millions d'étudiants dont 14 000 scolarisés dans 20 établissements habilités à délivrer des diplômes et des titres, et environ 1.3 million scolarisés dans d'autres établissements d'enseignement supérieur. Les fondateurs de ces établissements avaient investi 12.4 milliards CNY dans l'enseignement (Chen, 1999).

Récapitulatif des changements et caractéristiques de la diversification des sources de financement

1) Les dépenses publiques d'éducation, y compris au titre de l'enseignement supérieur, ont considérablement augmenté en termes réels, mais en

proportion du PIB, enregistrent une baisse annuelle. 2) D'une façon générale, les financements d'origine publique représentent toujours la principale source de recettes des établissements, bien qu'en proportion des ressources financières totales dont disposent les établissements, ils aient enregistré ces dernières années une baisse constante et rapide. Dans certains établissements phares, la proportion des financements d'origine publique représente à présent moins de la moitié du total. En outre, exprimées par étudiant du supérieur, les dépenses publiques n'ont pas augmenté. 3) La décentralisation et la régionalisation se révèlent être des mesures importantes pour atténuer la pression que le financement des établissements d'enseignement supérieur fait peser sur l'administration centrale et donner la possibilité de mobiliser davantage de ressources financières auprès des administrations régionales et des milieux industriels. 4) Étant donné que dans le financement des études supérieures, la part de l'État baisse et que celle des étudiants et de leurs familles augmente (frais de subsistance et frais annexes, droits et frais de scolarité, enseignement privé), les droits et les frais de scolarité acquittés représentent à présent une proportion de plus en plus importante des recettes des établissements publics et entrera probablement à l'avenir pour une part importante dans leurs sources de financement. 5) Selon les différences de réputation, de lieu d'implantation et de programmes, etc., la diversification des sources de financement des établissements varie beaucoup de l'un à l'autre.

CONCLUSION

A l'instar de nombreux pays de l'OCDE et d'économies en transition telles que la République tchèque et les ex-États communistes de l'ancienne Union soviétique (Wolanin, 2000 et McMullen, 2000), les établissements publics en Chine sont très tributaires de leurs capacités à mobiliser des financements de sources diverses. La décentralisation et la régionalisation, la privatisation ainsi qu'un transfert des dépenses d'éducation vers les étudiants et leurs familles ont largement contribué à diversifier les ressources des établissements publics dans ce pays. En outre, comparés à des établissements analogues dans de nombreux pays de l'OCDE, les établissements publics chinois comptent désormais beaucoup plus sur eux mêmes pour générer des ressources, en facturant par exemple les étudiants et leurs familles, et beaucoup moins sur l'État.

A la différence d'un grand nombre d'anciens pays communistes, la réforme du financement de l'enseignement supérieur en Chine a été mise en œuvre sans l'effondrement du régime communiste et, par voie de conséquence, sans changements fondamentaux dans la gouvernance et la gestion des établissements publics. La dépendance croissante de ces établissements à

l'égard des recettes que leur procurent les droits et les frais de scolarité va certainement poser de graves problèmes dans un certain nombre de domaines – gestion, propriété des actifs, gouvernance interne et externe, statut juridique, égalité des chances devant l'enseignement – ; la Chine devra résoudre ces problèmes si elle entend diversifier encore le financement de l'enseignement supérieur dans le cadre de la réforme de son université.

Références

- BANQUE MONDIALE (1994),
Rapport sectoriel, China Higher Education, Washington D.C.
- CHEN, L. (1994),
« Analysis to funding sources of Chinese higher education », *Education Research*, vol. 4,
pp. 21-27.
- CHEN, X. (1999),
« Reform of higher education finance in China », Conférence à l'Institut de recherche sur
l'enseignement supérieur, Université d'Hiroshima, 27 mars 1999.
- China State Statistics Bureau (1993),
Commission d'État pour l'éducation, Beijing, China Statistics Press.
- Annuaire statistique complet de l'enseignement en Chine 1996* (1998),
Higher Education Press, mars.
- Décision du Comité central du Parti communiste sur la réforme du système éducatif*, CCPC, 1985.
- Loi sur l'éducation, République populaire de Chine*, 1995.
- Annuaire statistique sur l'éducation en Chine* (1997),
People's Educational Press, pp. 22-23.
- HARTNETT, R.A. (1993),
« Higher education funding in open door China », in Altbach and Johnstone (eds.), *The
Funding of Higher Education : International Perspective*, pp. 127-149, New York, Garland.
- Loi sur l'éducation, République populaire de Chine*, 1998.
- MCMULLEN, M.S. (2000),
« Higher education finance reform in the Czech Republic : transition in thought and
practice », *Education Policy Analysis Archives*, vol. 8, n° 6, janvier 11, 2000, in [epaa.asu.edu/
epaa/v8n6.html](http://epaa.asu.edu/epaa/v8n6.html).
- MIN, W. (1994),
« Reform in financial demand and investment system in Chinese higher education »,
Education Research, vol. 12, pp. 16-22.
- Plan de réforme et d'amélioration de l'enseignement en Chine, Conseil d'État*, 1993.
- WANG, C. (2000),
« From manpower supply to economic revival : governance and financing of Chinese higher
education », *Education Policy Analysis Archives*, vol. 8, n° 26, juin 5, 2000, in [epaa.asu.edu/
epaa/v8n26.html](http://epaa.asu.edu/epaa/v8n26.html).

- WEI, X. (1997),
« Reform and development of China's higher education system in the past decade », *Academic Reforms in the World : Situation and Perspective in the Massification Stage of Higher Education*, Reports of the 1997 Six-Nation Higher Education Project seminar, Research Institute for Higher Education, Université d'Hiroshima, pp. 161-182.
- WOLANIN, T.R. (2000),
« Financing higher education in the United States : an overview », *International Higher Education*, n° 19, pp. 8-10.

Investir dans le perfectionnement des individus : une approche culturelle intégrante et positive

George Gordon

University of Strathclyde, Royaume-Uni

RÉSUMÉ

Dans cet article, on utilise la démarche conduite par l'Université de Strathclyde en janvier 1999 pour se faire homologuer, conformément à la norme britannique Investors in People, ainsi que les travaux ultérieurs destinés à valoriser et ancrer ces efforts conjoints, afin de savoir comment l'établissement a réussi à associer « l'axe de pilotage renforcé » et « la transformation du cœur privilégié de l'université » (Clark, 1998) et à les relier afin de favoriser l'émergence d'une culture entrepreneuriale à la fois plus intégrée et plus positive. La stratégie utilisée repose sur certains principes, elle a pour objet le perfectionnement et la consultation, et démontre que les universités entrepreneuriales, telles qu'elles sont définies par Burton Clark, n'ont pas pour principale motivation l'intérêt matériel.

On récapitule dans cet article les principales étapes de l'aventure de l'Université de Strathclyde, les stratégies adoptées, les leçons apprises et les avantages dont les individus, les départements et l'établissement dans son ensemble estiment avoir bénéficiés.

INTRODUCTION

Burton Clark (1998) définit cinq grands éléments qui caractérisent les itinéraires de transformation suivis par les universités entrepreneuriales, à savoir, le renforcement de l'axe de pilotage, l'extension de la périphérie de développement, la diversification de la base de financement, la stimulation du cœur de l'université et l'intégration de la culture d'entreprise. Quand les établissements adoptent cette théorie et réussissent à susciter des interconnexions et des interactions efficaces entre ces éléments, Clark fait valoir que l'on voit s'élaborer des cultures vigoureuses

qui reposent sur des convictions et des pratiques claires, qu'elles existent d'ores et déjà ou soient en cours d'évolution (p. 7). Cette culture et l'état d'esprit pratique qui l'accompagne peuvent permettre à l'établissement, en tout ou en partie, de s'adapter avec souplesse à l'évolution des besoins, des possibilités et des difficultés, parce qu'il est guidé par une culture complexe mais cohérente qui rassemble les éléments essentiels.

Barnett (2000) exprime un point de vue différent. Tout en félicitant les universités entrepreneuriales de savoir « lire au moins en partie dans le marc de café » (p. 172), il en fait « d'une sorte de gîte d'étape sur la voie de l'université supercomplexe » (p. 172). Sur un mode plus discutable, il affirme que la mission implicite de l'université entrepreneuriale est l'opportunisme ou, pour le citer, « la volonté de réussir à tout prix » (p. 172). Cette remarque n'est pas, à proprement parler, une critique puisqu'il fait observer que la spontanéité, la souplesse et l'étendue du champ couvert par la communication sont les conditions indispensables à respecter à l'ère de la supercomplexité.

On fait valoir dans cet article que la volonté de perfectionner le personnel, les étudiants, les pratiques, les politiques, le cadre, les structures et les rapports est sans doute ce qui caractérise une université entrepreneuriale en voie de maturation. Il pourrait s'agir d'un sixième élément essentiel qui s'ajouterait à la liste de Clark, mais l'auteur préfère le placer au centre, là où convergent la culture, les pratiques et les politiques, afin de permettre l'alignement culturel. Brennan *et al.* (1999) associent l'émergence des universités entrepreneuriales à la diversité croissante du financement de l'enseignement supérieur (p. 7) qui risque de faire une place excessive à l'un des facteurs ou des moteurs, et de sous-estimer à la fois la complexité de l'évolution et du fonctionnement des établissements de ce type et la multitude des influences et des processus culturels qui agissent à l'intérieur des grandes universités de recherche. L'importance des confréries ou des tribus universitaires se reflète à l'évidence dans les nombreuses sous-cultures propres aux universités de recherche, mais, d'après l'un des principaux messages de Clark, les universités entrepreneuriales ont mis au point des moyens de les relier entre elles en créant une métaculture viable qui favorise plutôt qu'elle ne freine le développement et l'évolution aux dépens du conformisme et de l'immobilisme. Ce point de vue concorde en grande partie avec ce qui ressort des études de cas de Sporn (1999) sur les universités qui s'adaptent. Dans cet article, l'évolution et le rôle de la culture sont explorés dans le contexte de l'approche adoptée par l'Université de Strathclyde pour investir dans la mise en valeur des ressources humaines. Le perfectionnement de l'organisation et du personnel en a été sensiblement marqué. En outre, l'Université a pu débattre avec la *Quality Assurance Agency* de la façon dont cette culture renforcée agit sur les méthodes de garantie et de perfectionnement de la qualité.

INVESTIR DANS LE PERFECTIONNEMENT DES INDIVIDUS

La place primordiale donnée au perfectionnement n'est pas un phénomène nouveau à l'Université de Strathclyde mais, depuis quelques années, cette démarche est plus explicite et plus globale. C'est ainsi que le Plan stratégique de l'Université pour la période 1999-2003 met en lumière cinq thèmes dont l'un s'intitule « Investir dans le perfectionnement de chacun » (*Invest in People* – liP). On trouve dans cette section du Plan les lignes suivantes :

« Il est indispensable pour atteindre les objectifs de l'Université de procéder à un perfectionnement efficace de chacun. Compte tenu du renouvellement constant des dirigeants académiques (il existe à l'Université de Strathclyde un système de rotation des chefs de départements), le perfectionnement continu des techniques de direction est prioritaire à une époque où la recherche doit faire l'objet d'une gestion stratégique et les programmes d'enseignement délivrés avec des ressources moins importantes. Les compétences en matière de technologie de l'information doivent encore être améliorées si l'on veut que le personnel tire parti des possibilités des TIC dans leur travail administratif et pédagogique. Il faut en outre donner un rang prioritaire plus élevé à la formation professionnelle continue du personnel d'enseignement et de recherche. En décembre 1998 (date de l'évaluation), l'Université de Strathclyde est devenue la seule université créée avant 1992 en Écosse à être reconnue en sa qualité d'Investisseur dans l'individu. Les actions entreprises pour satisfaire aux critères d'liP ont été utiles car elles ont contribué à l'amélioration des systèmes d'évaluation et de perfectionnement du personnel, et incité la commission du personnel universitaire à mettre au point une stratégie complète de formation du personnel. Il s'agit d'une action permanente : l'Université a, vis-à-vis d'*Investors in People*, un engagement durable et procédera à une démarche continue d'auto-évaluation et d'amélioration » (University of Strathclyde Strategic Plan, 1999-2003, p. 17).

En mars 2000, l'Université a terminé avec succès la première réévaluation périodique qui est indispensable au maintien de l'habilitation par liP.

Investors in People est une norme nationale au Royaume-Uni. Cet organisme a été créé à l'occasion d'une conférence de la *Confederation of British Industry* tenue à Glasgow en novembre 1990. Ce système a été mis en place d'après un dispositif pilote de la CBI et le travail de la *National Training Task Force*. Dès le début des années 90, le système a bénéficié de l'aide et des conseils des entités régionales d'aide aux entreprises (Regional Enterprise), c'est-à-dire, dans le cas de l'Université de Strathclyde, la *Glasgow Development Agency* (GDA).

La norme nationale se fonde sur quatre principes : l'engagement, la planification, l'action et l'évaluation. Tous les niveaux de l'organisation, et notamment les plus élevés, doivent clairement décider d'investir dans les individus afin de res-

pecter les objectifs et les priorités de l'établissement. Pour ce faire, des plans doivent être établis en vue du perfectionnement des personnes et des équipes dans l'optique de ces objectifs, et mis en œuvre au moyen de programmes et d'activités bien définis, pertinents et continus. L'évaluation complète le cercle vertueux en veillant aux progrès et en contribuant à identifier les leçons apprises, les avantages obtenus et les besoins continus et futurs en matière de formation.

Tout au long des années 90, on a insisté, dans le cadre de la norme nationale, sur ces processus et leur mise en évidence, principalement grâce aux entretiens qui ont marqué la longue visite d'un groupe d'évaluateurs formés, travaillant pour l'IP. Après la visite, le principal évaluateur rédige un rapport à l'intention du Comité d'évaluation de l'IP, seule instance autorisée à reconnaître l'homologation.

En 1993/94, l'Université de Strathclyde a entrepris, avec un peu d'hésitation, la démarche qui mène à la fois à la reconnaissance et à l'articulation d'une culture positive et globale d'investissement dans le perfectionnement des individus. Un professeur titulaire d'ingénierie électrique et électronique et le directeur du personnel ont tous deux, chacun de son côté, entendu parler de la norme *Investors in People* et s'y sont intéressés, ainsi qu'à son éventuelle pertinence pour l'Université. Après une première série de discussions, un comité de pilotage a été formé et placé sous la direction du professeur ; il comprenait deux doyens et les directeurs de certains services essentiels (personnel, pratiques universitaires, carrières, planification, affaires extérieures). On a très tôt demandé les conseils de la *Glasgow Development Agency* et de deux autres universités. L'une d'elles avait obtenu l'homologation et a généreusement partagé ses expériences avec le comité de pilotage. L'autre n'a pas réussi à obtenir l'homologation institutionnelle complète et a choisi l'homologation fractionnée (par unités successives).

À l'Université de Strathclyde, au cours de cette phase de formation précoce, plusieurs questions ont été élucidées, tant à l'intérieur du comité de pilotage qu'à l'occasion des débats avec la commission du personnel. Premièrement, tout le monde a reconnu qu'il fallait avant tout chercher à réaliser les objectifs que l'Université s'était fixés. Il ne fallait rechercher l'homologation par *Investors in People* que si cette démarche contribuait à leur réalisation. Il ne s'agissait donc pas d'obtenir un « brevet », encore que l'on reconnaisse que la reconnaissance externe des efforts de l'Université offre des avantages tant externes qu'internes. Deuxièmement, on s'est beaucoup interrogé sur le bien fondé de la norme pour une université de recherche, y compris les termes utilisés et les aspects détaillés des 23 indicateurs. Dans une université de recherche, on attend du personnel qu'il soit personnellement motivé, créatif, et qu'il assure en grande partie sa propre régulation. Néanmoins, au cours des années 80 et 90, des changements cumulés de l'environnement extérieur des universités du Royaume-Uni avaient considérablement intensifié les pressions qui s'exerçaient sur les résultats collectifs des performances, des normes et des comportements individuels, et ce à propos de

toutes les fonctions et de tous les rôles. On s'accordait généralement à reconnaître qu'il fallait un climat plus dynamique pour permettre aux individus et aux équipes d'étudier, de planifier, de mettre en place et d'évaluer les rôles, les priorités, les performances et l'évolution, en les reliant de façon pertinente et interactive aux convictions de l'établissement et à ses priorités stratégiques.

C'est vers ce moment qu'un consultant extérieur a entrepris une enquête sur les mentalités du personnel. Une quantité importante d'informations a été obtenue, soigneusement analysée et examinée. D'une façon générale, elle a révélé que, dans sa majorité, le personnel se plaisait à l'université et l'appréciait, ainsi que son lieu de travail spécifique, c'est-à-dire les départements, etc. La plupart des améliorations proposées concernaient l'implantation, la situation ou la catégorie professionnelle, mise à part l'opinion générale selon laquelle il y avait fort à faire pour améliorer la communication, à la fois à l'intérieur des départements et dans l'établissement tout entier. Par exemple, de nombreux répondants ont fait valoir qu'ils n'étaient pas certains de toujours savoir ce qu'ils devaient savoir. Bien entendu, il s'agit en fin de compte d'une question philosophique sans solution, mais elle a quand même débouché sur certaines actions précises conçues pour améliorer la communication, notamment la distribution à l'ensemble du personnel des principaux points de l'actuel plan stratégique, une circulation élargie de la revue interne et l'attention plus grande qui y est prêtée à la diffusion de l'information concernant les plans, les propositions, les mesures et les initiatives.

De nouvelles politiques et procédures ont été élaborées, examinées et approuvées, telles que la politique de perfectionnement du personnel et toute une série d'aspects relatifs à l'emploi. L'évaluation a été appliquée à tout le personnel, avec l'introduction de dispositifs de perfectionnement pour le personnel de secrétariat, de bureau, le personnel technique et manuel.

En 1997, deux importantes étapes ont été franchies. Le plan stratégique approuvé cette année là s'engageait à satisfaire à la norme IIP. Deuxièmement, une représentante chevronnée de l'IIP a mené une évaluation expérimentale de l'Université. Elle a fait observer que l'Université respectait tous les indicateurs de la norme mais qu'il convenait de prêter plus d'attention à recherche de la cohérence et de l'inclusion, et à l'efficacité de l'évaluation. Il s'en est suivi, entre autres, la création d'une équipe interne de consultation, conduite par les directeurs du personnel et de la pratique universitaire. En 1998, des membres du personnel de ces domaines ont travaillé avec deux séries de départements/unités/centres pour favoriser l'engagement actif, mettre au point une évaluation efficace et significative, et assurer l'application cohérente et complète de politiques et de procédures raisonnablement adaptées à la situation locale. Les deux séries de départements présentaient une grande diversité de taille, de complexité fonctionnelle et de composition du personnel. Si, dans les détails, ils abordaient chacun à sa façon la tâche qui leur incombait, leurs aspects communs comprenaient la

consultation très étendue, l'identification des lacunes et des points faibles, les actions correctrices et l'agrément d'un plan départemental qui permettait aux individus de rapprocher leurs attentes, leurs compétences et leur formation des objectifs et des priorités des départements et de l'établissement. Par la suite, les chefs de départements qui avaient participé à ces opérations pilotes ont, de leur propre chef, fait part à certaines instances telles que le Sénat des avantages qu'ils en avaient retirés.

A partir de cette expérience, on a distribué aux chefs de départements une documentation qu'ils étaient invités à utiliser pour procéder à l'audit de la situation de leur département/unité/centre. Ils disposaient en outre d'un matériel destiné à les guider dans cette démarche. Compte tenu de leurs réactions, le principal et le vice-chancelier ont recommandé à l'automne 1998 au Sénat et au conseil que l'Université entreprenne une évaluation formelle en vue de son homologation en tant que membre d'IiP. La visite a eu lieu en décembre 1998 : une équipe composée de trois évaluateurs a sélectionné et interrogé quelque 100 personnes. La matrice d'échantillonnage a permis d'en savoir plus au sujet de certains départements/unités/centres et de l'établissement dans son ensemble. L'échantillon représentatif étudié couvrait tout le personnel en tenant compte des différentes catégories et de l'ancienneté.

Sutherland (THETO, 1999) a rendu compte des principaux avantages pour l'établissement de l'homologation par IiP, et Gordon (2000) a examiné les enseignements tirés et les contributions à l'art de la direction, à l'ajustement culturel et au perfectionnement institutionnel et individuel. Sutherland et Gordon ont été étroitement mêlés à l'entreprise, tout au long de son déroulement, de sorte qu'il ne faut pas s'attendre à voir leurs perceptions et leurs points de vue connus et partagés par tous ceux qui font partie de l'établissement. On constate cependant une montée croissante de l'engagement et de l'adhésion. Non seulement l'Université a décidé de rendre compte dans sa revue interne de la réussite de la récente réévaluation par *Investors in People*, sous le titre de « Comment nous avons mené notre affaire », mais l'article cite les points de vue de trois membres du personnel (un enseignant, un chercheur et un agent de sécurité) qui avaient été interviewés par l'évaluateur de IiP. Leurs remarques montrent à quel point ils s'intéressent à l'évolution de *Investors in People* et estiment qu'il s'agit d'une partie intégrante de la culture de l'Université et de ses départements.

On constate aussi des progrès, comme en témoigne l'amélioration de la qualité des plans de perfectionnement personnel générés par le processus d'évaluation, et les liens qui s'établissent à tous les niveaux, et à propos d'activités très diverses, entre les priorités et le développement individuel et collectif.

A mi-parcours de la recherche d'homologation, il a fallu, et cela a été un grand défi à relever, parvenir à l'unité de vues quant aux moyens de mettre en applica-

tion et de démontrer le principe d'évaluation de la norme liP. Les individus n'étaient certes pas opposés à l'idée de l'évaluation ; nombre d'entre eux étaient au contraire résolument partisans d'une culture d'évaluation par les pairs. Il s'agissait plutôt de l'apparente inadéquation, notamment dans la recherche, du langage de la gestion utilisé dans la documentation de liP, et de la crainte de voir l'application de la norme liP nécessiter l'adoption de pratiques peu souhaitables, voire nocives. Il a fallu prêter beaucoup d'attention à ces aspects, mais les tensions ont été en grande partie désamorçées quand les chefs de départements qui avaient participé à la phase pilote ont rendu compte de leurs idées en la matière. L'application s'est concrétisée, comme le montre le compte rendu de l'évaluateur principal sur l'examen de l'Université de Strathclyde qui a eu lieu en mars 2000. Il a confirmé à nouveau que les individus percevaient clairement les résultats que l'on pouvait en attendre et les liens avec la formation, et que l'esprit de l'Université de Strathclyde était tout entier tourné vers l'amélioration continue.

CONCLUSION

Cet article n'a pas pour objet de chanter les louanges de l'Université de Strathclyde, ni de faire de *Investors in People* la panacée des nombreux problèmes qui se posent aux universités en matière de ressources humaines. Il n'est pas non plus question de démentir les nombreux résultats d'évaluation de l'enseignement supérieur britannique (Hughes, 1998), ou d'aller à l'encontre des réactions des milieux universitaires (Henkel and Little, 1999) aux pressions exogènes en faveur de la transparence et à l'érosion apparente des relations de confiance entre les administrations et les établissements (et professionnels) de l'enseignement supérieur. L'espace nous manque pour examiner les différentes interprétations de l'université entrepreneuriale (par exemple Farnham, 1999), les tensions que peuvent susciter les pressions en faveur d'un changement des rôles du personnel et de ses conditions de service (Weert and Tijssen, 1999), la difficulté croissante de donner un sens au changement de l'enseignement supérieur (Taylor, 1999) ou les points de vue contradictoires sur les modalités de la direction et de la gestion des établissements (Middlehurst, 1993). On a surtout recherché les moyens de faire naître à l'intérieur d'un établissement une culture d'inclusion et de volonté positive, malgré les nombreuses tensions internes et externes, épisodiques et cumulatives. Il s'agit avant tout de favoriser la motivation de tous les membres du personnel et de les aider à rapprocher leur perfectionnement personnel de la recherche des finalités et des priorités communes au moyen d'une démarche évolutive de perfectionnement personnel et institutionnel. Ces arguments en rappellent d'autres qui préconisent la création de l'université apprenante (Martin, 1999 ; Tam, 1999). L'étude de cas vient à l'appui des témoignages qui rendent compte des avancées du changement culturel dans l'enseignement supérieur.

Il ressort de l'expérience de Strathclyde que l'investissement dans le perfectionnement de l'individu peut être considéré comme une possibilité permanente d'amélioration des personnes, des départements, des programmes, des projets, de l'organisation et de la culture de l'Université. Frearson, Thackwray et Taylor (1999) laissent entendre que les réactions des organisations à liP se situent sur un continuum : on y part de l'idée d'une application de bonnes méthodes à la formation, pour aboutir à la conviction qu'il s'agit d'un moyen de mettre en œuvre l'organisation apprenante. Strathclyde a pris conscience de tous les aspects du modèle. Elle est désormais proche du fonctionnement d'une organisation apprenante. Si ces expériences se répandent et représentent une avancée sur la voie de la transformation des universités entrepreneuriales, elles peuvent devenir davantage que le « gîte d'étape » auquel les compare Barnett (2000). Elles pourraient en fait s'avérer plus proches de la culture d'organisation qu'il n'est préconisée pour une université « supercomplexe ».

Références

- BARNETT, R. (2000),
Realising the University SRHE/OUP, Buckingham.
- BRENNAN, J., FEDROWITZ, J., HUBER, M. et SHAH, T. (dir. pub.) (1999),
What Kind of University ? SRHE/OUP, Buckingham.
- CLARK, B.R. (1998),
Creating Entrepreneurial Universities : Organisational Pathways of Transformation, IAU Press/Elsevier Science Ltd, Londres.
- FARNHAM, D.(dir. pub.) (1999),
Managing Academic Staff in Changing University Systems, SRHE/OUP, Buckingham.
- FREARSON, M., THACKWRAY, B. et TAYLOR, P. (1999),
« The role of the line manager in higher education », *Investors in People in Higher Education*, THETO, Sheffield, pp. 25-28.
- GORDON, G. (2000),
« Using the Investors in people standard to foster leadership and organisational development », communication présentée à la 5^e Conférence de l'ICIT, Singapour, avril 2000.
- HENKEL, M. et LITTLE, B. (dir. pub.) (1999),
Changing Relationships between Higher Education and the State, Jessica Kingsley Publishers, Londres.
- HUGHES, P. (1998),
Appraisal in UK Higher Education, UCoSDA, Sheffield.
- MARTIN, E (1999),
Changing Academic Work : Developing the Learning University, SRHE/OUP, Buckingham.
- MIDDLEHURST, R. (1993),
Leading Academics, SRHE/OUP, Buckingham.
- SPORN, B. (1999),
Adaptive University Structures, Jessica Kingsley Publishers, Londres.
- TAM, M. (1999),
« Managing change involves changing management : implications for transforming higher education », *Quality in Higher Education*, vol. 5, n° 3, pp. 227-232.
- TAYLOR, P.G. (1999),
Making Sense of Academic Life, SRHE/OUP, Buckingham.
- THETO (1999),
« The University of Strathclyde », *Investors in People in Higher Education*, THETO, Sheffield, pp. 102-104.

UNIVERSITY OF STRATHCLYDE (1999),
Strategic Plan 1999-2003.

WEERT, E. de, et TIJSSSEN, L.V.V (1999),

« Academic staff between threat and opportunity : changing employment and conditions of service », in B. Jongbloed, P. Maassen et G. Neave (dir. pub.), *From the Eye of the Storm*, CHEPS/Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, pp. 39-62.

Promouvoir l'innovation et l'esprit d'entreprise dans les *Fachhochschulen* d'Autriche

Hans Pechar, Thomas Pfeffer

Institut d'études interdisciplinaires
des universités autrichiennes, Autriche

John Pratt

University of East London, Royaume-Uni

RÉSUMÉ

*En 1993, l'Autriche a adopté une loi prévoyant la création d'un nouveau secteur des *Fachhochschulen* dans l'enseignement supérieur. Cette décision comportait un aspect important, remarquable dans le contexte autrichien, consistant à confier le pouvoir d'homologuer les programmes du nouveau secteur à un nouvel organe « expert », appelé *Fachhochschulrat* (FHR). On peut considérer que le FHR est une entreprise publique, tandis que les universités restent des émanations de l'État. Le FHR devait constituer une sauvegarde nécessaire dans un système où les pouvoirs publics se mettaient en retrait par rapport au contrôle central qu'ils exerçaient traditionnellement sur l'enseignement supérieur. On espérait, entre autres, qu'il favoriserait l'innovation et la création de programmes entrepreneuriaux. De nombreux « fournisseurs », et notamment les *Länder* et le secteur privé, devaient participer à la mise au point des programmes dans les *Fachhochschulen*. Dans ce rapport financé par le British Economic and Social Research Council, on rend compte, à partir des témoignages provenant du FHR lui-même et de l'expérience vécue par les *Fachhochschulen* en matière d'homologation, de la réussite du FHR (et de ses limites) et on analyse les moyens par lesquels sa démarche a débouché sur les résultats obtenus.*

INTRODUCTION

Dans de nombreux pays, les universitaires, tout comme le public, sont à la fois troublés et mécontents car ils ont l'impression que la réforme de l'enseignement supérieur est en cours depuis plusieurs décennies sans que l'on aperçoive de terme à cette démarche. En Autriche, les universitaires sont très généralement

d'avis qu'après l'agitation des années récentes, la réforme substantielle des universités et la création du nouveau secteur des *Fachhochschulen* (FHS), il serait bon de laisser l'enseignement supérieur en paix. Le désir de stabilité est très fort.

Le livre de Clark intitulé *The Entrepreneurial University* (1998) montre clairement pourquoi ce désir, aussi compréhensible soit-il, a peu de chances d'être exaucé. Il pose un diagnostic en écrivant : « les universités modernes sont avec leur milieu ambiant dans une situation de déséquilibre perturbante. Elles sont confrontées à une surcharge de demandes; elles sont sous-équipées pour y répondre (Clark, 1998, p. 129). Par suite de ce déséquilibre entre demandes et réponses (...), l'enseignement supérieur ne peut espérer, ni revenir à l'équilibre antérieur, ni parvenir à en trouver un nouveau » (*ibid.*).

Si ce diagnostic s'applique à tous les pays, la manière dont les systèmes et les établissements réagissent à la surcharge et à l'instabilité varie considérablement. Le livre de Clark traite du niveau institutionnel – de la réponse entrepreneuriale de certaines universités qui ont particulièrement bien réussi. Nous adoptons dans cet article une approche différente. Nous traitons pour l'essentiel d'une solution systémique, de la création en Autriche d'un secteur non universitaire (*Fachhochschule*), qui est intervenue au début des années 90 avec pour objet, dans un premier temps, la différenciation d'un système d'enseignement supérieur autrefois homogène. Par opposition au point de vue de Clark sur les limitations du rôle de l'État, nous décrivons une évolution qui lui donne le rôle d'initiateur. L'un des aspects de la réforme, sans doute le plus important, est la volonté délibérée des pouvoirs publics d'encourager les nouvelles *Fachhochschulen* à prendre des initiatives entrepreneuriales.

On rend compte dans cet article des progrès accomplis jusqu'à présent pour promouvoir l'innovation et la culture d'entreprise dans l'enseignement supérieur. On s'y inspire des recherches sur les « transferts de politiques » menées conjointement par l'*University of East London* et l'Institut d'études interdisciplinaires (IFF) en Autriche, et financées par le *British Economic and Social Research Council*.

LA POLITIQUE DE LA FACHHOCHSCHULE

Jusqu'en 1993, l'Autriche se différenciait des autres pays de l'OCDE en ce qu'elle avait un minuscule secteur non universitaire d'enseignement supérieur qui accueillait en 1990 moins de 10 % des étudiants dans des établissements post-secondaires non universitaires. L'expansion de l'enseignement supérieur s'était produite dans « un système élitiste démodé qui devait faire face au nombre sans cesse croissant des étudiants » (Austria, 1992). Le deuxième cycle secondaire (BHS), qui préparait en deux ans à l'obtention d'un diplôme, était l'équivalent autrichien du secteur non universitaire dans les autres pays.

A l'image des quelques autres pays dont le système d'enseignement supérieur est pour l'essentiel universitaire (Pfeffer *et al.*, 2000), les pressions en faveur d'un changement du système s'intensifient depuis les années 80. Les universités ont dû faire face à l'augmentation rapide des effectifs. Les problèmes étaient aggravés par les faibles taux d'achèvement et le temps consacré aux études par les étudiants. Par ailleurs, l'Autriche prévoyait d'entrer dans la Communauté européenne, ce qui posait le problème de l'enseignement supérieur, des besoins de l'économie et de l'équivalence des diplômes obtenus en deux ans dans le BHS. Mais le changement des universités s'annonçait difficile car il supposait une démarche en quatre temps et l'examen par le Parlement des programmes universitaires. Un changement plus général semblait plus difficile encore : l'importance du contrôle central réduisait l'influence des universitaires les plus directement concernés, tandis que le compromis sur lequel se fondaient la plupart des décisions signifiait que personne, ou presque, ne pouvait les avaliser.

En 1990, le « programme de travail » de la nouvelle coalition gouvernementale faisait une grande place à la réforme du système d'enseignement. L'un des aspects de la réforme était l'abandon de la culture politique autrichienne traditionnelle de centralisation et de réglementation détaillée. Il existait deux grandes politiques de réforme de l'enseignement supérieur. L'une consistait à réformer la gestion des universités et offrait un degré étonnamment élevé (pour l'Autriche) d'autonomie institutionnelle (Pechar et Pellert, 1998). L'autre consistait à instaurer un nouveau secteur non universitaire d'enseignement supérieur dans les *Fachhochschulen*. Ces politiques étaient toutes deux approuvées par un examen par l'OCDE des politiques nationales d'éducation (OCDE, 1995).

La Loi sur les *Fachhochschulen* a été adoptée par le Parlement autrichien en 1993 (Austria, 1993). Le secteur des *Fachhochschulen* devait dispenser des cours à vocation professionnelle, sanctionnés par un diplôme et devait être libre de certains aspects du contrôle d'état et de régulation auxquels sont contraints les universités. La Loi sur les FHS prévoyait la création d'une nouvelle institution, le *Fachhochschulrat* (Conseil des *Fachhochschulen*), chargé de « l'habilitation » des cours dans le nouveau secteur. Cette initiative était ambitieuse et sujette à controverse, car elle apportait une nouvelle façon de percevoir aussi bien le développement de l'enseignement que la prise de décision en Autriche. Les pouvoirs publics avaient pour principal objectifs de favoriser la création d'un enseignement supérieur capable de répondre aux besoins de l'économie et dispensé par divers prestataires.

Il est paradoxal de constater que la diversification tardive de l'enseignement supérieur autrichien a permis de doter les *Fachhochschulen* d'une organisation moderne, conforme aux principes de gestion des années 90. Si l'Autriche avait, comme la plupart des pays de l'OCDE, créé un secteur non universitaire pendant les années 60 et 70, les *Fachhochschulen* auraient pris exemple sur les universités. A

l'époque où s'est créé le secteur des *Fachhochschulen*, la croyance dans la supériorité de la planification étatique commençait à perdre du terrain. La mise en place tardive de ce secteur a constitué l'occasion de créer un autre mode d'organisation.

Spécificités de la politique des *Fachhochschulen*

Sachant qu'avant la fin des années 80, l'enseignement supérieur en Autriche était presque exclusivement universitaire, et que les universités relèvent toutes de l'État, force est de reconnaître que le gouvernement autrichien détenait le monopole de l'enseignement supérieur. Cela ne veut pas dire qu'il n'existait pas d'enseignement supérieur non universitaire, mais bien plutôt que le secteur universitaire l'emportait, que ce soit au plan de la quantité ou à celui du prestige. La formation professionnelle post-secondaire était organisée, à peu de choses près, comme le deuxième cycle secondaire, et n'était pas considérée comme un enseignement « supérieur ».

Les rapports entre les pouvoirs publics et les établissements d'enseignement supérieur étaient régis par un modèle de pilotage d'État (Gornitzka et Maassen, 2000, à propos de Olsen, 1988). Le ministère de la Science et de la Recherche (BMWF) était responsable des décisions précises relatives à l'ensemble du secteur de l'enseignement supérieur, tandis que les universités étaient en position d'unités dépendantes et subalternes. On pouvait avoir l'impression que le système d'enseignement supérieur se composait, non pas de plusieurs universités, mais d'une seule.

La création d'un secteur de l'enseignement supérieur professionnel a représenté une importante étape sur la voie de la **décentralisation**. Le modèle d'habilitation a, entre autres, pour objectif principal, de permettre à un grand nombre de fournisseurs d'offrir des cours de *Fachhochschule*. Parmi ces fournisseurs figuraient les écoles supérieures d'enseignement professionnel, les établissements d'enseignement relevant des partenaires sociaux (Chambre du travail et Chambre de l'industrie) et d'autres groupes d'intérêt, des provinces et des collectivités, des églises, des associations et des entreprises privées. Les fournisseurs de cours de *Fachhochschule* sont les premiers établissements d'enseignement supérieur en Autriche qui ne font pas partie de l'administration centrale. Ils bénéficient de « l'autonomie institutionnelle » qui, dans ce contexte, renvoie à une existence juridique indépendante de l'État fédéral. Les fournisseurs assurent le financement en capital du cursus, tandis que les pouvoirs publics financent les coûts unitaires récurrents. Il serait toutefois inexact de parler à propos de cette démarche d'une « privatisation » du secteur de l'enseignement supérieur professionnel. Il s'agit de déployer des fonds de provenances diverses. Bien que les nouveaux établissements aient le statut d'associations ou d'entreprises, ils n'appartiennent à aucune

entreprise à but lucratif. Le mieux est de considérer qu'il s'agit « d'entreprises publiques ».

On trouve au cœur de la politique des *Fachhochschulen* l'idée d'une **délégation** de la responsabilité universitaire. La mise au point des cours de *Fachhochschule* devait être assurée par des équipes chargées des programmes. C'est l'équipe plutôt que l'établissement qui est habilitée à mettre en œuvre le programme d'études autorisé par le Conseil des *Fachhochschulen*. Les pouvoirs publics attribuent à ce renforcement du « niveau moyen » autant d'importance qu'au système d'habilitation (Austria, 1992). Il s'agissait d'offrir une autonomie plus importante que celle dont jouissaient alors les universités sous la responsabilité des équipes de professeurs. La limite temporelle de l'habilitation, liée au mandat d'évaluation, semblait permettre plus d'audace et d'expérimentation. Il était toutefois prévu de soumettre les programmes des *Fachhochschulen* à des influences extérieures plus fortes que celles exercées sur les études universitaires, bien que l'influence des pouvoirs publics soit appelée à diminuer. Le Conseil des *Fachhochschulen* et les équipes de programmes comprennent des représentants des domaines professionnels. Le devenir professionnel des diplômés doit faire l'objet d'investigations, tant de la part du Conseil des *Fachhochschulen* que du personnel enseignant des *Fachhochschulen*. Pour le personnel, la politique des *Fachhochschulen* suppose moins de liberté individuelle que pour le personnel des universités. La politique des *Fachhochschulen* reposait davantage sur l'idée d'une « autonomie collective » des équipes que sur l'autonomie individuelle.

Pour les étudiants, la politique des *Fachhochschulen* représentait un système plus strict que celui de l'université. L'admission devait être sélective, les choix de cours seraient limités et les périodes d'études fixes, mais les étudiants des *Fachhochschulen* seraient plus assurés de terminer leurs études dans un délai raisonnable et de suivre une formation répondant aux exigences professionnelles.

LE CONSEIL DES FACHHOCHSCHULEN (FHR)

Pour mettre en place son nouveau secteur non universitaire, le gouvernement autrichien pensait n'avoir de choix qu'entre deux solutions : soit créer des organes professionnels d'État, dont le mode d'organisation ressemblerait à celui des universités, soit tenter d'instaurer quelque chose d'entièrement différent. Notre recherche a révélé chez les hommes politiques et les décideurs du BMWF la volonté de faire table rase du passé et, malgré les similitudes évidentes avec la situation des *Fachhochschulen* allemandes, de prendre pour modèle les collègues polytechniques britanniques et les CNAAs (avec parfois des inquiétudes quant à leur mode de fonctionnement réel). Il s'agit d'un intéressant exemple de « transfert de politique », notamment parce qu'il semble aller à l'encontre de quelques-unes des théories que l'on trouve dans la documentation à propos des

analogies nécessaires entre le pays « récepteur » et le pays exportateur (la « fongibilité », voir Rose, 1993). La création en Autriche d'un nouveau secteur non universitaire est fondamentalement reliée à la mise en place du Conseil des *Fachhochschulen* chargé d'habiliter les programmes proposés.

La Loi sur les *Fachhochschulen* ne fait qu'ébaucher les grandes lignes des cours. Le Conseil des *Fachhochschulen* examine les cours proposés en tenant compte de la qualité du programme d'études, de la réglementation de l'accès, des qualifications du personnel, des infrastructures, des estimations de coûts, et des projets d'évaluation et d'aménagement du programme d'études. Il habilite pour cinq ans les propositions acceptables et procède au suivi et à l'évaluation de leur déroulement.

L'idée forte du modèle d'habilitation est de **séparer les décisions relatives à l'habilitation des décisions politiques concernant le financement**. Ainsi, divers prestataires peuvent offrir divers types de cours, mais en respectant des normes comparables; les pouvoirs publics financent les cours en fonction des besoins et de la distribution régionale, conformément à un « plan de développement ». D'autres mesures concernant le système autrichien d'enseignement supérieur sont prises en fonction d'un changement de la législation (par exemple la réforme des programmes ou l'organisation des universités), et font ensuite partie des nombreuses responsabilités administratives du gouvernement. (Comme l'a dit Metternich (Leigl et Muller, 1999, p.90) : « L'Autriche n'est pas gouvernée mais administrée »). A cet égard, le Conseil des *Fachhochschulen* fait une grande différence. En sa qualité d'**acteur institutionnel dont l'unique tâche** consiste à créer des programmes dans le secteur non universitaire et de les habiliter, le FHR représente et incorpore cette politique. Nos recherches montrent que cette « incorporation » profite aussi à d'autres acteurs, car la communication concernant le secteur non universitaire (questions, doléances, etc.) peut manifestement être adressée à une entité responsable.

Dans le contexte de la culture politique de l'Autriche, dominée par une administration centrale forte, le FHR est une institution inédite. D'habitude, les institutions comparables sont subordonnées au ministère, ou sont des organes représentatifs. La création du FHR rompt avec cette tradition. En effet, il réunit trois caractéristiques essentielles : il se compose d'un corps d'experts, il est indépendant de la hiérarchie de l'administration et il est doté du pouvoir de décision.

Le FHR en sa qualité de corps d'experts

Douze des membres du FHR sont désignés par les deux ministères responsables du secteur des *Fachhochschulen*, le ministère de la Science et le ministère de l'Éducation¹. Ils doivent au minimum être titulaires d'une *habilitation* (le « deuxième doctorat » requis pour être titulaire d'une chaire), s'ils viennent de l'université, ou d'un niveau équivalent s'ils sont issus du monde des affaires.

L'aspect le plus important de la composition du FHR est que ses membres ont été désignés en leur qualité d'experts dans leur domaine et ne représentent aucun groupe de pression ou d'intérêt. Rares étaient ceux en Autriche qui croyaient qu'une instance de ce type travaillerait sérieusement, conformément au statut d'expert de ses membres, sans être corrompue par les pressions politiques. En Autriche, on prend les experts pour des technocrates politiquement naïfs ou on les soupçonne de cacher leurs intérêts politiques derrière leur compétence. Il n'en reste pas moins que nos répondants conviennent pour la plupart que la construction de cette instance s'est avérée assez solide pour qu'elle puisse élaborer sa propre éthique professionnelle.

Force est de reconnaître que le FHR n'est pas le groupe d'experts parfait. En plus des trois membres nommés par le gouvernement, il en est quatre qui sont désignés par les partenaires sociaux. Comme l'a fait remarquer un ancien ministre, cette concession était le prix à payer pour que la chambre du travail accepte le modèle d'habilitation. La participation à cet organe des partenaires sociaux peut être considérée comme l'une des raisons de l'acceptation assez générale du FHR (Fischer et Melchior, 1995). Dans la pratique, il n'y a pas eu corruption du statut du FHR en tant que groupe d'experts, car le FHR a, dans son ensemble, résisté à toute tentation de se soumettre aux groupes d'intérêt. Certains de nos répondants ont fait état d'une forte pression de groupe exercée sur les membres du FHR pour qu'ils mettent leurs compétences au service des *Fachhochschulen*. Cette réussite est en partie imputable à la construction juridique innovante du FHR dont les finalités sont clairement définies. Mais elle peut aussi être portée au crédit du premier président du FHR, professeur retraité de l'université, qui considérait que sa mission personnelle consistait à encourager publiquement la résistance aux pressions politiques. Cet engagement au seul service du développement du secteur des *Fachhochschulen* confère au FHR une grande crédibilité.

Cependant, la volonté de se comporter comme un groupe d'experts, en marquant la différence qui le sépare des organes à vocation politique, a incité le FHR à éviter toute politisation. Il ne participe pas activement aux débats politiques ouverts sur le système éducatif autrichien et n'intervient pas au sujet des questions difficiles qui se posent au sein du secteur des *Fachhochschulen*. Le FHR s'est vu reprocher son manque de présence publique et son peu d'empressement à se prononcer de façon explicite (Fischer et Melchior, 1995). Par ailleurs, on peut voir dans ce comportement une tentative d'éviter les dangers d'une participation aux jeux de pouvoir. En Autriche, il est difficile de ne pas être associé aux parties prenantes de la vie politique, c'est à dire essentiellement les partis et les régions. Si un individu ou une institution défend un point de vue précis, il sera rapidement soupçonné d'agir en tant que représentant de l'une de ces parties prenantes. Dans le contexte politique autrichien, cette forme de « strict appariement » ne tarde pas à réduire la marge de manœuvre dont on dispose si l'on est catalogué

comme partisan ou comme opposant de l'une ou l'autre des parties prenantes. Dans cette optique, il semble bien que le FHR tente d'être « neutre », et non impliqué dans les jeux de pouvoir des partis politiques, et donc d'agir davantage comme un médiateur ou un arbitre.

L'indépendance du FHR

Contrairement à la plupart des autres organes fédéraux autrichiens, le FHR est indépendant de l'administration. Il ne relève pas des décisions d'un ministère et n'obéit à aucune autre institution. Le ministère a le droit de vérifier la correction formelle des décisions du FHR mais ne peut en casser le contenu, ce qui a pour effet de mettre les décisions du FHR et celles du ministère au même niveau.

Cette indépendance du FHR est renforcée, par la nature de la base juridique de son existence, c'est à dire la Loi sur l'étude des *Fachhochschulen*, une simple « carcasse » de loi. Alors que la législation autrichienne, notamment dans le domaine de l'enseignement supérieur, est connue par ses règlements extrêmement détaillés qui ligotent étroitement les intéressés, la Loi sur l'étude dans les *Fachhochschulen* va à l'encontre de cette tradition. Elle offre au FHR toute latitude pour manœuvrer à l'intérieur de limites généralement définies.

Étant donné que les organes d'État indépendants sont inconnus, ou tout au moins très inhabituels, dans la culture autrichienne, cette situation peut être perturbante pour les acteurs politiques. Au cours de nos entretiens, il est arrivé aux ministres d'exprimer le même sens de responsabilité à l'égard du FHR et de son comportement qu'ils auraient pu le faire pour d'autres organes d'État, bien que leur seule responsabilité directe pour cette institution concerne la nomination de ses membres. Au contraire, le fonctionnaire qui administre le secteur des *Fachhochschulen* se disait très disposé à n'exercer qu'un contrôle formel, sans influencer le contenu des décisions du FHR.

La manière la plus usuelle d'acquérir une légitimité politique consiste, pour les organes d'État autrichiens, à s'intégrer à la hiérarchie de la bureaucratie gouvernementale. On pourrait donc penser que l'indépendance du FHR poserait la question de sa légitimité, mais il n'en est rien. Au lieu de cela, le rôle réduit de l'État dans le modèle d'habilitation a encouru deux principales critiques, qui témoignent de motivations différentes. L'argument *étatiste* (exprimée notamment par un ancien parlementaire socialiste responsable de l'enseignement supérieur) déplore l'absence de règlements juridiques détaillés et, en particulier, d'une loi sur l'organisation qui donnerait plus d'influence au Parlement sur le secteur des *Fachhochschulen* et donc subsumerait quelques-unes des responsabilités du FHR. Le deuxième argument regrette que le gouvernement n'ait pas l'obligation juridique de financer le secteur des *Fachhochschulen*. Nombre de régions voudraient bénéficier des programmes des *Fachhochschulen*, mais tentent d'éviter d'avoir à leur

apporter de contribution financière. Elles souhaitent donc laisser l'obligation financière à l'administration fédérale, comme c'est le cas dans le secteur universitaire. On peut dire que la création du FHR a suscité des critiques à l'encontre de l'État, accusé de ne pas remplir son rôle « patriarcal », de réduire ses prérogatives et d'instaurer un système moins « condescendant ».

Les décisions du FHR

Contrairement à d'autres organes indépendants ou aux commissions d'experts, le FHR exerce des fonctions qui dépassent la consultation. Il s'agit d'une instance décisionnaire. C'est le FHR qui habilite les programmes. Cependant, la différenciation fonctionnelle entre les décisions théoriques sur l'habilitation et la qualité (prises par le FHR) d'une part, et les décisions politiques sur le financement (prises par le ministère) d'autre part, s'est un peu estompée. Elle devrait se traduire par une nette répartition des tâches entre le FHR et le ministère. Mais ce qui est clair en théorie devient parfois confus dans la pratique. Les deux types de décisions, théoriques et politiques, retentissent les uns sur les autres. Il ne sert pas à grand chose d'habiliter des programmes qui ne seront pas financés. Cet état de choses a suscité des querelles de procédure entre le ministère et le FHR, certains changements de procédure, et des doutes chez quelques-uns de nos répondants quant au bien fondé de la répartition des responsabilités entre les différents acteurs.

Alors que le FHR et le ministère sont censés se compléter, leurs interactions ont pris un caractère paradoxal. Le FHR demande désormais au ministère de prendre des décisions en matière de financement avant d'entamer sa procédure officielle d'habilitation, mais dans la pratique, il a déjà pris plusieurs décisions pertinentes (en décidant par exemple qu'il n'y a pas assez de demande pour un programme donné). D'autre part, l'administration, tout en insistant sur sa responsabilité politique, ne l'a pas prise (Fischer et Melchior, 1995). Il existe à cela au moins deux explications.

La première est le manque de volonté politique, notamment au niveau fédéral, dont font état le premier président du FHR et d'autres répondants. Le secteur des *Fachhochschulen* est bien administré, mais quand l'administration atteint ses limites et que de difficiles décisions doivent être prises au sujet des priorités, il arrive souvent, d'après les répondants, que les hommes politiques se cachent derrière le FHR. Comme l'a dit un ancien ministre, la décision d'un groupe indépendant d'experts peut être plus convaincante aux yeux du maire d'une petite ville que la décision d'un autre homme politique, même s'il appartient à l'administration fédérale. L'autre explication relève de l'intérêt du FHR lui-même, qui souhaite que tout soit fait pour le secteur des *Fachhochschulen* mais tend à outrepasser son autorité. L'habitude prise par le FHR de procéder à la coordination

informelle des décisions prises par le ministère en matière de financement avant de mettre en route sa propre procédure formelle d'habilitation (Pratt et Hackl, 1999) en constitue un exemple. On peut aussi citer la façon dont le FHR prend la « demande » et « l'acceptation » comme critères pour évaluer la qualité d'un programme, alors que ces deux aspects semblent se prêter mieux à l'évaluation par les responsables politiques. Ce sont ces facteurs qui ont incité un fonctionnaire à dire du FHR qu'il était un « petit ministère ». D'après son deuxième président, le FHR est prêt à prendre plus de décisions encore pour combler le vide du pouvoir.

Par ailleurs, le modèle de cofinancement a permis aux régions de devenir de « nouveaux acteurs » des politiques de l'enseignement supérieur. Le soutien offert par l'administration régionale à un programme de *Fachhochschulen* n'est pas seulement nécessaire à l'intérieur de la région, mais d'après nos recherches, il est aussi crucial pour les décisions prises au niveau fédéral. De plus, nos recherches ont montré qu'une région a tenté de créer un organe intermédiaire pour déterminer la distribution des crédits fédéraux entre ses fournisseurs de *Fachhochschulen*. Mais, jusqu'à maintenant, cette tentative de mise en place d'une « entité faïtière » pour couper le contact direct entre l'administration fédérale et les établissements fournisseurs n'a pas réussi. Elle démontre cependant la forte tentation que représente pour les régions le « vide du pouvoir » au niveau fédéral.

LA RÉPONSE ENTREPRENEURIALE DES FACHHOCHSCHULEN

Pour ce qui est de sa principale finalité qui consiste à encourager la mise en place d'un enseignement supérieur adapté aux besoins de l'économie et provenant de prestataires variés, il ne fait aucun doute que la politique des *Fachhochschulen* a réussi. Pour l'année 2000-01, 55 programmes de *Fachhochschulen* sont proposés et 15 autres sont prévus. Le secteur compte environ 8 500 étudiants et a déjà formé 2 600 diplômés. Il existe une remarquable palette de disciplines qui couvre l'étude des techniques d'information, de communication et de multimédia, diverses technologies, électroniques et autres, le tourisme, l'administration des affaires, la gestion et même des études militaires. Les cours sont dispensés dans tous les *Länder* autrichiens et offrent à tous les étudiants des expériences pratiques. Toutefois, dans leur quasi totalité, les prestataires comptent sur le financement en capital des administrations régionales ou d'autres instances d'État.

Il peut être intéressant de décrire les aspects entrepreneuriaux des *Fachhochschulen* en les comparant aux universités². C'est ce que nous allons faire, en nous servant des cinq éléments décrits par Clark comme fils conducteurs de la transformation.

Renforcer les mécanismes de direction

Il est de notoriété publique que la capacité de gestion des universités autrichiennes est faible. Ce ne sont pas des sociétés autonomes dotées d'un statut juridi-

que indépendant, mais des entités gouvernementales dirigées par le ministère. De tous temps, le recteur a été considéré comme *primus inter pares*; il est nommé pour deux ans et ses fonctions sont purement représentatives. Il ne dispose pratiquement d'aucun soutien administratif. Les organisations collégiales, qui représentent les intérêts des unités spécialisées et constituent une force de fragmentation, sont bien plus puissantes que les universitaires de haut niveau. Elles n'ont ni l'intérêt, ni le pouvoir nécessaires pour régler les conflits internes et fixer les priorités. Les universités sont plus ou moins considérées comme les filiales d'une « université nationale autrichienne » qui est pilotée par le ministère fédéral.

Les *Fachhochschulen* sont des associations ou des sociétés privées³ et sont gérées par une direction professionnelle. Les décisions que doit prendre cette direction concernent des questions bien plus diverses que celles qui relèvent des dirigeants des universités. Les universités ont des budgets détaillés, alors que les *Fachhochschulen* ont des budgets forfaitaires calculés d'après leurs effectifs, qu'elles peuvent dépenser en fonction de leurs décisions entrepreneuriales. Les universitaires sont des fonctionnaires, employés de l'administration fédérale. Dans les *Fachhochschulen*, tous les membres du personnel, enseignants ou non, sont les salariés de l'entreprise enseignante. Ces modalités d'emploi renforcent la gestion du personnel. L'admission des étudiants aux universités est réglementée par la loi fédérale et l'établissement n'a rien à dire sur les caractéristiques de ses effectifs. Les étudiants titulaires d'une *Matura*⁴ entrent librement à l'université, quels que soient leurs moyens. Dans les *Fachhochschulen*, les étudiants sont admis par l'établissement conformément aux places disponibles. Ces quelques exemples démontrent que les *Fachhochschulen* disposent d'une plus grande marge de manœuvre dans l'édification de leur propre profil.

Élargir la périphérie du développement

D'habitude, les universités hésitent à répondre aux demandes venues de l'extérieur. Le financement de l'État et l'appartenance à la fonction publique sont considérés à la fois comme des garanties de l'autonomie universitaire et comme des protections contre les pressions extérieures. En Autriche, le système universitaire traditionnel n'avait de partenaires qu'au niveau national, par l'intermédiaire des organes consultatifs auprès du ministère, ou du Parlement. Étant donné que les universités résistent à toute orientation professionnelle, elles n'éprouvent guère le besoin de renforcer leurs liens avec les intéressés de l'extérieur. Ceux-ci ne participent ni à la prise de décision, ni à l'évaluation de la qualité.

L'une des raisons de la création des *Fachhochschulen* est la conviction que les établissements d'enseignement supérieur doivent prêter plus d'attention aux besoins de l'économie dont on attend qu'elle emploie la majorité des diplômés. Les *Fachhochschulen* dépendent de divers intéressés extérieurs; en effet, une partie

de leurs recettes vient des administrations provinciales et municipales et du monde des affaires, d'où l'incitation à faire participer les intéressés de l'extérieur aux décisions prises à différents niveaux. Les conseils d'administration, auxquels participent des entreprises, servent à formuler les demandes extérieures. Quand les *Fachhochschulen* mettent en place de nouveaux programmes, elles sont juridiquement tenues de faire la preuve de la nécessité des qualifications correspondantes pour le marché du travail. Il s'ensuit que l'élaboration des programmes d'études dans les *Fachhochschulen* se fait grâce à une interaction vigoureuse avec leur environnement économique. En outre, les *Fachhochschulen* sont évaluées tous les cinq ans. Le Conseil des *Fachhochschulen* nomme une équipe d'examineurs composée de quatre membres dont l'un est choisi dans l'environnement économique du programme.

Diversifier les sources de financement

Il est de tradition que tous les besoins financiers des universités autrichiennes soient satisfaits par l'administration fédérale. Cela ne peut se faire que si c'est aussi l'administration qui définit ces besoins. Les universités formulent des demandes et des propositions, mais c'est le ministère qui a le dernier mot quant à leur acceptation ou leur refus. Cette relation « paternaliste » entre l'administration fédérale et les universités a, entre autres, pour incidence l'affectation précise du financement⁵. A mesure que les fonds publics diminuent, les universités tentent d'accéder à d'autres sources de financement. Cependant, pour cause d'obstacles multiples (tels que les restrictions juridiques, les habitudes des enseignants), le revenu privé des universités reste inférieur à 10 % de leur revenu total.

Dans le secteur des *Fachhochschulen*, l'administration fédérale a retenu une approche différente. Les *Fachhochschulen* reçoivent leur financement de base de l'administration fédérale sous la forme d'une somme forfaitaire calculée en fonction des effectifs (Pechar, 1997). Ce financement de base étant insuffisant⁶, les *Fachhochschulen* sont dans l'obligation de trouver d'autres sources de financement. Elles ont assez bien réussi à accéder à d'autres sources de revenu, notamment les administrations provinciales et municipales. Les revenus d'origine privée sont relativement modiques. La Loi fédérale interdit le versement par les étudiants de droits d'études⁷.

Dynamiser le cœur de l'université

Il est important pour les universités de défendre et de maintenir les valeurs universitaires propres à la tradition humboldtienne qui leur semblent mises en péril par les réformes récentes, et notamment par la tendance au renforcement de la gestion. Les valeurs universitaires telles que l'unité de la recherche et de l'enseignement ou l'indépendance vis-à-vis de toute interférence extérieure,

jouent un rôle important, tout au moins au niveau symbolique. Elles sont toutefois utilisées sur un mode défensif, afin de maintenir le statu quo et d'éviter le changement.

Dans les *Fachhochschulen*, cependant, si l'on est sensible aux demandes de l'extérieur, les valeurs universitaires dans leur acception traditionnelle ne sont pas encore ancrées dans la configuration et la pratique de ces nouveaux établissements. Certains acteurs (notamment des universitaires) mettent en question la légitimité de la recherche conduite dans les *Fachhochschulen*. Le statut des enseignants pose un autre problème. L'autonomie collégiale est imposée par la loi mais, dans quelques cas, la collégialité est relativement faible. Dans certains programmes de *Fachhochschulen*, l'enseignement est assuré en grande partie par des maîtres de conférence travaillant à temps partiel. Il n'existe donc pas la « masse critique » d'enseignants permanents qui est indispensable à l'intégrité d'un établissement. Qui plus est, il n'y a souvent qu'un ou deux programmes de *Fachhochschulen*, de sorte qu'il n'y a guère de « fécondation croisée » entre enseignants. Le renforcement des valeurs théoriques est l'un des principaux défis que le nouveau secteur devra relever.

Intégrer une culture d'entreprise

Pour récapituler, les *Fachhochschulen* ont acquis des habitudes entrepreneuriales, voire commerciales, bien ancrées, leur direction est professionnelle et réagit aux demandes extérieures, et leur base de financement diversifiée. L'une de leurs faiblesses potentielles tient au fait que la culture d'entreprise n'est pas encore suffisamment intégrée aux valeurs théoriques de l'enseignement. Les universités, de leur côté, se servent de ces valeurs théoriques pour repousser toute réforme qui leur permettrait de passer de la situation d'organes d'État à celle d'entreprises publiques. Les deux secteurs devront acquérir une culture entrepreneuriale pleinement intégrée, dans laquelle une base économique solide sous-tend les convictions universitaires.

CONCLUSIONS

L'expérience autrichienne d'une politique des *Fachhochschulen* a démontré l'importance des mesures systémiques pour encourager, de la part des établissements, une réponse entrepreneuriale. Elle n'a pas seulement facilité la mise en place d'un nouveau secteur de programmes adaptés à la demande professionnelle, mais elle a aussi servi de modèle à plusieurs autres réalisations de l'enseignement supérieur autrichien, comme en témoigne la nouvelle législation dans le secteur universitaire. En fait, quelques-unes des libertés dont bénéficient les *Fachhochschulen* sont enviées par les universités. Mais nos recherches ont montré que certains problèmes centrent l'attention sur les remarques de Clark (1998) au

sujet de l'instabilité. On s'inquiète au ministère de voir que le modèle de l'habilitation offre actuellement moins d'autonomie que celui des universités après leur réforme. Au niveau du système, l'incertitude demeure quant à l'équilibre des pouvoirs entre l'administration fédérale et le FHR; à cela s'ajoute le fait que les régions jouent un rôle nouveau en « négociant » l'affectation des programmes et des places. D'autres modèles (subversifs ?) apparaissent. Tandis que le secteur des *Fachhochschulen* devrait se développer par suite de l'entrée des questions sociales dans la gamme des programmes habilités par le FHR, les académies pédagogiques résistent aux pressions et pourraient avoir une identité distincte en tant que collèges autonomes. D'autres collèges tertiaires ont noué des liens avec des universités étrangères pour délivrer des diplômes. La création du secteur des *Fachhochschulen* s'est déroulée dans un climat économique relativement favorable. Bientôt, des décisions difficiles devront être prises. Il serait difficile de dire que la politique des *Fachhochschulen* n'a pas été un succès – tout au moins jusqu'à présent – mais l'avenir, tout comme le passé (Hartley, 1953) est un autre pays.

Notes

1. Entre temps, toutes les questions relatives à l'éducation ont été confiées au ministère de l'Éducation, de la science et de la culture (*Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur, BMBWK*).
2. L'une des difficultés d'une telle comparaison est que les universités elles-mêmes doivent faire l'objet de réformes sérieuses (cf. Pechar/Pellert, 1998). La description qui suit se réfère principalement au début des années 90 (époque à laquelle le modèle de l'habilitation a été conçu). Entre temps, les universités ont acquis d'autres caractéristiques en matière de gestion et d'habilitation, mais elles restent loin des *Fachhochschulen*.
3. Le plus souvent, les organismes publics (représentants des administrations provinciales ou des municipalités) font partie des associations ou sont actionnaires des sociétés qui sont propriétaires des établissements. En outre, les dépenses des *Fachhochschulen* sont d'origine publique pour la plupart. En conséquence, on peut dire que les *Fachhochschulen* ne sont privées qu'en termes juridiques. Il est plus exact de dire que ce sont des entreprises publiques (par opposition aux organismes d'État).
4. La *Matura* est le certificat de fin d'études du Gymnasium, la filière secondaire élitiste.
5. Depuis quelques années, la désignation très élaborée des postes budgétaires est remplacée par trois grandes catégories budgétaires (*Töpfe*).
6. L'administration fédérale a fixé les « coûts normatifs » des dépenses courantes, mais n'en fournit que 90 %. Le reste, auquel s'ajoute le financement des bâtiments et des investissements, doit venir d'autres sources.
7. A cet égard, les *Fachhochschulen* sont dans la même situation que les universités.

Références

- AUSTRIA (1992),
« Diversification of higher education in Austria », Rapport de base soumis à l'OCDE, Vienne, BMWF.
- AUSTRIA (1993),
Fachhochschulstudienetz (Loi fédérale sur les programmes des *Fachhochschulen*), Vienne.
- CLARK, B.,
The Entrepreneurial University, Oxford, Pergamon.
- FISCHER, R. et MELCHIOR, J. (1995),
Qualitätssicherungsmechanismen im Fachhochschulbereich, Endbericht, Institut viennois des hautes études (IHS).
- GORNITZKA, Å. et MAASSEN, P.(2000),
Hybrid steering approaches with respects to European higher education, *Higher Education Policy*, 12, 1.
- HARTLEY, L.P. (1953),
The Go-between, Harmondsworth, Penguin.
- LIEGL, B. et MULLER, W. (1999),
« Senior officials in Austria », in E.C. Page et V.W. Wright (dir. pub.), *Bureaucratic Elites in Western European States*, Oxford University Press, Oxford.
- OCDE (1995),
Examens des politiques nationales d'éducation : Autriche, Paris.
- OLSEN, J.P. (1988),
« Administrative reform and theories of organisation », in C. Campbelle et B.G. Peters, *Organizing Governance : Governing Organizations*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, pp. 233-254.
- PECHAR, H. (1997),
« The Funding of Fachhochschulen in Austria », *Tertiary Education and Management*, 3,2, pp. 165-172.
- PECHAR, H. et PELLERT, A. (1998),
« Managing change :organisational reform in Austrian higher education », *Higher Education Policy*, 11, 2, pp. 141-151.
- PFEFFER, T., UNGER, M., HÖLTTÄ, S. MALKKI, P., BOFFO, S., FINOCHIETTI, G. (2000),
« Latecomers in vocational higher education : Austria, Finland, Italy », *Higher Education Policy*, 13, 2.
- PRATT, J. et HACKL, E. (1999),
« Breaking the mould in Austrian higher education », *Higher Education Review*, 32, 1, pp. 34-54.
- ROSE, R. (1993),
Lesson-Drawing in Public Policy, Chatham, N.J., Chatham House.

Analyse et évaluation des conseils sociaux des universités espagnoles

Santiago Nieto Martín

Université de Salamanque, Espagne

RÉSUMÉ

Dans cet article, les conseils sociaux des universités espagnoles sont analysés et évalués, ainsi que leur rôle en faveur de la participation de la société à la vie de l'université, leurs fonctions, leur structure et leur composition actuelle. On propose une évaluation de leur fonctionnement et de leur dynamique actuels, et des résultats qu'ils ont obtenus depuis leur création. Enfin, nous présentons les principaux objectifs que les conseils se sont fixés pour l'avenir, notamment pour diversifier leurs compétences, acquérir plus de moyens et disposer d'un plus grand poids en matière économique.

INTRODUCTION

L'une des principales dimensions qu'il convient d'envisager et d'évaluer à propos de tout établissement universitaire est celle des rapports formels et structurels qu'il entretient avec la société qui l'entoure. Des liens à double sens les rapprochent et apparaissent principalement dans la réglementation et la constitution des organisations et fondations qui, d'une manière ou d'une autre, incarnent la projection sociale de l'université. Cependant, ces projections dépassent ce qui relève de « l'institutionnel », car il existe des dimensions économiques et culturelles essentielles qui, sous forme « d'avantages » sont sans cesse générées par l'existence même de l'université.

LE CONSEIL SOCIAL, LIEN ENTRE L'UNIVERSITÉ ET LA SOCIÉTÉ EN ESPAGNE

Comme le stipule le Préambule à la Loi organique 11/1983 du 25 août sur la réforme universitaire, l'une des obligations juridiques de l'université espagnole

consiste à faire rapport à la société sur ce qu'elle est en droit d'exiger, à savoir, la qualité de l'enseignement et de la recherche.

En fait, la Loi de réforme des universités espagnoles s'articule autour de l'idée que l'université n'est pas le patrimoine des membres actuels de la communauté universitaire, mais qu'elle constitue un authentique service public consacré à l'intérêt général de l'ensemble de la collectivité nationale et de sa région autonome. La création d'un conseil social à l'intérieur de la structure universitaire et la volonté de garantir la participation des diverses forces sociales à la direction de l'université, sont précisément conformes à cette idée centrale.

C'est ainsi que les conseils sociaux sont devenus les éléments fondamentaux d'un processus universitaire dynamique et le reflet de la société au sein de l'université, tout en projetant à l'intention du milieu ambiant la situation de l'enseignement et de la recherche dans chaque établissement universitaire.

Les conseils sociaux constituent des entités différentes dont chacune mérite d'être évaluée en tant que telle. A partir de leur analyse, nous cherchons à obtenir des données révélatrices de la dynamique universitaire qui seraient difficiles à obtenir par d'autres voies. Cette évaluation s'appuie sur l'information documentaire qui nous a été fournie par le secrétariat de chacun des conseils sociaux étudiés, principalement sous la forme de statuts et de procès-verbaux qui témoignent officiellement du fonctionnement des conseils.

Pour compléter l'information mentionnée ci-dessus, nous utilisons l'évaluation fournie de l'« intérieur » des conseils sociaux au cours de l'interview de leurs présidents : leurs points de vue nous donnent une information générale quantitative et qualitative sur la dynamique des conseils ainsi que sur leurs relations avec et au sein des institutions universitaires.

Réglementation juridique des conseils sociaux

L'Article 14 de la Loi de réforme universitaire (LRU) sur la création des conseils sociaux stipule que :

- Le conseil social est l'organe de participation de la société à la vie de l'université.
- Le conseil social est responsable de l'approbation du budget universitaire et des programmes pluriannuels proposés par le Conseil de direction et, d'une façon générale, de la supervision des activités économiques de l'université et de l'accomplissement de ses services. Il est aussi chargé de promouvoir la collaboration de la société au financement de l'université.
- La composition du conseil social est la suivante :
 - Pour deux cinquièmes, de représentants du Conseil de direction, désignés par le Conseil parmi ses membres ; le Recteur, le Secrétaire général et le

directeur de l'administration universitaire feront nécessairement partie de cette représentation.

- Pour les trois cinquièmes restants, d'une représentation des intérêts sociaux, conformément aux stipulations de la Loi de la Région autonome correspondante. Cette loi prévoit aussi le nombre total des membres dudit conseil et, en tout état de cause, la participation de représentants des syndicats et des associations patronales. Aucun des représentants mentionnés dans ce paragraphe ne peut être membre de la communauté universitaire.
- Le président du conseil social sera désigné par la région autonome correspondante.

Nous constatons ainsi qu'il existe une base juridique « suffisante » qui garantit la participation réelle de la société à la vie de l'université, et qui relève à la fois de la composition de son conseil et des différentes fonctions qui lui sont assignées.

Par la suite, chacune de ces fonctions sera plus précisément explicitée par les statuts de chaque université, qui font tous valoir que le conseil social est l'organe de participation de la société à la vie de l'université.

Fonctions statutaires des conseils sociaux

Les fonctions assignées aux conseils sociaux sont très générales. Il ne semble y avoir aucune différence importante entre les fonctions des divers conseils. Cependant, dans certains cas, elles sont décrites en grand détail, et dans d'autres elles sont présentées de façon plus générale. Afin de préciser les fonctions qui incombent aux conseils sociaux dans les universités espagnoles, nous pouvons donc les inscrire aux rubriques suivantes :

- **Fonctions consultatives**

- Rendre compte, en accord avec le Conseil de direction de l'université, de la création, de la fusion, de la modification ou de la suppression des facultés, des écoles techniques supérieures, des écoles universitaires, des collèges, instituts et départements universitaires.
- Rendre compte de la nomination et, le cas échéant, de la révocation du directeur des affaires universitaires.
- Rendre compte de l'intégration et du mode de fonctionnement des foyers universitaires.
- Évaluer l'activité d'enseignement et de recherche, en envisageant le maintien ou l'éventuelle modification de certaines affectations.

- **Fonctions de régulation**

- Préciser, grâce à l'information fournie par le Conseil de direction, les règles qui s'appliquent aux étudiants de l'université.

- Réglementer la création, la modification et la suppression des barèmes du personnel administratif et du personnel de service de l'université.
- Réglementer l'affectation des suppléments de salaire au personnel enseignant, sur proposition du Conseil de direction.
- Réglementer, sur proposition du Conseil de direction, la nomination, l'affectation, la qualification, la définition du personnel, ainsi que les fonctions et les niveaux de qualification du personnel de recherche.
- Chercher à établir un programme de bourses, d'aides financières et de subventions.
- **Fonctions de supervision et de contrôle**
 - Évaluer les résultats et la qualité des activités de l'université.
 - Faire en sorte que les règlements adoptés soient appliqués par le directeur de l'administration universitaire pour faire fonctionner les services économiques et administratifs.
 - Prendre connaissance du rapport économique annuel du Conseil de direction.
 - Approuver, sur avis du Conseil de direction, la réglementation des divers appuis financiers créés dans les départements, les centres d'apprentissage, les instituts universitaires et autres unités structurelles du campus.
- **Fonctions de décision**
 - Approuver les accords conclus avec d'autres établissements publics et privés d'enseignement supérieur.
 - Ratifier, dans le cadre de la programmation pluriannuelle, les programmes d'études approuvés par le Conseil de direction.
 - Fixer le montant des droits d'études pour les cursus qui ne mènent pas à l'obtention de diplômes officiels.
 - Approuver les projets du budget annuel et la programmation pluriannuelle.
 - Procéder directement à la vérification et au contrôle interne des comptes universitaires.
 - Définir le temps que les étudiants peuvent passer dans les différents centres.
 - Approuver les conditions de travail du directeur de l'administration universitaire.
 - Autoriser les opérations immobilières et la désaffectation rapide des bâtiments publics.
 - Décider de la création de foyers d'étudiants appartenant à l'université.

- Convenir, sur proposition du Conseil de direction, de l'allocation personnelle de rémunérations supplémentaires au mérite, ou en fonction des exigences de l'enseignement et de la recherche.
- Veiller à la conservation, à la restauration et à l'enrichissement du patrimoine artistique, documentaire et culturel de l'université.
- Approuver le budget du conseil social et sa liquidation.
- **Fonctions relatives aux rapports entre l'université et la société**
 - Favoriser la collaboration avec les établissements, les associations, les entreprises et tout autre type d'organisation, en vue de la mise en œuvre des activités de l'université, et notamment de l'enseignement et de la recherche.
 - Proposer la création de parrainages et de liens entre l'université et les établissements tant publics que privés, tant sectoriels que généraux, afin de concourir à la réalisation des objectifs de l'université en matière d'enseignement et de recherche.
 - Favoriser l'obtention de moyens financiers pour financer les activités présentant un intérêt culturel et économique.
 - Collaborer aux initiatives prises par l'université pour obtenir de l'aide provenant d'organisations extérieures à l'université, afin de réaliser les objectifs spécifiques ou généraux de l'établissement d'enseignement.
 - Diriger, par l'intermédiaire des médias à vocation sociale, l'attention de la société vers les projets et les activités de l'université.

Après avoir délimité les fonctions conférées par les statuts aux conseils sociaux des universités espagnoles, nous constatons non seulement que le cadre juridique établi cherche à garantir la participation de la société à la vie de l'université, mais aussi que la nature des fonctions qui lui sont attribuées (académiques, scientifiques, économiques, sociales, etc.) font du conseil un élément doté d'une grande importance pour la dynamisation et le contrôle de l'université, tout en favorisant le développement et l'efficacité de l'établissement et en structurant la relation nécessaire entre les différents strates qui le composent.

Il nous faut toutefois apporter ici une précision de grande importance. Les pouvoirs attribués aux conseils sociaux sont très variés et très importants, mais dans la pratique, les conseils se contentent pour la plupart d'« approuver » toute proposition faite par les instances dirigeantes de l'université. Nous pouvons donc considérer que leurs fonctions essentielles consistent à « être informés de tout ce qui se passe dans la direction de l'université » et qu'ils se limitent à « exprimer leur accord ou leur désaccord » à l'égard de tout sujet intéressant l'établissement. L'autonomie authentique des conseils sociaux se limite aux questions de deuxième ou troisième

ordre et, avant tout, à ce qui contribue à la création d'un climat social favorable à la mise en œuvre des fonctions qui sont celles de l'université.

Qui plus est, nous voudrions faire remarquer que les universités espagnoles jouissent d'une très grande autonomie en ce qui concerne leur propre gestion, ce qui est juridiquement attesté. C'est pourquoi l'existence des conseils sociaux est si importante ; en effet, ils servent à tout le moins de filtres, sur le plan formel et en matière de supervision, pour la gestion universitaire.

S'il n'est pas question ici de préciser chaque fonction assignée aux conseils sociaux, il semble nécessaire de réfléchir à celles qui ont pour objet d'évaluer les résultats de l'université et la qualité de ses activités. A cet égard, les décisions prises par les conseils sont peu nombreuses et manquent de cohérence. La plupart des universités espagnoles souscrivent aux concours et aux programmes d'évaluation de la qualité favorisés par l'administration centrale du ministère de l'éducation et de la culture et, dans ce sens, les conseils sociaux s'inscrivent dans la politique menée par l'université. Quelques-unes d'entre elles cependant, du fait des subventions qu'elles reçoivent de l'administration régionale, encouragent la recherche et les rapports visant à évaluer l'efficacité et la qualité des services offerts par l'université.

Composition et fonctionnement des conseils sociaux

Dans leur quasi-totalité, les conseils sociaux des universités espagnoles ont commencé à fonctionner entre 1985 et 1995. Au cours de cette période, l'administration centrale a transféré la responsabilité de l'enseignement universitaire aux 17 régions autonomes qui constituent l'État espagnol. Le fait est d'autant plus important qu'il a aussi conféré à l'université une autonomie politique pleine et entière.

Cette autonomie politique repose sur deux points d'appui principaux. Premièrement, il a été créé dans chaque région un conseil inter-universitaire auquel participent majoritairement les universités de la région. Ce sont, en fin de compte, ces universités qui définissent et contrôlent la politique universitaire. Deuxièmement, on voit se produire un phénomène très intéressant qui retentit sur l'élaboration des politiques dans les universités espagnoles. Par suite de la prolifération des universités qui s'est produite au cours des vingt dernières années, les universités deviennent nettement plus concurrentielles dans la recherche des meilleurs étudiants, et offrent une éducation de qualité pour en attirer le plus grand nombre possible. Cela ne peut se faire que si chaque université jouit d'une autonomie sans cesse croissante pour élaborer sa propre politique et bénéficie, par ailleurs, d'un solide soutien économique de la part de l'administration régionale dont elle relève.

Bien qu'il y ait de nombreuses différences entre le nombre de membres qui constituent les conseils régionaux, et leur singularité, on respecte dans toutes les universités le pourcentage fixé dans l'Article 14 de la LRU. Dans la plupart des conseils sociaux la répartition des membres est la même. D'une façon générale, en prenant pour exemple l'Université de Salamanque, qui est la plus ancienne et l'une des plus prestigieuses universités au plan international, cette distribution se présente comme suit :

- Un président, désigné par le gouvernement de la Région autonome correspondante.
- Huit membres issus de l'université :
 - Trois membres de droit (le Recteur, le Secrétaire général, le directeur de l'administration universitaire).
 - Cinq membres du Conseil de direction.
- Huit membres issus de la société :
 - Un membre désigné par le ministère de l'Éducation et de la Culture.
 - Deux membres représentant l'Assemblée régionale.
 - Un membre de l'administration régionale de la Région autonome.
 - Un membre représentant les villes du district.
 - Deux membres de la CEOE (Confédération espagnole des entreprises commerciales).
 - Un membre de la CEPYME (Confédération espagnole des petites et moyennes entreprises).
 - Un membre des CCOO (« Commissions des travailleurs », fédération syndicale).
 - Deux membres de l'UGT (« Syndicat général des travailleurs », fédération syndicale).
- Le Secrétaire du conseil.

Le règlement interne de chacun des conseils sociaux fixe l'ordre de travail qui lui est propre, généralement à la suite de séances plénières, ou encore de séances des commissions ou de sessions permanentes. Les séances plénières rassemblent tous les membres du conseil et doivent se tenir au moins une fois par trimestre, tandis que les séances des commissions réunissent un nombre de membres limité (de cinq à dix) et sont organisées en fonction des différents sujets à traiter.

Il existe en général trois commissions permanentes :

- La commission économique et financière.
- La commission académique et scientifique.
- La commission des relations sociales.

Dans chacune des commissions permanentes, on élit un président parmi les membres du Conseil social, avec le même secrétaire que pour l'ensemble du conseil. Il est intéressant de faire remarquer que c'est la commission économique et financière qui compte le plus grand nombre de membres, ce qui permet de supposer que l'on attribue une grande importance à ses fonctions, sans pour autant enlever de l'importance à celles des deux autres commissions.

ANALYSE ET ÉVALUATION DU FONCTIONNEMENT DES CONSEILS SOCIAUX

L'analyse et l'évaluation des conseils sociaux, ainsi que les fonctions qui leur sont confiées, ressortent en premier lieu de documents et de données qui nous ont été communiqués et qui prennent en compte le « chevauchement » des fonctions, les thèmes envisagés, les décisions prises et les résultats obtenus ; par la suite, l'information fournie par les présidents des conseils sociaux a servi à évaluer et à comparer « de l'intérieur » les enseignements précédemment recueillis.

A cet égard, la stratégie méthodologique utilisée est centrée tout d'abord sur l'analyse documentaire de la réglementation et des statuts des conseils sociaux. Les règlements de tous les conseils sociaux sont publiés dans le Bulletin officiel et il a donc été facile d'en prendre connaissance. Cependant, la bibliographie qui suit ne contient que les ensembles de règles qui paraissent les plus complets et plus axés sur l'évolution sociale des conseils, ainsi que sur leurs fonctions, leurs finalités, etc.

En deuxième lieu, nous avons adressé aux présidents de tous les conseils sociaux un questionnaire contenant une série de questions ouvertes visant à obtenir une évaluation exacte des limites et des possibilités des conseils, de la mesure dans laquelle ils s'acquittent des fonctions qui leur sont assignées, de l'appréciation qui est faite de leur action, de leurs perspectives d'amélioration futures, etc. La plupart des présidents ont répondu au questionnaire, même si leurs réponses étaient très semblables. L'utilisation de l'information étant anonyme, nous avons cité certains paragraphes choisis dans les différentes réponses qui nous semblaient intéressants.

Nous donnons donc ci-dessous une description de la situation des conseils ainsi que les conclusions tirées de l'analyse.

A l'heure actuelle, l'existence du conseil social n'est plus mise en question par aucune des strates de l'université car elles sont pleinement conscientes du rôle qu'il est appelé à jouer. Toutefois, si son existence est solidement reconnue d'un point de vue législatif, elle ne l'est pas sur le plan des fonctions dont il est censé s'acquitter, dans la mesure où l'impression donnée est celle d'une catalyse exercée entre les deux strates, le caractère informatif prenant le pas sur les fonctions de décision.

En outre, la composition du conseil favorise manifestement la présence majoritaire des diverses strates et administrations à caractère public, la représentation des entreprises et des fédérations syndicales étant simplement symbolique. Nous estimons par ailleurs que d'autres collectivités culturelles, artistiques, ou autres devraient aussi être représentées, car elles pourraient apporter une aide importante aux conseils dans l'exécution de leurs fonctions. Nous avons parlé plus haut d'impact culturel, de source de prestige, de services rendus, etc. Il nous semble souhaitable que les conseils sociaux contribuent à l'interprétation de ces messages.

En tenant compte des grandes catégories fonctionnelles que nous retrouvons dans la plupart des conseils, et conformément aux missions économiques, sociales et universitaires généralement envisagées, notre évaluation est la suivante :

- Pour ce qui est de la dimension économique et financière, le conseil contrôle toutes les questions relatives aux budgets, aux investissements, aux dépenses, aux subventions, aux bourses, etc. Par conséquent, du côté de l'université, la rigueur est plus grande dans le domaine de la programmation et des divers aspects économiques qui la concernent. De plus, compte tenu du manque de conscience sociale au sujet de la collaboration financière souhaitable pour l'université, les conseils n'ont pas été en mesure de progresser dans ce domaine.
- La dimension sociale des universités a été prise en compte par les conseils sociaux comme en témoignent deux actions qui méritent d'être mentionnées :
 - Promotion et collaboration à diverses publications présentant un intérêt économique, commercial, artistique et culturel pour les diverses communautés dont relève chaque université.
 - Contribution à l'enrichissement du patrimoine artistique et culturel des universités et diffusion de leur image au moyen de diverses études et publications.
- Pour ce qui est de la dimension académique et scientifique, les conseils sociaux se sont limités de façon presque exclusive à rendre compte favorablement de toutes les questions qui leur sont soumises par chaque Conseil de direction.

L'évaluation des conseils sociaux qui figure aux paragraphes précédents repose sur une information que nous tenons pour « évidente », où l'interprétation des sujets traités nous donne la possibilité de représenter fidèlement la dynamique des conseils, ainsi que leur efficacité.

Toutefois, sachant qu'il y a en général des niveaux d'analyse qui échappent à l'information fournie, nous avons estimé qu'il convenait de mener aussi une évaluation d'un autre type, c'est à dire une évaluation « de l'intérieur », grâce aux

impressions recueillies à partir des questionnaires remplis par les présidents des conseils sociaux. Il ne fait aucun doute que cette information présente un grand intérêt compte tenu des objectifs que nous nous sommes fixés.

Il convient de mentionner brièvement les présidents des conseils sociaux. Ils sont désignés par l'administration de chacune des Régions autonomes qui les choisissent parmi des individus dont le prestige social est reconnu, qui ont à leur actif une histoire professionnelle longue et brillante et dont la préparation à l'exercice des fonctions qui leur sont assignées, de même que leur indépendance, ne font en général aucun doute.

Les qualités humaines et professionnelles des présidents des conseils sociaux sont censées garantir la fiabilité et l'exactitude des évaluations qui leur sont confiées, et qui représentent généralement le fruit de l'expérience accumulées au fil des ans, depuis que les conseils sociaux existent en Espagne.

Nous avons donc effectué une « analyse de contenu » des déclarations des présidents, en présentant leurs opinions sur la question que nous posons.

A cet égard, nous citons ci-dessous les différentes réponses des présidents sur les thèmes les plus importants. En tout état de cause, ces appréciations sont toujours présentées entre guillemets, afin de différencier notre opinion personnelle de celles des présidents.

On s'accorde en général à reconnaître qu'au commencement, « quand le conseil a été créé par la LRU dans la structure de l'université, il est apparu comme un élément étranger » dans l'organigramme de l'université. Cependant, au fil des années « on s'est intéressé davantage à cet organe et on a mieux apprécié toutes les fonctions qui lui étaient confiées ».

Bien que le conseil social soit l'organe permettant la participation de la société à la vie de l'université, il reste une question importante qui, au terme de plusieurs années d'expérience, nous semble mériter une réponse, à savoir, les mécanismes de participation actuels atteignent-ils les objectifs visés :

« Non, bien entendu : pour que le conseil social soit réellement efficace, il doit participer plus directement à la gestion quotidienne de l'université, que ce soit quantitativement ou qualitativement. Pour ce faire, il devrait être doté d'une structure différente de celle qui figure dans l'actuelle LRU. J'estime aussi que l'administration universitaire doit être intégrée au conseil social. Cette idée a été présentée plusieurs fois dans différentes tribunes auxquelles ont participé des représentants des conseils sociaux de tout le pays, et le ministère de l'éducation et de la science en est pleinement conscient. »

Dans les trois domaines qui regroupent les différentes fonctions des conseils sociaux, questions économiques et financières, académiques et scientifiques, et

relations sociales, et qui font l'objet de commissions permanentes, les évaluations suivantes ont été faites :

« Pour ce qui est de la dimension économique et financière, l'évaluation est très positive. La Loi confie au conseil l'approbation des budgets de l'université, ce qui signifie que l'administration et le Conseil de direction doivent tous deux présenter des budgets bien préparés. Qui plus est, le conseil se charge d'un suivi trimestriel très rigoureux, ce qui lui confère une efficacité extraordinaire. »

Cependant,

« tel n'est pas le cas dans le domaine des relations sociales où le taux d'efficacité est faible. Dans notre pays, ces questions sont loin d'éveiller le même intérêt que dans certaines universités américaines où les anciens élèves collaborent efficacement au financement de leur ancienne université ; d'autres collectivités sociales y participent aussi au financement et contribuent activement à la vie et au développement de l'établissement. Il me semble que nous sommes encore très loin de la réalisation de ces objectifs, bien que l'on tente de petits pas dans cette direction. »

Pour ce qui est des domaines académiques et scientifiques,

« le rôle du conseil se limite à l'approbation des propositions faites par le Conseil de direction et, bien qu'il soit habilité à proposer, par exemple, l'instauration de nouveaux programmes menant à un diplôme, il n'y a jamais eu de cas où le conseil ait proposé quoi que ce soit de différent des études, des suggestions ou des accords du Conseil de direction. »

Étant donné que les présidents des conseils sociaux sont très bien placés pour juger des aspects qui intéressent notre étude, nous estimons que leur estimation/évaluation est fort utile dans des domaines tels que « la disponibilité à l'université de personnels enseignant, administratif et de service », « les ressources matérielles mises à la disposition de l'université tout entière » et « l'organisation fonctionnelle de l'établissement ».

« L'université continuera de présenter toutes sortes d'imperfections dans notre pays tant qu'elle continuera de ne recevoir que 1 % du PIB, contrairement aux universités des pays avoisinants qui en reçoivent 1.5 %. En outre, l'accroissement continu des universités, des centres et des cursus universitaires nuit à l'université dans son ensemble, en accentuant les pénuries et en abaissant la qualité de ses services. La mise en œuvre du district unique* ne doit pas être retardée car elle aboutirait à un réaménagement des centres, départements et services en général, ce qui favoriserait une hausse de la qualité. »

* N.T.A. « district unique » signifierait que chaque université espagnole serait considérée comme appartenant à un seul district plutôt qu'à différents districts régionaux.

« L'organisation fonctionnelle de l'université, centrée principalement sur la gestion et l'administration de l'établissement, s'est récemment améliorée. A l'heure actuelle, l'organisation est efficace et rentable ; à cet égard, tous les membres de l'équipe rectorale consacrent chaque jour de nombreuses heures à la gestion, ce qui favorise le fonctionnement sans heurts de l'université. »

Au titre des fonctions assignées aux conseils sociaux,

« des mesures spéciales ont été prises, tant par le président que par certains membres du conseil, afin de collecter des fonds pour l'université. Même si les résultats ont été assez médiocres jusqu'à présent, cet objectif bénéficie dans certains milieux d'un préjugé favorable ».

Qui plus est, dans le budget assez restreint alloué aux conseils sociaux, « une partie » a toujours été destinée « au financement des bourses et aussi au financement des publications qui présentent un intérêt pour la communauté universitaire » ; il existe aussi des concours de nature scientifique destinés à subventionner la recherche et les publications « qui semblent présenter un grand intérêt scientifique et social ».

Les présidents des conseils sociaux mettent en évidence « la nécessité d'une augmentation considérable des budgets universitaires, conformément aux orientations déjà évoquées, de 1 à 1.5 % du PIB », et de « la réforme, aussi bien du Conseil de direction que des conseils sociaux eux-mêmes ». A leur avis, « il est de moins en moins raisonnable qu'une "entreprise" comme l'université, avec des milliers de salariés et un budget de centaines de millions de pesetas, dépendent exclusivement du Conseil de direction ; toute entreprise ayant le même nombre de salariés que l'université, serait dirigée par un Conseil d'administration ». Dans cet ordre d'idées, certains présidents estiment que « le Conseil de direction a bien assez à faire pour assurer la direction de l'enseignement académique et scientifique et devrait laisser la gestion au Conseil social qui, faisant office de Conseil d'administration, et avec une structure très différente de ce qu'elle est actuellement, s'occuperait de tout le reste ».

Enfin, les présidents souhaitent que l'université joue un rôle de plus en plus formateur. Cet aspect de son activité est « l'une des principales préoccupations constatées dans tous les conseils sociaux [qui estiment] que l'université doit devenir l'établissement chargé de la formation, non seulement des spécialistes et des chercheurs dont la société a besoin, mais aussi du nouvel être humain du XXI^e siècle ».

PROBLÈMES ACTUELS ET PERSPECTIVES D'AVENIR

A présent, si l'on s'appuie sur les conclusions tirées par les différentes assemblées qui réunissent les présidents des conseils sociaux d'Espagne, ces organes souhaitent diversifier leurs compétences, disposer de moyens plus importants et de l'infrastructure nécessaires à leur bon fonctionnement, avoir plus

d'influence sur les problèmes économiques et appliquer les méthodes de l'entreprise à « l'entreprise université ».

Les présidents des conseils sociaux estiment que les méthodes de planification stratégiques doivent s'appliquer à « l'entreprise université ». Ils comprennent que la planification stratégique doit mettre l'accent sur ce que l'université offre, c'est à dire les diplômes. Bien que la planification de l'offre universitaire s'adapte aux pouvoirs publics en fonction des besoins de la société, on pense que la participation des conseils sociaux doit être considérable.

De même, il semble souhaitable que les fonctions assignées aux conseils sociaux évolue dans le sens des modalités d'organisation caractéristiques des universités anglo-américaines, ce qui revient à faire participer la société à la gestion économique des conseils. En outre, on admet que l'instrument financier qui contrôle les services peut aussi permettre de diversifier les compétences des conseils, favoriser les activités de recherche, mettre sur pied des laboratoires de contrôle de la qualité, traiter les données, développer les domaines qui influencent fortement la société, les bureaux de l'emploi, l'urbanisme, l'environnement, etc. La consolidation et l'évolution des conseils sociaux ne doivent plus s'orienter uniquement vers les domaines strictement académiques, mais prendre en compte aussi les fonctions économiques et sociales.

Pour ce qui est de favoriser la collaboration de la société au financement de l'université, trois orientations sont définies : collaboration avec les entreprises, à la fois pour développer la recherche et pour former les étudiants et les diplômés, signature d'accords de collaboration entre les universités et les institutions financières et les grandes entreprises qui travaillent dans le secteur universitaire, et enfin, création d'un parrainage qui permettrait aux individus et aux entreprises de coopérer au financement des universités.

Enfin, on semble penser d'une façon générale que les conseils sociaux devraient participer plus étroitement aux responsabilités économiques et sociales, telles que le financement, la planification et la direction des universités. On estime toutefois que le principal problème à résoudre d'urgence n'est pas tant celui de la diversification des compétences, mais bien plutôt des moyens et des structures de soutien dont il faut disposer pour perfectionner les compétences existantes, sachant que les conseils sociaux n'ont pas les structures techniques et organisationnelles dont ils ont besoin pour s'acquitter de leurs fonctions.

CONCLUSION

Les conseils sociaux ont été créés en Espagne à la suite de l'adoption en 1983 de la Loi organique de réforme universitaire. Ils doivent permettre à la société de participer à la vie de l'université, laquelle doit rendre compte à la société, comme elle y a droit, de la qualité de l'enseignement et de la recherche.

Les conseils sociaux exercent des fonctions de consultation, de régulation, de supervision et de contrôle et s'occupent de la prise de décision et des rapports entre l'université et la société. Ils comprennent des représentants de l'université et de la société dans laquelle elle est insérée, et comportent des commissions, notamment la commission économique et financière, la commission académique et scientifique, et la commission des relations sociales.

A l'heure actuelle, du point de vue juridique, les conseils sociaux font pleinement partie de l'université espagnole et les décisions relatives à l'information prennent le pas sur celles qui concernent les modalités de décision.

Même si les résultats obtenus depuis leur création sont très inégaux, le bilan d'ensemble est très positif, bien que l'on estime que le mécanisme de participation actuel ne permette pas de réaliser les objectifs souhaités. Il faudrait donc dans un avenir proche que les conseils sociaux diversifient leurs compétences, se dotent des moyens et des infrastructures dont ils ont besoin pour assurer leur fonctionnement et tentent d'appliquer à l'université les méthodes de l'entreprise.

Les conseils ont pour objectif d'élargir l'éventail de leurs compétences afin de favoriser les activités de recherche, la création de laboratoires de contrôle de la qualité, le traitement de l'information, de mettre l'accent sur les domaines dont l'impact sur la société est sensible, les bureaux d'emploi, l'urbanisme, l'environnement, etc., en assumant non seulement les fonctions proprement universitaires, mais aussi les fonctions économiques et sociales.

Références

- ESTATUTOS DE LA UNIVERSIDAD DE SALAMANCA (1988),
Real Decreto 678/1988, de 1 de julio, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad de Salamanca (BOE de 5 de julio de 1988).
- ESTATUTOS DE LA UNIVERSIDAD DE SALAMANCA (1991),
Real Decreto 1292/1991, de 2 de agosto, por el que se aprueba la modificación de los Estatutos de la Universidad de Salamanca (BOE de 10 de agosto de 1991).
- MEMORIAS del Consejo Social (1990-1998),
La Universidad a la Sociedad y la Sociedad a la Universidad, Salamanca, Ed. Universidad.
- LEY ORGANICA 11/1983,
De Reforma Universitaria (BOE de 1 de septiembre de 1983).
- REGLAMENTO del Consejo Social (1986),
Reglamento del Consejo Social de la Universidad de Valencia, Valencia, Ed. Universidad.
- REGLAMENTO del Consejo Social (1987),
Reglamento del Consejo Social de la Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, Universidad Autónoma.
- REGLAMENTO del Consejo Social (1987),
Reglamento del Consejo Social de la Universidad de Complutense, Madrid, Ed. Universidad.
- REGLAMENTO del Consejo Social (1988),
Reglamento del Consejo Social de la Universidad de Salamanca, Salamanca, Ed. Universidad.
- REGLAMENTO del Consejo Social (1989),
Reglamento del Consejo Social de la Universidad de Granada, Granada, Ed. Universidad.
- REGLAMENTO del Consejo Social (1992),
Reglamento del Consejo Social de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, Ed. Universidad.
- REGLAMENTO del Consejo Social (1997),
Reglamento del Consejo Social de la Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona, Universidad Politécnica.
- REGLAMENTO del Consejo Social (1997),
Reglamento del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra, Pamplona, Ed. Universidad.

L'intervention du gouvernement dans l'enseignement supérieur à Macao

Herbert S. Yee

Hong Kong Baptist University, Chine

Mei Kou

University of Bath, Royaume-Uni

RÉSUMÉ

Cet article a pour objectif d'étudier le rôle du gouvernement de Macao dans la gestion de l'enseignement supérieur, en particulier l'incidence de l'action des pouvoirs publics sur la qualité de l'enseignement supérieur dans l'enclave. Il examine l'influence des autorités sur l'administration, les programmes d'enseignement, la dotation en personnel, et les activités de recherche et développement de l'université. Le contrôle exercé par le gouvernement sur l'Université de Macao a entraîné beaucoup d'effets indésirables. De nouveaux cours ou programmes ont été mis en place à la hâte pour répondre à des objectifs politiques, sans égard pour le contrôle de la qualité et les perspectives d'emploi des diplômés. L'emprise des autorités sur la gestion de l'université a beaucoup réduit son autonomie. En conclusion, les auteurs proposent des recommandations pratiques visant à améliorer la qualité de l'enseignement supérieur à Macao.

Depuis le milieu du XX^e siècle, l'intervention de l'État dans l'enseignement supérieur, ou la politisation de l'enseignement supérieur, s'accroît tant dans les pays développés que dans les pays en développement (Mauch et Sabloff, 1995 ; Neave et van Vught, 1991, 1994 ; Sommer, 1995). Le passage, au niveau mondial, d'une éducation post-secondaire de l'élite à un enseignement de masse a considérablement renforcé le rôle de l'État dans les universités et les collèges publics. L'État assume normalement au moins 80 % du budget de fonctionnement de l'enseignement tertiaire public élargi. L'économie de marché a également contribué à accroître le contrôle de l'État sur les établissements d'enseignement tertiaire publics comme privés, en particulier dans les régions qui se développent rapidement, comme la Corée, Singapour et Hong-Kong (Park, 1995 ; Selvaratnam, 1994 ; Mok, 1997). En tant que source principale de financement de l'enseignement tertiaire, l'État

est tenu de rendre compte au public de l'emploi des deniers dépensés. Le concept de responsabilité à l'égard du public englobe, selon certains, non seulement des questions de régularité en matière de finances, mais aussi *la pertinence* des activités pour lesquelles l'argent est dépensé et *leur utilité pour la collectivité* (Caldwell, 1993, p. 89).

L'État est de toute évidence l'organe le plus important en matière d'assurance et de contrôle de la qualité de l'enseignement tertiaire, car il régule et influence à la fois la planification et la mise en œuvre des politiques, et le financement, parfois par l'entremise de ses organismes agréés. Mais le public ne se satisfait pas simplement de l'assurance de la qualité éducative. Il exige que l'enseignement supérieur réponde aux besoins de la société, notamment à la demande de ressources humaines et de main-d'œuvre du marché. La nécessité de fournir des professionnels – ingénieurs, avocats, techniciens et spécialistes du domaine des affaires – prend le pas sur le besoin de former des généralistes qui obtiendront un diplôme en arts, en lettres ou en sciences sociales. Dans une société orientée vers le marché, les effectifs d'étudiants augmentent régulièrement dans les filières professionnelles et commerciales, alors que les inscriptions en lettres et en sciences sociales diminuent. L'État accorde surtout des bourses de recherche en sciences physiques, en particulier aux projets de recherche en sciences appliquées. Aux États-Unis, les proportions de bourses de recherche attribuées par l'État en sciences physiques, en sciences sociales et en lettres sont respectivement d'environ 90 %, 5 % et 5 % (Sommer, 1995, p. 9). La répartition inégale du financement de la recherche a provoqué en partie le déclin des sciences sociales et des lettres aux États-Unis à compter des années 60 (Altbach, 1991, p. 492). La prédilection des États modernes pour l'enseignement tertiaire de masse a par ailleurs renforcé le contrôle exercé par les pouvoirs publics sur l'accès aux universités et aux collèges, en particulier par le biais de mesures d'égalité des chances en faveur des minorités ethniques ou défavorisées. Mais l'assouplissement des conditions d'admission a des répercussions sur la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage ; par conséquent, certains établissements s'y opposent. Cependant, ce qui inquiète le plus les établissements d'enseignement tertiaire est le problème grave que pose l'intervention des pouvoirs publics pour leur autonomie.

On entend par autonomie le pouvoir d'administrer sans contrôle extérieur. On peut établir une distinction entre autonomie « fondamentale » et autonomie « opérationnelle ». L'autonomie fondamentale est le pouvoir dont dispose un établissement d'enseignement supérieur de fixer ses propres objectifs et d'arrêter ses propres programmes. L'autonomie opérationnelle est la capacité de décider des moyens par lesquels il poursuivra ses objectifs et appliquera ses programmes (Neave et van Vught, 1994, p. 7). Il faut distinguer l'autonomie de la liberté de l'enseignement, qui est le fait pour un universitaire de pouvoir rechercher la vérité dans son enseignement et ses travaux de recherche, où qu'elle semble le conduire, sans crainte d'être sanctionné ou licencié pour avoir enfreint quelque dogme politique, religieux ou social (Ashby, 1966). La liberté de l'enseignement

est le privilège du corps enseignant et des chercheurs, tandis que l'autonomie est celui des établissements. Les deux concepts ne sont pas nécessairement reliés, même si l'intervention des pouvoirs publics dans l'enseignement supérieur peut avoir des incidences à la fois sur l'autonomie et sur la liberté de l'enseignement.

Du point de vue de la réglementation de l'État, on peut distinguer deux modèles de base : le modèle de contrôle de l'État et le modèle de surveillance de l'État. Le modèle de contrôle de l'État, que l'on trouve couramment dans les systèmes d'enseignement supérieur du continent européen, conjugue l'autorité de la bureaucratie d'État et des corporations d'enseignants (Neave et van Vught, 1994, p. 9). C'est une organisation du pouvoir qui exprime les intérêts de deux groupes : les représentants de l'État et les professeurs de haut rang (Clark, 1983, p. 126) ; le niveau de la gestion institutionnelle est relativement faible. Dans le modèle de contrôle de l'État, la répartition du pouvoir se caractérise donc par un niveau supérieur fort (l'État), un niveau intermédiaire faible (la gestion institutionnelle) et un niveau inférieur fort (les professeurs titulaires d'une chaire) (Clark, 1983, p. 127). Quant au modèle de surveillance de l'État, il prend racine dans le système d'enseignement supérieur américain et dans le système d'enseignement supérieur britannique traditionnel. L'influence de l'État sur l'enseignement supérieur y est beaucoup moins grande que dans le modèle de contrôle de l'État (Neave et van Vught, 1994, p. 10). Le modèle d'enseignement supérieur britannique traditionnel combine l'autorité des corporations d'enseignants et une influence limitée du conseil d'administration et des gestionnaires des établissements (vice-chanceliers). Beaucoup le considèrent comme un modèle idéal pour conjuguer le financement public des universités et l'autonomie des établissements (Scott, 1995, p. 2). Le modèle américain est aussi une combinaison de l'autorité des corporations d'enseignants et du conseil d'administration et de la gestion des établissements. Mais comparativement au système britannique, l'influence du conseil d'administration (ou des membres du conseil d'université) et des gestionnaires y est plus forte. Dans le modèle de surveillance de l'État, l'influence exercée par l'État est faible. Les pouvoirs publics n'interviennent pas dans le système d'enseignement supérieur au moyen de règlements détaillés et de contrôles sévères. Ils respectent l'autonomie des universités et des collègues. L'État pilote l'enseignement supérieur de loin, à l'aide de dispositions réglementaires très générales (Neave et van Vught, 1994, p. 11).

Cet article a pour objectif d'étudier le rôle du gouvernement de Macao dans la gestion de l'enseignement supérieur, en particulier l'incidence de l'action des pouvoirs publics sur la qualité de l'enseignement supérieur dans l'enclave. Il examine l'influence des autorités sur l'administration, les programmes d'enseignement, la dotation en personnel, et les activités de recherche et développement de l'université. En conclusion, il propose des recommandations pratiques visant à améliorer la qualité de l'enseignement supérieur à Macao.

L'EXPANSION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR A MACAO

A Macao, l'enseignement universitaire moderne institutionnalisé est relativement nouveau ; il a pris naissance en 1981, avec la création, par un groupe d'avocats et d'hommes d'affaires de Hong-Kong, de la University of East Asia (UEA). En 1983, Pékin et Londres ont signé une déclaration conjointe par laquelle le Royaume-Uni s'engageait à rétrocéder Hong-Kong à la République populaire de Chine le 1^{er} juillet 1997. Les gouvernements chinois et portugais ont également signé une déclaration conjointe en 1987 aux termes de laquelle ce dernier convenait de rétrocéder Macao à la Chine le 20 décembre 1999. Dans le cadre des efforts qu'elle a accomplis pour préparer le passage de Macao de l'autorité portugaise à l'autorité chinoise, l'administration coloniale a accéléré la réforme de l'enseignement dans l'enclave, notamment celle de l'enseignement tertiaire. En février 1988, le gouvernement de Macao a acheté la UEA. La nouvelle université publique visait à favoriser la formation de cadres et de dirigeants potentiels locaux afin d'atteindre les objectifs de localisation pendant la période de passage de l'autorité portugaise à l'autorité chinoise (Rangel, 1991, p. 319). L'établissement d'une université publique dans le territoire avait à l'évidence une motivation politique. Comme on le verra dans la suite de cet article, les considérations politiques continuent d'influer sur la gestion et le développement de l'université.

Quand la UEA a été fondée en 1981, elle se composait simplement de deux collèges : le University College et le Junior College. Le premier proposait un programme de premier cycle de trois ans, et le second un programme pré-universitaire d'un an et un programme de deux ans conduisant à un premier diplôme spécialisé. Au cours des années 80, la UEA s'est adjoint trois collèges : un *Graduate College*, un *Polytechnic College* offrant des cours professionnels, comme la gestion hôtelière, la publicité et la création de mode, et un *Open College*, modelé sur la *Open University* britannique, qui dispensait des programmes d'enseignement à distance et des cours de formation continue le soir. Le gouverneur de Macao assumait les fonctions de président de l'université.

Les conditions d'admission étaient les mêmes qu'à Hong-Kong. Les candidats qui répondaient aux conditions d'admission de la University of Hong Kong étaient censés avoir satisfait à celles de la UEA. Les élèves de Macao devaient aussi passer l'examen du *General Certificate of Education* (GCE) à Hong-Kong pour pouvoir poser leur candidature à la UEA. L'université avait mis en place un programme de premier cycle de trois ans similaire à celui du système britannique de Hong-Kong. Mais les diplômés de l'enseignement secondaire de Macao pouvaient déposer une demande d'admission au programme pré-universitaire d'un an. Après s'être conformés aux exigences de ce programme, les étudiants pouvaient passer en première année de la filière supérieure sans avoir à se présenter à l'examen du GCE. Il n'est pas excessif d'affirmer que la UEA se souciait davantage de persuader les jeunes de

Hong-Kong de venir faire leurs études à Macao que d'attirer les diplômés des écoles secondaires de Macao. En fait, le nombre d'inscriptions d'étudiants venus de Hong-Kong a constamment dépassé de loin le nombre d'inscrits locaux. Pendant l'année universitaire 1986/87, sur 6 786 étudiants inscrits, 5 071, soit 75 %, venaient de Hong-Kong, et 724 seulement, soit 10.7 %, étaient des étudiants locaux.

Peu de familles de Macao pouvaient se permettre d'assumer les droits de scolarité élevés imposés par la University of East Asia, qui en 1984/85 se montaient à 27 500 HKD et sont passés en 1989/90 à 35 000 HKD. Les droits d'inscription étaient plus de deux fois supérieurs aux droits prélevés par les établissements d'enseignement tertiaire de Hong-Kong, et notablement plus élevés que les frais d'études en Chine continentale ou à Taiwan, choix préférés de la majorité des diplômés des écoles secondaires de Macao. Dans les années 80 pourtant, Hong-Kong ne comptait que deux universités (la University of Hong Kong et la Chinese University of Hong Kong) et deux collèges polytechniques (Hong Kong Polytechnic et City Polytechnic). Moins de 5 % des diplômés de l'enseignement secondaire de Hong-Kong pouvaient être admis dans les établissements d'enseignement tertiaire locaux. Les familles les mieux nanties de Hong-Kong envoyaient donc leurs enfants faire leurs études à Macao. En fait, certains considéraient la UEA comme « une université de Hong-Kong située à Macao » (Hui, 1994).

Le gouvernement de Macao est peu intervenu dans l'administration de la University of East Asia lorsque c'était un établissement privé. Les gestionnaires de l'université jouissaient d'un très haut degré d'autonomie. Les fondateurs exerçaient un contrôle serré sur le budget et la gestion de l'établissement. Ils recrutaient les responsables et universitaires principaux, y compris le recteur ou président, le vice-recteur, le secrétaire de l'université et les directeurs des cinq collèges. Mais ils déléguaient leurs pouvoirs et attributions aux responsables. Les directeurs des collèges, qui étaient des universitaires de haut rang et des gestionnaires expérimentés venus d'outre-mer, étaient chargés de la conception des programmes d'études et du recrutement du personnel enseignant de leurs établissements respectifs. Le mode de répartition des pouvoirs de gestion à la UEA évoquait le « modèle de surveillance de l'État », avec une supervision très restreinte du gouvernement local. Les pouvoirs de gestion étaient aux mains des fondateurs et des professeurs de haut niveau des collèges et des facultés.

L'INTERVENTION DU GOUVERNEMENT DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : ÉTUDE DE CAS DE L'UNIVERSITÉ DE MACAO

Après l'achat de la UEA par le gouvernement en 1988, l'établissement a été placé sous la tutelle d'un organisme public, la Fondation de Macao. Depuis, les autorités ont accru peu à peu leur contrôle sur diverses dimensions de l'université. Dans les paragraphes suivants, nous analyserons l'intervention du gouvernement

de Macao 1) dans la gestion et l'administration de la UEA ; 2) dans ses règles d'admission ; 3) ses programmes d'enseignement ; 4) le recrutement du personnel enseignant et du personnel administratif et technique ; et 5) ses activités de recherche et développement.

Gestion et administration

A la suite de la prise de contrôle de la UEA par le gouvernement en février 1988, la Fondation de Macao a remplacé les « fondateurs » à la tête de l'administration de l'université. Elle a nommé les membres du Conseil de l'université et du Comité de consultation. Elle a également nommé le recteur, le vice-recteur et les autres gestionnaires et universitaires principaux. La fondation devait en outre approuver les changements apportés aux programmes d'études et l'établissement des nouveaux programmes. En décembre 1991, le gouvernement a mis en place le Service d'appui à l'enseignement supérieur (Higher Education Supporting Office – HGSO) pour remplacer la fondation et surveiller les finances, les biens immobiliers, le personnel, l'établissement des programmes d'études, et la prestation de l'enseignement supérieur à Macao (décret du gouverneur no. 11/98/M). Le changement le plus important est à l'évidence intervenu le 16 septembre 1991, date à laquelle l'Université de Macao (UM) a été créée en remplacement de la UEA (décret du gouverneur no. 50/91/M). Quand la UEA a été rebaptisée, l'organisation de l'université a subi une importante restructuration qui a eu pour effet d'accroître encore le contrôle exercé par les pouvoirs publics sur le nouvel établissement.

Le gouverneur (aujourd'hui directeur de la Zone administrative spéciale de Macao) a continué d'assumer les fonctions de président. Le directeur de l'université est le recteur, secondé par le vice-recteur. Mais un nouveau poste d'administrateur a été créé. A eux trois, il forme le Comité de gestion de l'université, présidé par le recteur. Le recteur, le vice-recteur et l'administrateur sont de rang égal, équivalent à celui de directeur dans la hiérarchie bureaucratique de l'administration de Macao (UM's Personnel Regulations, 1996). Aux termes du décret no. 25/92/M du gouverneur, qui définit les règlements de l'UM, l'administrateur est chargé des finances, de l'administration, et de la gestion des biens immobiliers de l'université. Bien que le recteur soit le directeur de l'université aux termes de la réglementation, en réalité, et aux yeux de la plupart des membres du personnel de l'établissement, c'est l'administrateur qui est la personne la plus puissante (entretiens avec le personnel de l'UM, août-septembre 1998).

Une autre restructuration importante a été l'abolition des collèges. En 1991, la faculté d'administration des affaires et la faculté des sciences sociales et humaines ont remplacé le University College. Le Junior College a perdu de son importance et est devenu, en 1993, un centre d'études pré-universitaires. Le *Polytechnic College* a été séparé de l'université et est devenu un établissement indépendant,

l'Institut polytechnique de Macao (IPM), en septembre 1991. Trois nouvelles facultés ont été créées à la fin des années 80 et au début des années 90, à savoir, la faculté des sciences et de la technologie, la faculté de droit, et la faculté des sciences de l'éducation. Dans l'ensemble, le pouvoir des doyens de faculté est moindre que celui de leurs prédécesseurs, les directeurs de collège. Mais les facultés dirigées par des professeurs portugais, comme celles de droit et d'administration des affaires ont conservé beaucoup de pouvoir en matière de recrutement du personnel et de conception des programmes. Les facultés ou les centres d'études dirigés par des professeurs chinois sont en général plus faibles. Le rôle de l'administration coloniale dans la gestion de l'UM correspond de toute évidence au « modèle de contrôle de l'État », le pouvoir étant nettement entre les mains des pouvoirs publics. Le Conseil de l'université et les facultés ont peu d'autorité « fondamentale » et « opérationnelle ». Cette situation demeure inchangée depuis la rétrocession de Macao à la Chine en décembre 1999. En un sens, l'Université de Macao est gérée directement par le gouvernement.

Règles d'admission

La University of East Asia a mis en place un examen d'entrée au début de l'année universitaire 1989/90, année qui a suivi son achat par le gouvernement. Avant 1989, les diplômés de l'enseignement secondaire de Macao devaient soit passer l'examen du GCE dans les matières requises, soit suivre le cursus pré-universitaire d'un an dispensé par le Junior College de la UEA afin d'être admis en première année du programme universitaire de premier cycle. La même année, la durée de ce dernier programme est passée de trois à quatre ans. Les jeunes de Macao qui ont accompli six années d'études secondaires peuvent se présenter à l'examen d'entrée. Pour attirer plus d'étudiants locaux à l'UM, le gouvernement subventionne 40 % de leurs droits d'inscription. En conséquence, en 1989/90, 74 % des effectifs sortaient des écoles secondaires de Macao, et 26 % venaient de Hong-Kong et d'ailleurs, soit l'inverse des années précédentes (University of Macau, 1997).

L'instauration d'un examen d'entrée en remplacement de l'examen du GCE britannique et le passage d'un programme de trois ans à un programme de quatre ans étaient manifestement des premières mesures destinées à s'éloigner du modèle d'enseignement supérieur britannique. Le gouvernement de Macao cherchait à l'évidence à établir une université portugaise dans l'enclave.

Programmes d'enseignement

La faculté des sciences et de la technologie a été établie en 1989/90 ; elle offrait des cours en génie civil, en génie électrique, en génie électromécanique et en génie logiciel. La même année a été inaugurée la faculté de droit ; elle dispensait un cursus de cinq ans, enseigné en portugais. Le programme de droit avait

incontestablement une motivation politique. Il visait à former plus d'avocats et de juges locaux, destinés à remplacer les expatriés portugais après la rétrocession de l'enclave à la Chine. Or, peu d'étudiants chinois locaux maîtrisaient le portugais, qui n'a commencé à être enseigné dans les écoles chinoises de Macao qu'à la fin des années 80. Depuis cette date, le portugais est proposé comme matière à option dans les écoles secondaires locales. Mais les élèves chinois sont peu nombreux à le choisir. Dans un établissement secondaire local bien connu, moins de dix élèves étaient inscrits en classe de langue portugaise (Lei, 1998). Par conséquent, la majorité des étudiants inscrits dans le programme portugais de droit étaient soit des Portugais du Portugal, soit des jeunes métis de Macao de sang portugais et chinois qui avaient fréquenté une école secondaire portugaise locale. Pour remédier à la situation, un programme de droit en langue chinoise a été instauré en 1996. On y enseigne le droit portugais, le droit international, le droit local de Macao et le droit chinois. Quarante-sept étudiants s'y sont inscrits pour l'année universitaire 1996/97 ; tous étaient des étudiants chinois locaux (University of Macau, 1997).

Autre programme ayant une motivation politique : celui d'administration publique chinoise, inauguré pendant l'année scolaire 1991/92. Il visait à former des fonctionnaires locaux destinés à occuper des postes administratifs de haut niveau après le transfert du pouvoir en 1999. Pour répondre aux besoins des fonctionnaires qui travaillaient pendant la journée, tous les cours se donnaient le soir. Le programme d'administration publique (PAP) de jour antérieur, enseigné en anglais, a été abandonné progressivement (la dernière classe du PAP anglais a été diplômée en été 1997). Il est intéressant de noter que le gouvernement de Macao n'a pas vraiment bien employé les diplômés du PAP chinois. Peu ont atteint des postes de haut rang dans la hiérarchie gouvernementale, surtout en raison de leur faiblesse relative en portugais. En 1993, les autorités ont lancé un nouveau programme de maîtrise en administration publique, enseigné en portugais. Les diplômés du PAP portugais occupaient en général des postes de haut niveau dans la fonction publique. La motivation politique de l'administration coloniale était très claire. Elle souhaitait promouvoir les fonctionnaires locaux de milieu culturel portugais et possédant une solide maîtrise de la langue portugaise.

La stratégie des autorités de Macao consistait à introduire un nombre croissant de cours enseignés en portugais et en chinois et à supprimer progressivement certains cours enseignés en anglais. Une autre mesure destinée à réduire l'influence britannique a été l'abolition du système des examinateurs externes. Avant 1991, la UEA, suivant en cela la pratique de Hong-Kong, nommait un examinateur externe pour chaque cours ou programme, normalement un spécialiste confirmé d'une université reconnue. Les copies de différentes classes lui étaient ponctuellement envoyées afin qu'il formule des observations. Il était aussi consulté au moment de la modification ou de l'élaboration d'un programme d'études. Ce système des examinateurs externes a contribué à maintenir la qualité de l'enseignement à la

UEA. Jugé trop « britannique » par le Comité de gestion de l'université, il a été abandonné en 1993 (entretiens, août-septembre 1998).

Recrutement du personnel enseignant et du personnel administratif et technique

A son inauguration en 1981, la University of East Asia était organisée selon le modèle de la University of Hong Kong. Tous les cours étaient enseignés en anglais. Les administrateurs et les membres du personnel enseignant de haut niveau étaient tous recrutés à Hong-Kong ou outre-mer. Un très petit nombre était recruté à Macao ou au Portugal. Bien que nous n'ayons pas de renseignements sur le lieu de recrutement de tout le corps professoral, nous disposons d'une liste des « enseignants et chargés de cours » employés à la UEA entre septembre 1981 et août 1986 pour différentes périodes de temps (Mellor, 1988). Sur les 177 « enseignants et chargés de cours » énumérés, 89, soit 50.3 %, avaient un nom de famille chinois ; 85, soit 48 %, portaient un nom non chinois (par exemple, américain, britannique, allemand ou japonais) ; et 3 seulement, c'est-à-dire 1.7 %, étaient portugais. En fait, les directeurs des cinq collèges et les doyens et directeurs des écoles de chaque collège n'étaient originaires ni de Macao, ni de Chine. Les fondateurs s'étaient apparemment employés à « établir une université de stature internationale », comme le précise la charte de l'université de 1981 (Mellor, 1988). Mais après 1988, quand la UEA est devenue un établissement public, la politique de recrutement a subi d'importants changements.

En septembre 1991, lorsque la UEA a été rebaptisée Université de Macao (UM), les titulaires des postes administratifs de haut niveau, comme ceux de secrétaire (devenu administrateur), de directeurs des services d'inscriptions, de bourses et de bibliothèque, et d'autres hauts gestionnaires ont tous été remplacés par des personnes originaires de Macao (de sang mêlé portugais et chinois), des Chinois, ou des expatriés portugais. Certains n'avaient pas de diplôme universitaire ; aucun n'était titulaire d'un doctorat. Beaucoup étaient des fonctionnaires transférés d'un autre service ou organisme public. Ils n'avaient ni la formation universitaire, ni l'expérience voulue pour gérer une université. En fait, Rufino Ramos, le premier administrateur (septembre 1991-août 2000), et ses collaborateurs ont géré l'université comme un service public. Le corps professoral n'était pas très respecté et possédait peu de pouvoir de gestion (entretiens, août-septembre 1998). Selon la formule d'une personne de l'UM interrogée, l'université était semblable à un important organisme public, dont R. Ramos était le directeur, le recteur et le vice-recteur étant ses consultants ou conseillers. Tel un directeur du secteur public, il avait le pouvoir de nommer les gestionnaires de haut niveau de l'université. En décembre 1997, 84 % des 25 hauts responsables de l'UM avaient été recrutés sur place ou venaient de la fonction publique ; 98.8 % des

membres du personnel administratif étaient des citoyens de Macao (*Macau Daily*, août 1998).

Avant 1991, les vacances de postes d'enseignant étaient publiées dans les journaux locaux et internationaux, notamment dans le *South China Morning Post* de Hong-Kong. Les nominations se faisaient selon le mérite, sans tenir compte du lieu de recrutement. Les salaires du corps professoral de l'UM étaient comparables à ceux du personnel d'établissements d'enseignement tertiaire du Royaume-Uni, du Portugal, d'Australie et de Nouvelle-Zélande. De même, les salaires du personnel débutant étaient comparables à ceux offerts par les établissements d'enseignement tertiaire de Hong-Kong. La UEA était donc en mesure d'attirer de jeunes éléments de valeur de Hong-Kong et des universitaires chevronnés d'Europe, des États-Unis, d'Australie et de Nouvelle-Zélande. Mais à partir de 1991, la politique de recrutement a changé et on s'est efforcé d'attirer les talents locaux. Les vacances de postes universitaires n'étaient plus annoncées que dans les journaux de l'endroit et dans ceux de Hong-Kong. A compter de 1995, l'UM a même arrêté de publier ses annonces de vacances à Hong-Kong. Ces dernières années, les candidats venaient donc principalement de Macao, de Chine continentale et du Portugal. Pendant l'année universitaire 1997/98, 60 % des 304 enseignants (y compris les chargés de cours) étaient des citoyens de Macao, 13 % avaient été recrutés au Portugal, 12 % à Hong-Kong, 8,5 % en Chine continentale, et 6,3 % dans d'autres pays (au Royaume-Uni, aux États-Unis, en France, en Allemagne, au Japon et aux Philippines) (University of Macau, 1997). L'université avait sans aucun doute fait de grands progrès dans la localisation du recrutement du corps enseignant, mais au détriment de son caractère international et de la qualité de son enseignement. Sur les 304 membres du personnel enseignant, seuls 55, ou 18 %, étaient titulaires d'un doctorat (University of Macau, 1997).

Recherche et développement

Avant 1988, la UEA, alors un établissement privé, avait peu de fonds à consacrer à la recherche et au perfectionnement du personnel. Or le passage d'un statut privé à un statut public n'a pas beaucoup contribué à améliorer la situation. Pendant l'année universitaire 1997/98, la modeste somme de 2 000 000 MOP (le MOP – dollar Macau – est lié au dollar américain ; 8 MOP valent 1 USD) a été allouée au financement de la recherche (y compris aux frais de déplacement engagés pour aller présenter des communications lors de conférences internationales) (University of Macau, 1997). En comparaison, la même année, 51,5 millions HKD (7,8 HKD = 1 USD) ont été affectés à la recherche et au développement à la Hong Kong Baptist University, qui comptait à peu près le même nombre d'étudiants que l'UM et 368 enseignants à temps plein (HKBU, 1997/98). En 1997, Macao avait un revenu annuel par habitant de plus de 15 000 USD et se classait au cinquième rang en Asie, après le Japon, Brunei, Singapour et Hong-Kong. Pourtant, le financement

de la recherche à l'Université de Macao est en retard même par rapport à certains établissements de même taille de la Chine continentale, qui enregistre un revenu par habitant de 700 USD.

ANALYSE CRITIQUE DU RÔLE DU GOUVERNEMENT DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

L'Université de Macao, ancien établissement privé devenu public, permet de réaliser une étude de cas unique portant sur le rôle du gouvernement dans l'enseignement supérieur. Nous analyserons dans cette section l'incidence positive et négative de l'intervention des pouvoirs publics dans la gestion de l'UM. Nous proposerons également quelques recommandations pratiques destinées à améliorer la gestion de l'université et à rehausser la qualité de l'enseignement.

Incidence positive sur l'enseignement supérieur

Quand la UEA a été créée en 1981, ses programmes d'enseignement et ses conditions d'admission étaient orientés vers les étudiants de Hong-Kong. L'établissement ne répondait pas aux besoins de Macao. Cette situation a complètement changé après l'inauguration de l'UM, en septembre 1991. Axée sur Macao, l'université publique pourvoit aux besoins locaux, ou aux besoins locaux tels que les perçoivent les pouvoirs publics. Le gouvernement subventionne massivement les étudiants de l'enclave en réduisant de 40 % leurs droits de scolarité et accorde des prêts aux étudiants défavorisés. Les diplômés de l'enseignement secondaire de Macao ont, pour la première fois, l'occasion de fréquenter une université locale. Auparavant une organisation à but lucratif, l'université est devenue un établissement sans but lucratif. Dotée d'une aide financière garantie et stable du gouvernement, l'UM est à même de mettre sur pied des programmes qui répondent aux besoins à court terme de Macao et tiennent compte de son développement à long terme. La création de la faculté de droit et de la faculté des sciences et de la technologie en offre un bon exemple. Bien que l'instauration de la première ait eu une motivation d'ordre politique, l'enclave a un besoin urgent d'avocats et de juges locaux pour remplacer les expatriés portugais expulsés. De même, la mise en place de programmes d'administration publique chinois et portugais, quoique motivée par des raisons politiques, a été importante pour l'expansion à moyen et long terme de la fonction publique de Macao.

Une université locale à Macao contribue à retenir les jeunes talents sur les lieux pour y étudier et y travailler. Avant 1981, les diplômés des écoles secondaires de Macao devaient aller soit à Taiwan, en Chine continentale ou à Hong-Kong, soit outre-mer pour faire des études universitaires. Leur formation terminée, beaucoup décidaient de rester à l'étranger. Macao a donc souffert d'un important exode des cerveaux, que la création de la UEA en 1981, et en particulier son changement de

statut en 1988, ont en partie interrompu. Chaque année, un tiers environ des diplômés d'écoles secondaires qui tentent d'entrer dans l'enseignement supérieur choisissent l'Université de Macao. Malgré ses effets indésirables, la politique de localisation du personnel administratif et technique et du personnel enseignant sert en outre à inciter les jeunes éléments de valeur locaux à rester travailler à Macao. En bref, du point de vue des besoins à court terme de l'enclave et de son développement à long terme, l'achat de la UEA en 1988 a été une bonne décision.

Incidence négative sur l'enseignement supérieur

En 1988, lorsque l'administration coloniale portugaise a pris le contrôle de la UEA, elle avait pour stratégie de réduire progressivement l'influence britannique et américaine. On a cessé peu à peu d'employer des gestionnaires et des doyens de faculté britanniques et américains pour faire systématiquement place à des Chinois ou des Portugais. Mais avec le départ des Britanniques et des Américains et la mise en place de programmes portugais et chinois, les inscriptions d'étudiants de Hong-Kong et d'outre-mer ont diminué de façon marquée. Pour l'année universitaire 1997/98, seuls 18 étudiants de Hong-Kong se sont inscrits, alors que 145 venaient de Chine continentale, 22 étaient originaires du Portugal et 58 étaient des participants à un programme d'échanges d'étudiants d'un an ou d'un semestre, venus surtout d'Europe. La même année, moins de 5 % du corps enseignant avait été recruté au Royaume-Uni, aux États-Unis et dans des pays européens autres que le Portugal. Il s'agissait surtout de professeurs de langue (University of Macau, 1997). Avec un personnel enseignant à 60 % chinois et à 30 % portugais, l'UM est devenue un composite des cultures chinoise et portugaise. L'administration coloniale a de fait réussi à extirper l'influence britannique et américaine de l'université, mais au prix de la perte de son caractère international.

L'effet secondaire le plus néfaste de l'intervention des autorités publiques est la politisation de l'enseignement supérieur. Comme nous l'avons déjà fait remarquer, de nouveaux cours et programmes ont été établis pour répondre aux besoins d'ordre politique du processus de décolonisation. Une fois l'objectif atteint, ils ont été supprimés. Le programme d'administration publique chinois, mis en place en 1991, a, par exemple, été abandonné en 1998, lorsque les services publics ont commencé à éprouver des difficultés à absorber tous les nouveaux diplômés. Une mauvaise planification des effectifs d'étudiants a de surcroît contribué à la cessation brutale du PAP chinois. En 1991, le premier contingent d'étudiants avait été limité à 25 personnes, malgré les centaines de candidatures. Mais en 1992, le nombre d'entrants a été porté à 100. Il n'est guère étonnant que les organismes publics n'aient pu accueillir de grandes quantités de diplômés en quelques années.

Afin de resserrer son contrôle sur l'université, le gouvernement a créé un poste d'administrateur, d'un rang égal à celui de recteur et de vice-recteur. Dans les 25 postes administratifs de haut niveau de l'établissement, l'administrateur a placé des amis ou des fonctionnaires peu au courant de la gestion d'une université. L'UM est devenue un service gouvernemental parmi d'autres, dépourvu de l'autonomie nécessaire pour modifier ses programmes d'enseignement ou en établir de nouveaux. Tous les titulaires de postes administratifs de haut niveau sont nommés aux termes d'un contrat de deux ans, renouvelable à l'expiration du contrat. Les gestionnaires sont donc peu incités à se montrer novateurs. En fait, le gouvernement veut seulement des « béni-oui-oui » pour mener à bien ses politiques. Une université dominée par l'administration est facilement affectée par les manquements de la bureaucratie, comme l'incompétence et l'étroitesse d'esprit. La mauvaise planification du programme d'administration publique chinois, mentionnée ci-dessus, est un bon exemple d'incompétence bureaucratique.

La UEA ne permettait pas la titularisation du corps professoral, en partie parce qu'il s'agissait d'une nouvelle université, et en partie parce que c'était un établissement privé sans source de revenus stable. Mais douze ans après l'achat de la UEA par le gouvernement, l'UM n'offre toujours pas de régime de titularisation à ses enseignants. Tous sont engagés par contrat d'un an ou deux. Par conséquent, leur moral est bas. Sans ce régime, la mobilité est très élevée, surtout parmi le personnel recruté au Portugal, à Hong-Kong, en Chine continentale et dans d'autres pays. En réalité, l'Université de Macao ressemble à un « lieu de vacances » pour professeurs ou chargés de cours invités ou à un « tremplin » pour enseignants débutants et inexpérimentés.

En bref, douze ans après le transfert de l'UEA dans le secteur public, l'université n'a pas fait beaucoup de progrès vers l'amélioration de la qualité de son enseignement. Aucune autoréglementation systémique ou réglementation externe sur le contrôle de la qualité de l'enseignement n'est en vigueur. Lorsqu'un nouveau cours ou programme est mis sur pied, on ne recherche ni les avis externes, ni l'opinion des pairs. Il n'existe pas de dispositifs permettant d'examiner ou de revoir les programmes en place dans l'optique des besoins nouveaux de la société. Les règlements de l'université ne sont pas respectés à la lettre. Selon la réglementation sur le personnel, les chargés de cours adjoints et les assistants ne peuvent donner cours. Mais en réalité, certaines facultés ne suivent pas le règlement et permettent aux assistants d'enseigner (entretiens, août-septembre 1998). Du fait de ces irrégularités, la qualité générale de l'enseignement de l'UM est compromise, et sa réputation est ruinée. Les habitants de Macao considèrent l'établissement d'un œil peu favorable. Les diplômés de l'enseignement secondaire de Macao préfèrent normalement aller faire leurs études supérieures à Taiwan ; en deuxième lieu, ils choisissent les universités de Chine continentale ; l'UM ne vient qu'en troisième position sur leur liste de préférences (Lei, 1998). En d'autres termes, l'UM n'attire pas

les étudiants locaux les plus doués. Le gouvernement n'a pas réussi à faire le meilleur usage des deniers publics.

Recommandations en matière de politiques

Le gouvernement doit d'abord et avant tout dépolitiser l'enseignement supérieur du territoire en relâchant son contrôle et en accordant plus d'autonomie à l'université. Il serait bon que le poste d'administrateur soit rétrogradé d'au moins un rang sous celui de recteur et de vice-recteur. Le pouvoir de recrutement des hauts responsables devrait être aux mains de l'université. Les autorités gouvernementales doivent arrêter de nommer des bureaucrates du secteur public à des postes administratifs universitaires. En bref, elles doivent cesser de diriger l'établissement comme un service public parmi d'autres et lui donner l'autonomie voulue pour qu'il puisse recruter son propre personnel administratif et enseignant. Les hauts gestionnaires, en particulier l'administrateur et les directeurs des services d'inscriptions et de bibliothèque, auraient avantage à être titulaires d'un diplôme de plus haut niveau, de préférence un doctorat. Seuls les gestionnaires possédant une grande expérience de l'apprentissage et de la recherche dans l'enseignement supérieur sont à même de diriger une université et de respecter le corps enseignant.

Ensuite, l'université devrait mettre en place un système de titularisation, qui rehausserait le moral du corps professoral, assurerait sa stabilité, et protégerait la liberté de l'enseignement. Ce système est particulièrement important dans la Zone administrative spéciale de Macao d'après 1999, après la rétrocession de Macao à la Chine, pays non démocratique qui, de notoriété publique, s'interpose dans la liberté de l'enseignement. L'université aurait intérêt à prévoir des modalités et des critères de recrutement et de promotion très clairs. Il faudrait que le personnel, et spécialement le personnel enseignant, soit recruté par concours public. Les vacances de postes d'enseignant devraient être annoncées dans les journaux locaux et dans ceux de Hong-Kong, ainsi que dans les bulletins professionnels internationaux adéquats. Il conviendrait que les nominations aux postes d'enseignant ne se fassent que selon le mérite. Les candidats locaux ne devraient avoir la préférence que si les postulants ont des qualifications équivalentes.

Troisièmement, l'université aurait avantage à établir des lignes directrices et des procédures bien définies pour le contrôle de la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage. Il faudrait mettre en place des modalités d'autoréglementation et d'exams externes par les pairs. Avant de lancer un nouveau cours ou un nouveau programme, il conviendrait d'examiner avec soin les besoins locaux de main-d'œuvre et la valorisation des ressources humaines à long terme. Il faut contrôler de près les contingents d'étudiants dans chaque programme. Les programmes ne devraient pas être interrompus ou fusionnés brusquement, ce qu'une

planification judicieuse permettrait d'ailleurs d'éviter. Le gouvernement a la responsabilité de veiller à ce que les programmes de l'université, en tant qu'établissement public, répondent aux besoins de la collectivité de Macao. Mais il devrait compter sur les compétences des universitaires, en particulier des professeurs de haut rang, pour concevoir les programmes d'enseignement. Il serait bon que le Comité pédagogique interne et des groupes de pairs de l'extérieur revoient les programmes existants tous les cinq ou six ans afin de suivre les nouvelles tendances universitaires et les besoins changeants de la société.

Quatrièmement, les pouvoirs publics devraient consacrer davantage de fonds à la recherche et au développement. Comme on l'a dit plus haut, le gouvernement de Macao n'a alloué que 2 000 000 MOP au financement de la recherche à l'UM au cours de l'année universitaire 1997/98, soit 4 % seulement du montant affecté à ce secteur à la Hong Kong Baptist University, dont la taille est à peu près la même que celle de l'UM. Seule une institution tournée vers la recherche ou qui insiste à la fois sur l'enseignement et la recherche peut attirer des étudiants de premier ordre et retenir des universitaires de haute qualité.

Enfin, Macao a été rétrocédé à la Chine en décembre 1999. La Chine est un état socialiste qui impose un contrôle sévère sur l'enseignement supérieur et s'interpose dans la liberté de l'enseignement. Malgré le dispositif appelé « un pays, deux régimes » aux termes duquel l'État chinois a promis un haut degré d'autonomie politique à la Zone administrative spéciale de Macao, un modèle de surveillance de l'État similaire à celui qui s'applique aux établissements d'enseignement tertiaire des États-Unis n'est à l'évidence pas acceptable pour Pékin. Or le modèle actuel de contrôle de l'État, qui concentre le pouvoir dans les mains des pouvoirs publics, n'entraîne qu'incompétence bureaucratique et mauvaise gestion. Compte tenu de la situation politique et sociale particulière de Macao, nous recommandons pour l'UM un « modèle équilibré » qui donnerait un pouvoir égal aux autorités de Macao, à l'administration de l'université et aux facultés. Conformément à ce modèle, le gouvernement de Macao accorderait un soutien financier à l'université et surveillerait les axes de développement des programmes d'enseignement pour s'assurer que l'établissement répond aux besoins de la collectivité. L'administration de l'université gérerait le personnel et contrôlerait la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage. Les facultés prendraient des initiatives en ce qui touche la conception de nouveaux programmes et l'examen des programmes en place, et se consacraient à des activités de recherche et développement.

CONCLUSION

L'enseignement supérieur répond-il à la demande de ressources humaines et de main-d'œuvre du marché ? L'argent dépensé sert-il les intérêts de la population ? Comment concilier, d'une part, la nécessité de rendre l'enseignement supérieur

accessible à la masse et, d'autre part, le maintien de la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage ? Comment les pouvoirs publics peuvent-ils orienter l'enseignement supérieur tout en évitant d'intervenir dans la liberté d'enseignement et l'autonomie de l'université ? Tous les États qui financent l'enseignement supérieur par l'entremise d'universités publiques doivent répondre à ces questions. Cet article examine le rôle du gouvernement dans l'enseignement supérieur sur le territoire d'une ancienne colonie portugaise (devenue zone administrative spéciale chinoise) à l'aide de l'étude de cas de la University of East Asia. En 1988, l'achat de la UEA par le gouvernement de Macao a permis à la majorité des diplômés des écoles secondaires locales d'accéder à l'enseignement supérieur. Le gouvernement subventionne les droits de scolarité des étudiants de Macao. Il a fait de la UEA une organisation sans but lucratif. Il a créé de nouvelles facultés, comme la faculté des sciences et de la technologie et la faculté de droit, qui dispensent des cours et des programmes essentiels pour le développement politique et économique à long terme de l'enclave après la rétrocession de Macao à la Chine en décembre 1999. En 1991, la modification du nom de l'établissement, devenu l'Université de Macao, a révélé fort à propos l'important changement d'orientation de l'université qui allait désormais servir les intérêts locaux après avoir servi les intérêts régionaux.

Mais le contrôle des pouvoirs publics sur l'UM a entraîné de nombreux effets indésirables. De nouveaux cours ou programmes, comme le droit et l'administration publique chinoise, ont été mis en place à la hâte afin de répondre à des objectifs politiques, sans égard pour le contrôle de la qualité et les perspectives d'emploi des diplômés. Le pire, c'est que le contrôle des autorités sur la gestion de l'université a considérablement réduit son autonomie. Les bureaucrates du secteur public, qui n'ont pas l'expérience de la gestion d'un établissement universitaire, sont tout simplement incapables de faire fonctionner une université. Il n'existe pas de règlements internes systématiques ou de processus d'examen par les pairs de l'extérieur permettant d'assurer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage. L'université ne dispose pas d'une équipe d'enseignants stable ou de haut calibre. Tous les enseignants sont engagés aux termes d'un contrat d'un an ou deux. La recherche et le développement ne sont pas mis en lumière ; il n'existe tout bonnement pas de culture de la recherche. Les universitaires ne sont pas respectés et ont peu d'autorité pour gérer l'université. La qualité générale de l'enseignement et de l'apprentissage a par conséquent décliné au cours des dernières années.

Une certaine dose d'intervention de l'État peut certes être jugée utile pour piloter l'enseignement supérieur dans l'intérêt de la collectivité. Elle n'est pas nécessairement mauvaise si deux conditions sont respectées : 1) les pouvoirs publics doivent être responsables devant la population ; et 2) le grand public doit être éduqué et capable de défendre avec rigueur l'autonomie de l'université et la

liberté de l'enseignement de l'interférence de l'État. Ni l'administration coloniale portugaise, ni le gouvernement actuel de la Zone administrative spéciale n'a été élu par le peuple et n'est donc tenu de lui rendre des comptes. Notre étude de cas de l'Université de Macao illustre le fait que l'intervention d'un gouvernement non comptable devant la population ne peut conduire qu'à l'incompétence bureaucratique et à un enseignement et une recherche de qualité médiocre. Le faible degré d'instruction des citoyens de Macao, qui sont surtout des immigrants de Chine continentale, désavantage encore Macao, car ceux-ci ne voient pas le danger d'une intervention des autorités publiques dans l'enseignement supérieur. De plus, les groupes politiques et sociaux favorables à l'entreprise qui dominent la société de Macao ne se préoccupent que de recruter des commerciaux et des techniciens de valeur dans les établissements d'enseignement tertiaire locaux. A la lumière des conditions socio-politiques réelles de Macao, nous recommandons donc, pour les établissements d'enseignement tertiaire locaux, une variante d'un modèle de surveillance de l'État permettant d'accorder un pouvoir égal au gouvernement, à l'administration de l'université et aux facultés. Seule une équipe de gestionnaires et d'universitaires de haut calibre sera en mesure de préserver avec rigueur l'autonomie de l'université et la liberté de l'enseignement de l'intervention du gouvernement.

Références

- ALTBACH, P.G. (1991),
« Trends in comparative education », *Comparative Education Review*, vol. 35, n° 3, pp. 491-507.
- ASHBY, E. (1966),
Universities, British, Indian, African, Harvard University Press, Cambridge.
- CALDWELL, E.M. (1993),
« The State's influence over quality in higher education : qui custodiet ipsos custodes? », *Educational Research Journal*, vol. 8, pp. 88-96.
- CLARK, B.R. (1983),
The Higher Education System, University of California Press, Berkeley.
- HONG KONG BAPTIST UNIVERSITY (HKBU) (1997-98),
Fact Book.
- HUI, K.F. (1994),
« From private to public : the development of higher education in Macau », in T.Y. Goo et Ma H.T. (dir. pub.), *Macau Education : Continuity and Change*, Macau Foundation, Macau.
- LEI, C.L. (1998),
Entretien avec C. L. Lei, directeur d'une école secondaire locale, 20 août 1998, *Macau Daily*, 30 août 1998, A4.
- MAUCH, J.E. et SABLOFF, P.L.W. (dir. pub.) (1995),
Reform and Change in Higher Education : International Perspectives, Garland, New York et Londres.
- MELLOR, B. (1988),
The University of East Asia : Origin and Outlook, UFA Press, Hong-Kong.
- MOK, K.H. (1997),
« The cost of managerialism : the implications for the Mcdonaldisation' of higher education in Hong Kong », Department of Public and Social Administration, City University of Hong Kong, Public and Social Administration Working Paper Series.
- NEAVE, G. et VAN VUGHT, F.A (1991),
Prometheus Bound : The Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe, Pergamon, Oxford.
- NEAVE, G. et VAN VUGHT, F.A. (1994),
Government and Higher Education Relationships Across Three Continents : The Winds of Change, Pergamon, Oxford.
- PARK, N. (1995),
« The reformulation in korean private higher education : changing relationship between the government and private schools », in Mauch, J.E. et Sabloff, P.L.W. (dir. pub.), *Reform and Change in Higher Education : International Perspectives*, Garland, New York et Londres.

- RANGEL, J.A.H. (1991),
« Prospects and directions for education », in R.D. Cremer (dir. pub.), *Macau : City of Commerce and Culture* (2nd edition), API Press, Hong-Kong.
- SCOTT, P. (1995),
« University-State relations in Britain : paradigm of autonomy », in J.E. Mauch et P.L.W Sabloff (dir. pub.), *Reform and Change in Higher Education : International Perspectives*, Garland, New York et Londres.
- SELVARATNAM, V. (1994),
« Singapore : university autonomy versus State control : the Singapore experience », in G. Neave et F.A. van Vught (dir. pub.), *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents : The Winds of Change*, Pergamon, Oxford.
- SOMMER, J.W. (dir. pub.) (1995),
The Academy in Crisis : The Political Economy of Higher Education, Transaction, New Brunswick.
- UNIVERSITY OF MACAU (1997),
The Annual Working Report.
- UNIVERSITY OF MACAU'S PERSONNEL REGULATION (1996),
Macao Government, Higher Education Supporting Office.

Construire un modèle d'évaluation des enseignants du supérieur : problèmes et dilemmes

Karen Chan

Hong Kong Baptist University, Chine

RÉSUMÉ

Dans cet article, l'auteur décrit et analyse les obstacles que rencontrent les universités lorsqu'elles tentent d'élaborer un modèle d'évaluation des enseignants du supérieur : l'opposition entre évaluations formative et sommative, le choix des données, le problème de l'évaluateur inexpérimenté, et les questions de critères et de pondération. Bien qu'il n'y ait pas de solution parfaite, on soutient dans cet article que, pour survivre de nos jours, les universités doivent faire face à ces problèmes et tenter sérieusement d'élaborer un modèle qui aide les universitaires à entretenir et développer leurs performances, tant dans l'enseignement que dans la recherche. La meilleure façon d'avancer dans ce sens, serait d'adopter une approche équilibrée, basée sur une réelle collaboration entre les enseignants et l'administration pour élaborer un tel modèle d'évaluation.

INTRODUCTION

Le principal obstacle à l'élaboration d'un modèle d'évaluation des enseignants du supérieur réside dans le peu d'intérêt que ce modèle suscite. Les livres, articles de revue, rapports et monographies sur le sujet sont rares. Les travaux qui ont été réalisés portent en général sur l'évaluation des enseignants du primaire et du secondaire, plutôt que sur celle de leurs homologues de l'enseignement supérieur. On peut puiser dans ces travaux des éléments qui caractérisent également le secteur de l'enseignement supérieur, mais les principes qui y sont exposés, on s'en doute bien, ne peuvent lui être directement appliqués. Les tâches dont doivent s'acquitter les enseignants dans les universités et autres établissements d'enseignement supérieur sont beaucoup plus nombreuses et complexes que celles confiées à leurs homologues du primaire et du secondaire.

Cette relative indifférence n'est pas le fruit du hasard : elle tient à la vision « traditionnelle » ou « classique » que l'on a de l'enseignement supérieur, de sa mission et de celle de ses enseignants. Comme l'observait William Birch (1988, p. 7), les universités fonctionnent depuis toujours comme des « systèmes fermés » où la conduite des activités pédagogiques est « dans une large mesure laissée à la communauté des enseignants... sans le contact nécessaire avec le monde extérieur ». Selon Birch, cette tendance au repli a commencé à l'époque où les universités, après avoir inféodées à l'Église médiévale, se sont affranchies de l'influence ecclésiastique. « La difficulté avec laquelle cette nécessaire séparation a eu lieu a probablement favorisé l'éclosion, au sein des universités, du dogme selon lequel la *liberté de l'enseignement* doit rester, à tous les égards, entière et absolue – dogme qui a d'une manière significative encouragé les excès dans lesquels sont tombés les partisans du système hermétique. »

Aujourd'hui, si les établissements d'enseignement supérieur ont commencé, à leur échelle, à s'adapter aux évolutions et à satisfaire aux exigences de la société moderne, les enseignants, eux, ne réagissent pas de la même façon aux pressions exercées, et l'attitude de la plupart d'entre eux, en fait, n'a pas encore changé. Outre qu'en « matière d'érudition et d'apprentissage » les universitaires restent attachés à la « tradition occidentale », qui veut qu'un « savoir doit être acquis pour lui-même, et donc avec détachement par rapport au monde extérieur » (Birch, 1988, p. 8), ils se considèrent comme des professionnels. Blackburn et Pitney (1988, p. 15) l'ont formulé en ces termes : « Parce qu'ils revendiquent l'autonomie dans leur travail et qu'ils jouissent d'un haut niveau de qualification, les professionnels trouvent normal qu'on leur laisse les coudées franches. »

Dans leur rapport intitulé *Performance Appraisal for Faculty – Implications for Higher Education* (1988), publié par le Centre national de recherche pour l'amélioration de l'enseignement et de l'apprentissage postsecondaires de l'Université du Michigan, Blackburn et Pitney soulignaient qu'en raison de ce manque d'intérêt pour l'évaluation des enseignants du supérieur, les universités et autres établissements d'enseignement à ce niveau n'ont prêté une attention suffisante ni aux aspects théoriques des systèmes d'évaluation des performances, ni aux recherches consacrées aux effets que peuvent avoir ces systèmes sur « l'esprit » de l'établissement. Curieusement, cette indifférence contraste vivement avec l'opinion généralement répandue chez les enseignants selon laquelle l'évaluation est nécessaire pour mesurer la qualité et soutenir l'apprentissage. Si les chercheurs ne s'intéressent à l'évaluation des enseignants du supérieur que depuis une quinzaine d'années, ils se sont jusqu'ici très peu souciés des effets que cette évaluation peut avoir sur les enseignants eux-mêmes, sur « l'esprit » de l'établissement et sur la qualité des méthodes d'enseignement et d'apprentissage dans l'enseignement supérieur. Le développement des

systèmes d'évaluation des enseignants est donc laissé au hasard dans la plupart des collèges et des universités.

LE MOUVEMENT EN FAVEUR DE LA QUALITÉ

Avec en toile de fond la démocratisation de l'enseignement supérieur, la contraction des ressources financières et les attentes de plus en plus grandes de la société, on a eu tendance ces dernières années à considérer l'évaluation des enseignants du supérieur comme l'un des volets du « processus d'assurance-qualité ». Le rapport de 1996 du Comité des subventions aux universités de Hong-Kong (organe consultatif public sur le financement de l'enseignement supérieur) précise en termes clairs que l'assurance de la qualité doit être du ressort des établissements d'enseignement (1996, p. 65) :

« Ces dernières années, et en particulier après l'augmentation marquée du nombre d'étudiants admis entre 1991 et 1995, la collectivité et les établissements d'enseignement supérieur se sont inquiétés de la qualité – qualité des étudiants inscrits, qualité de l'enseignement, qualité de l'apprentissage et qualité des étudiants. A l'instar de ce qui se passe dans d'autres pays, les pouvoirs publics et les professionnels de l'enseignement s'intéressent aux systèmes destinés à évaluer, reconnaître, favoriser et récompenser le travail de qualité. L'une des caractéristiques communes aux systèmes d'enseignement supérieur adoptés ailleurs dans le monde est que les établissements d'enseignement sont tenus individuellement responsables de la qualité, et qu'ils doivent à ce chapitre faire preuve de transparence. »

Entraînés par le courant planétaire en faveur de la qualité, les établissements d'enseignement supérieur de Hong-Kong manifestent beaucoup plus d'intérêt, depuis cinq ans, à la mise en application de systèmes d'évaluation des enseignants. Dans une optique de gestion, il est nécessaire d'évoluer dans ce sens pour que soient démontrées la qualité de même que l'adhésion de l'établissement à la transparence. Cette évolution, en accord avec les dispositifs mis en place pour garantir la qualité, répond aux attentes des pouvoirs publics, des organismes de financement et du grand public. L'enseignant, quant à lui, s'interroge : « Est-elle nécessaire ? Est-elle utile, efficace ? Rencontre-t-elle les objectifs de l'évaluation ? »

LA FINALITÉ DE L'ÉVALUATION – LE CHOIX D'UN MODÈLE D'ÉVALUATION APPROPRIÉ

Dès le départ, on ne s'entend pas sur ce que devrait être le but premier de l'évaluation des enseignants du supérieur. Doit-on privilégier l'évaluation « formative » qui sert à apprécier les progrès accomplis, ou plutôt l'évaluation « sommative » qui consiste à porter un jugement ? Du point de vue du gestion-

naire, l'évaluation vise d'abord à garantir la « qualité », et doit donc porter des « jugements » et être « sommative ». Aux yeux des enseignants, en revanche, l'évaluation doit surtout faciliter l'acquisition de connaissances, elle doit apporter des critiques constructives et sa finalité doit être surtout « formative ».

Depuis de nombreuses années, les universités, suivant une démarche « sommative », évaluent les performances individuelles des enseignants afin de procéder aux nominations, titularisations, promotions ou augmentations au mérite. Toutefois, le type de « modèle d'évaluation des enseignants » qui a été élaboré ces dernières années par les établissements d'enseignement supérieur de Hong-Kong dépasse très largement le cadre des décisions concernant le personnel enseignant. Dans la plupart des cas, la nouvelle méthode d'évaluation adoptée vise l'ensemble des enseignants de l'établissement, qu'ils soient ou non titularisés c'est-à-dire assurés ou non de la pérennité de leur emploi. La nature « globale » du nouveau modèle d'évaluation des enseignants du supérieur fournit un argument de taille à l'appui de la démarche « formative ».

Les valeurs de collégialité, d'autonomie et de liberté d'enseignement étant solidement implantées, on le sait, dans les universités et autres établissements d'enseignement supérieur, un modèle d'évaluation d'inspiration clairement directoriale se heurterait sans doute à beaucoup de résistance et de ressentiment de la part des enseignants (Hancock et Settle, 1990). Un tel modèle ne serait pas non plus en accord avec le principe défendu dans le monde de l'éducation selon lequel l'évaluation ne peut aboutir aux résultats souhaités que si elle a pour finalité l'apprentissage. Selon certains chercheurs, l'évaluation des enseignants devrait s'inspirer des deux approches et elle ne semble avoir aucun effet négatif lorsqu'elle le fait (Prince et Lawler, 1986 ; Dorfman *et al.*, 1986). Mais d'autres experts affirment le contraire : associer les deux démarches brouillerait les objectifs visés et compromettrait la validité et la fiabilité des résultats (Deets et Tyler, 1986). Cela dit, pour Ilgen et Feldmen (1983), il serait naïf de penser que les employés réussiraient à bien départager les deux stratégies.

Les recherches menées à une date plus récente semblent étayer davantage l'idée selon laquelle l'évaluation des enseignants du supérieur peut et doit servir plusieurs objectifs. Roe *et al.* (1986, p. 144) observent dans leur analyse que « la séparation traditionnelle entre l'évaluation servant à la prise des décisions concernant le personnel et l'évaluation orientée vers le perfectionnement des enseignants, conduit à affirmer que les deux méthodes devraient être complètement distinctes, et qu'il est impossible de faire mouche des deux côtés à la fois. Ce sont là de réelles difficultés, et le risque existe de voir les deux démarches entrer en conflit l'une avec l'autre. Cependant, à défaut de pouvoir les fusionner, il faudrait quand même rapprocher le plus possible l'une de l'autre les deux méthodes d'évaluation ».

Dans son livre intitulé *Reflective Faculty Evaluation* (1993, p. 5), Centra exprime un peu le même avis lorsqu'il réfléchit sur le rôle que joue l'évaluation dans l'efficacité de l'enseignement : « Quand cela est possible, il est préférable de recourir aux méthodes d'évaluation formatives avant de passer aux modèles sommatifs. De cette manière, les enseignants peuvent se familiariser avec les méthodes et les critères à appliquer, et améliorer leur performance avant d'être jugés. »

Valentine (1992, p. 5) propose de son côté ce qu'il estime être le modèle idéal : « l'évaluation fondée sur la performance et orientée vers le perfectionnement », méthode qui met l'accent sur le perfectionnement tout en réduisant l'importance accordée aux décisions concernant le personnel. Plus précisément, il s'agit d'une méthode qui favorise le perfectionnement professionnel de la façon suivante :

- Définir les performances attendues
 - Démontrer les performances à l'aide de documents
 - Débattre des performances
 - Élaborer des plans visant à améliorer les performances
 - S'appuyer sur les performances pour prendre des décisions relatives au personnel.
- Phase formative (95 %)
- Phase sommative (5 %)

A Hong-Kong, la plupart des établissements d'enseignement supérieur ont commencé par appliquer le modèle formatif avant d'adopter une double stratégie, à la fois formative et sommative. La résistance opposée par les enseignants, en particulier dans les vieilles universités, où l'image classique de l'université prédomine toujours, n'est pas étrangère au fait que les établissements aient d'abord eu recours au modèle formatif. Les enseignants titularisés soutiennent qu'en vertu de leur statut professionnel, ils ne devraient plus être soumis à des évaluations sommatives liées à des décisions de personnel, et que seules les évaluations formatives axées sur le perfectionnement leur paraissent acceptables. Certaines des jeunes universités essaient de séparer la fonction formative de la fonction sommative, et de les appliquer à des moments différents de l'année, ce qui augmente considérablement leur charge de travail.

Il s'est passé un peu la même chose dans mon université, établissement de petite taille fondé il y a 44 ans. Lorsque le nouveau « modèle d'évaluation des enseignants » a été élaboré en 1998, les enseignants consultés dans chacune des facultés et les différents départements se sont clairement prononcés en faveur d'une démarche essentiellement formative, et ont mis en doute la légitimité de l'approche sommative, qui, selon eux, compromettrait le système de titularisation.

D'un point de vue théorique, la méthode formative, limpide quant à l'objectif visé par les évaluations, est celle qui permet le mieux à l'enseignant de s'épanouir et de se perfectionner sur le plan professionnel. Lorsqu'on s'arrête aux détails pratiques, cependant, on se rend vite compte que même dans le cadre d'une démarche formative, un « jugement » doit être porté à un moment ou l'autre sur les performances de l'enseignant si on veut repérer les domaines dans lesquels un perfectionnement est envisageable. Puisqu'un « jugement » semble donc dans tous les cas inévitable, les enseignants souhaitent voir appliquer un modèle qui rende le processus d'évaluation équitable et entièrement transparent (qui rassemblerait les documents, qui jugerait et sur quelles bases?). Modèle qui, en fin de compte, ressemble beaucoup à celui que propose Valentine (1992, p. 5) : des réunions consultatives annuelles auxquelles participent les chefs de département et leurs collègues, et qui visent surtout à favoriser le perfectionnement professionnel ; et, une fois tous les trois ans, une évaluation sommative au terme de laquelle un jury d'enseignants doit émettre un « jugement ».

La stratégie à « double objectif » est en fait un compromis qui permet de concilier la nécessité de soutenir les enseignants dans leurs efforts de perfectionnement avec les exigences de qualité et de transparence auxquelles doivent satisfaire les établissements. Une équipe d'audit en gestion instaurée par la commission des subventions aux universités de Hong-Kong a « conseillé » à l'un des établissements qui avaient au départ adopté une stratégie exclusivement formative, d'intégrer au processus d'évaluation la fonction sommative au moins une fois tous les trois ans, afin que des jugements puissent être formulés et que la qualité soit assurée.

L'OBJET DE L'ÉVALUATION – UN PROBLÈME DE DONNÉES

A la perspective d'être soumis à un « jugement », les enseignants se demandent ce qu'il s'agit au juste de juger et à partir de quoi ? Il n'est pas facile de répondre à cette interrogation, surtout en ce qui concerne l'enseignement supérieur. D'abord, les visites d'inspection étant plutôt rares dans l'enseignement supérieur, personne ne sait vraiment ce qui se passe dans les salles de cours. Et même lorsqu'on dispose de cette information, cela ne suffit pas, loin de là, pour pouvoir évaluer correctement un enseignant, car la qualité de l'enseignement se reflète également dans la préparation des matériels pédagogiques, l'élaboration des programmes de cours, les devoirs, les épreuves d'examen, la notation, l'interaction entre le professeur et ses étudiants à l'extérieur des salles de cours, etc. De plus, faut-il évaluer les effets à court terme ou plutôt les répercussions à long terme de l'enseignement et de l'acquisition de connaissances ?

C'est l'opinion exprimée par les étudiants sur les performances de leurs professeurs qui dans le supérieur a le plus souvent servi à recueillir des données sur la qualité de l'enseignement. Les questionnaires d'évaluation utilisés à cette fin

ont cependant été beaucoup critiqués. « Les questionnaires généralement soumis aux étudiants se bornent à évaluer l'efficacité des cours magistraux et des autres méthodes centrées sur l'enseignant. Dans leur forme actuelle, ils ne permettent pas d'évaluer les pédagogies actives ou centrées sur l'étudiant, comme par exemple l'apprentissage en petit groupe » (Centra, 1993, p. 48). Par ailleurs, on conçoit souvent ces questionnaires de façon à pouvoir les utiliser uniformément dans l'ensemble de l'établissement, alors même que les techniques de présentation et les méthodes d'enseignement peuvent différer considérablement selon les disciplines, les niveaux et les groupes d'étudiants. Il est donc permis de douter, pour toutes ces raisons, que les données recueillies au moyen des questionnaires d'évaluation soumis aux étudiants contribuent efficacement à mettre en lumière la qualité du travail des enseignants.

Cependant, de l'avis de Theall et Franklin (1990) une évaluation efficace du travail des enseignants par les étudiants est tout à fait réalisable. Ils imputent l'échec des efforts entrepris en ce sens au flou des politiques adoptées par les établissements et croient que les questionnaires d'évaluation destinés aux étudiants seraient plus utiles : a) s'ils étaient conçus dans une optique précise, et notamment reflétaient une bonne compréhension de ce qui constitue un enseignement efficace, et incluaient des questions pertinentes formulées de façon à susciter des réponses portant sur ces différents aspects ; b) s'ils étaient élaborés en collaboration avec les enseignants, les étudiants, les cadres et les professionnels à qui les travaux de recherche sur le sujet ainsi que les techniques de création de questionnaires ne sont pas étrangères ; c) si tous les enseignants et tous les étudiants savaient de quelle façon les résultats obtenus vont être diffusés, et comment et par qui ils vont être utilisés.

Pour ma part, je crois que la stratégie préconisée par Theall et Franklin est judicieuse et qu'elle remettrait de l'ordre dans la façon dont sont élaborés et mis en application les systèmes d'évaluation étudiants. Il reste que ce type de questionnaire, même s'il est soigneusement construit et utilisé, ne servirait à recueillir qu'une partie des données relatives aux performances des enseignants. Car dans les universités, l'enseignant ne fait pas qu'enseigner : il assure aussi des activités de recherche et de service.

En réalité, le problème qui se pose pour recueillir des données pouvant servir à l'évaluation des enseignants dans le supérieur, c'est que la plupart de ces données ne sont pas facilement accessibles. Roe *et al.* (1986, p. 147) ont fait observer que « quelques-uns des problèmes liés à la collecte des données trouvent leur explication dans certaines des valeurs chères à la communauté universitaire. Les enseignants et les départements jouissent d'une autonomie considérable ; une grande partie de ce que font les individus reste dans le domaine privé ; personne ne sait trop ce qui se passe dans la salle de cours ou le laboratoire du collègue. Comme les données pertinentes ne peuvent provenir que de rapports ou

d'éléments d'information déjà diffusés [...], le caractère privé de l'activité universitaire nous oblige à nous en remettre pour une large part à l'information fournie par l'enseignant qui fait l'objet de l'évaluation. »

Pour les besoins de l'évaluation, on a de plus en plus tendance, dans l'enseignement supérieur, à demander aux enseignants qu'ils présentent des dossiers retraçant leurs activités d'enseignement de recherche et de service (Roe *et al.*, 1986 ; Arreola et Aleamoni, 1990 ; Seldin, 1993). Mais j'ai pour ma part observé que la plupart des universitaires ne se sont pas encore faits à l'idée de documenter régulièrement leur travail, pas plus qu'ils ne savent constituer un véritable bilan d'activité. D'après l'expérience que j'ai acquise ces dix dernières années auprès des comités d'évaluation et d'avancement du personnel universitaire, les enseignants du supérieur se soucient très peu, en général, de démontrer leur compétence. Ils ont dans l'ensemble le sentiment que leur valeur, si valeur il y a, est connue de tous et qu'ils n'ont donc pas besoin de la « prouver ».

Dans son livre *Successful Use of Teaching Portfolios* (1993), Seldin soutient que le recours aux dossiers d'activité professionnelle devrait aider les enseignants à réfléchir sur leur travail et les inciter à reconsidérer leurs activités et leurs stratégies pédagogiques. Au sein de mon université, où le « modèle d'évaluation des enseignants » a récemment été mis en place pour tous les enseignants, on a appliqué ce concept et demandé aux enseignants de présenter un « bilan annuel » portant sur leurs activités d'enseignement, de recherche et de service, et incluant quelques réflexions sur leurs pratiques antérieures et leurs projets d'avenir. Les enseignants ont jusqu'ici opposé très peu de résistance à cette nouvelle démarche d'« auto-documentation ». Le « bilan annuel d'activités » fait cependant l'objet d'une controverse en raison de l'espace qui y est réservé, en dernière page, pour accueillir les « réactions » afin de faciliter un « entretien consultatif annuel » entre l'enseignant et son chef de département.

Le point litigieux est que si un « jugement » est porté sur le travail d'un enseignant dans le « bilan annuel d'activités », l'exercice annuel d'évaluation change complètement d'objectif : d'une démarche formative axée sur le perfectionnement, on bascule dans une logique sommative aboutissant à un « jugement ». Mais en fait, l'inquiétude non avouée des enseignants est, me semble-t-il, de savoir qui fait l'évaluation. Le « jugement » exprimé dans le rapport d'activités, en dernière page, est celui du seul chef de département. La responsabilité de porter ce jugement doit-elle être laissée aux chefs de département ? Ces personnes sont-elles impartiales et suffisamment informées pour pouvoir émettre de « bons » jugements professionnels ? Ces considérations nous amènent à nous poser deux autres questions essentielles au regard de l'évaluation des enseignants dans l'enseignement supérieur : à qui l'évaluation devrait-elle être confiée ? Et selon quels critères devrait-elle être faite ?

QUI DOIT ÉVALUER ? – LE PROBLÈME DE L'ÉVALUATEUR INEXPÉRIMENTÉ

L'idéal serait que le processus d'évaluation commence par l'auto-évaluation de l'enseignant concerné (Roe *et al.*, 1986, p. 165). Cela rejoint ce que nous disions plus tôt à propos de l'autonomie professionnelle revendiquée par les enseignants du supérieur.

« L'un des arguments opposés à tout type d'évaluation menée à intervalles réguliers par un tiers repose sur le principe revendiqué de l'autonomie professionnelle. Certains soutiennent également que la responsabilité professionnelle implique une auto-évaluation permanente. Il est raisonnable de penser que l'évaluation des performances individuelles dans l'enseignement supérieur devrait inclure, et inclura sans doute à l'avenir, une part importante d'auto-évaluation. »

En réalité, les enseignants du supérieur ne sont pas tous habitués à s'auto-évaluer en permanence. Il ne fait aucun doute que l'introspection et l'auto-évaluation devraient être encouragés dans l'élaboration de modèles d'évaluation des enseignants du supérieur, mais il ne faut pas en rester là. Les enseignants ne pourront se livrer à une véritable autocritique et améliorer leurs pratiques que s'ils sont guidés dans cette tâche par les établissements et éclairés sur les résultats qu'on espère les voir atteindre à différents niveaux.

Les enseignants revendiquant leur liberté intellectuelle et leur autonomie professionnelle, très peu d'établissements ont défini des objectifs de performance à leur intention. Lorsqu'ils se heurtent à un refus de titularisation ou d'avancement, les enseignants déplorent généralement le fait que les objectifs de performance ne leur aient jamais été communiqués, et se demandent comment ce refus peut avoir été fondé sur des éléments d'information qui dans l'ensemble leur échappent. En fait, les chefs de département, les doyens, les présidents des « commissions de titularisation et d'avancement » et les collègues qui prennent part à un titre ou à un autre à l'évaluation des enseignants, interprètent tous selon des « critères très personnels » ces normes et ces objectifs de performance. En somme, la question que nous devons nous poser est la suivante : sommes-nous prêts à mettre en lumière ces « critères personnels », puis à les défendre ou à les modifier de façon à les rendre acceptables aux collègues évaluateurs et à l'établissement ?

Notre université s'est engagée sur cette voie avec le modèle d'évaluation des enseignants qu'elle a récemment élaboré. Les normes et les objectifs de performance ont fait l'objet de débats de fond entre les départements et les enseignants avant d'être soumis à l'approbation du conseil de faculté. Ces normes et ces objectifs incluent l'ensemble des tâches dont doivent s'acquitter les enseignants dans les domaines de l'enseignement, de la recherche et des services ; les données qui seront examinées dans chacun de ces domaines lors de l'évaluation ;

le seuil de performance à atteindre ; enfin, les objectifs fixés dans les trois domaines aux différents niveaux de la hiérarchie universitaire. Bien que ses effets n'aient pas encore été vérifiés, cette initiative a contribué à faciliter la communication entre les enseignants et les chefs de département, de même qu'entre les départements et les facultés. Les commissions de « titularisation et d'avancement » de l'université s'inspirent aujourd'hui de ces objectifs de performance lorsqu'ils étudient les dossiers, et peuvent donc prendre en compte avec plus d'objectivité les exigences particulières aux différentes disciplines.

Il faut non seulement que les doyens et les chefs de département aident les enseignants à s'auto-évaluer et à se perfectionner, mais aussi qu'ils soient eux-mêmes guidés dans cette tâche. Au cours des entretiens que nous avons eus avec eux récemment, les doyens et les chefs de département nous ont semblé « très réticents » à assumer la fonction d'évaluateur dans le processus d'évaluation des enseignants. Cette attitude s'explique en partie par la culture de collégialité, inhérente aux établissements d'enseignement supérieur, qui n'encourage pas les doyens et les chefs de département à jouer le rôle de « juge » dans le processus d'évaluation, et en partie par le caractère démocratique de la procédure de nomination des doyens et des chefs de département, généralement élus à tour de rôle par leurs collègues. Dans ces conditions, il est très difficile, voire impossible, à un doyen ou à un chef de département d'avoir le même type d'autorité et de responsabilité qu'un supérieur hiérarchique dans une entreprise commerciale (Blackburn et Pitney, 1988).

Pressés par la concurrence, l'exigence de transparence et des contraintes budgétaires grandissantes, les établissements d'enseignement supérieur adoptent de plus en plus les méthodes de gestion propres aux entreprises. Le discours universitaire sur l'enseignement et la recherche est aujourd'hui émaillé – sans que cela ne surprenne le moins du monde – d'expressions économique-commerciales : « reconfiguration », « rapport coût-efficacité », « valeur ajoutée », « rationalisation des modes d'exploitation », « points stratégiques », « gestion par objectifs », « priorité du service au client ». En un mot, le secteur de l'enseignement supérieur est de plus en plus géré comme une entreprise commerciale, à ceci près que les hommes et les femmes qui y travaillent n'ont pas encore été préparés à ce nouvel état de fait.

Comme le fait remarquer dans un rapport publié en avril 1987 le Comité des vice-présidents et directeurs d'établissements d'enseignement supérieur du Royaume-Uni (*Committee of Vice-Chancellors and Principals*), « la valorisation des ressources humaines est plus nécessaire que jamais. » Même son de cloche de la part de Kogan *et al.* qui observent, dans un rapport issu du projet IMHE et publié en 1988, qu'en réaction à la nouvelle conjoncture le rôle de l'enseignement supérieur s'est élargi, et la tâche des enseignants, alourdie. « Le corps enseignant n'a pas du tout été préparé à la nouvelle complexité de sa profession, ajoutent-ils, et

nombreux sont les établissements qui ne permettent pas à leurs enseignants d'acquérir, par une formation en cours d'emploi, les compétences nécessaires. » (*Staffing Higher Education – Meeting New Challenges*).

Hewton (1988) suggère que l'évaluateur et l'évalué suivent l'un comme l'autre une formation, car les enseignants du supérieur ne connaissent pas bien le processus d'évaluation, et sont peu préparés à l'entretien d'évaluation, sur lequel ils savent en général peu de choses et qui aboutit souvent à peu de résultats concrets. Il n'est cependant pas facile d'assurer cette nécessaire formation : si de leur côté les établissements sont prêts à franchir le pas, les doyens et les chefs de département, eux, contrairement à ce qu'on pourrait croire, n'accueillent pas avec beaucoup d'enthousiasme l'idée d'être formés à l'évaluation du personnel. Et la situation se complique du fait que les matériels de formation et que les formateurs spécialisés dans l'évaluation des enseignants de l'enseignement supérieur ne soient pas faciles à trouver. Il existe bien sûr beaucoup de conseillers en gestion ayant à leur disposition des matériels de formation destinés à l'évaluation du personnel, mais ils interviennent pour la plupart auprès des entreprises ; et pour les universitaires, on ne peut appliquer à l'enseignement supérieur les pratiques du secteur des entreprises. Avant de mettre en place le nouveau modèle d'évaluation des enseignants, notre université a organisé deux ateliers à l'intention des doyens et des chefs de département. Ces ateliers ont été considérés comme fort utiles par ceux qui, avant même d'y participer, étaient tout à fait disposés à suivre une formation. En revanche, ceux qui étaient sceptiques avant l'exercice n'ont guère changé d'avis ensuite. L'attitude importe plus ici que le fond.

Hewton (1988) préconise par ailleurs que dans le cas des établissements où les pairs participent à l'évaluation, on instruisse ceux-ci de façon à ce qu'ils puissent faire, à l'égard de l'enseignant évalué, des commentaires aussi précis et fiables que possible. Les établissements doivent tenir compte des avantages et des inconvénients que présentent les modèles où l'évaluation est faite par les pairs à l'intérieur même des départements (Roe *et al.*, 1986). Ce type d'évaluation comporte plusieurs volets différents, et doit donc conduire en principe à des résultats plus équilibrés, ce qui représente un avantage. Mais parce qu'il est réalisé par des pairs, il fait aussi intervenir des facteurs tels que l'amitié ou la rivalité, et donne lieu à des remarques ou des réflexions spontanées ou désinvoltes qui peuvent être injustes à l'endroit de l'enseignant évalué. Par conséquent, il vaudrait mieux que les commentaires faits par les pairs dans le cadre d'une évaluation se limitent à des considérations d'ordre professionnel ; que l'information soit recueillie à l'aide d'un instrument normalisé (par exemple un questionnaire qui permette d'encadrer l'évaluation) ; enfin, que les pairs impliqués dans le processus aient déjà une bonne connaissance, ou alors qu'ils soient informés, des critères servant à définir ce que sont des activités « bien menées » d'enseignement, de recherche et de service. Roe *et al.* (1986, pp. 236-256) ont cité de très bons

exemples d'instruments utilisés dans certains établissements pour recueillir, sur le travail d'un enseignant faisant l'objet d'une évaluation, les impressions et les commentaires de ses pairs.

LES CRITÈRES D'ÉVALUATION – DES PROBLÈMES DE CLARTÉ ET DE PONDÉRATION

Qu'une formation soit ou non assurée à quiconque participe au processus d'évaluation, la question plus fondamentale que tout le monde se pose est de savoir quels doivent être les critères d'évaluation. Nul ne nie qu'il est indispensable de définir, pour les besoins de l'évaluation des enseignants, des critères limpides, objectifs et cohérents. Cette tâche représente toutefois une véritable gageure dans l'enseignement supérieur. Dans le présent document, j'ai souligné plus d'une fois que le traditionalisme des enseignants du supérieur a freiné la mise en place d'un modèle d'évaluation des enseignants, qui soit plus régulier, plus ouvert et plus transparent. Cette résistance se vérifie à mon avis à tous les niveaux, mais d'une manière plus intense encore par rapport aux critères d'évaluation. En raison de la liberté et de l'autonomie que revendiquent et dont jouissent les enseignants, les objectifs de performance qu'ils sont censés réaliser sont souvent définis en termes vagues et généraux (Roe *et al.*, 1986). Les activités d'enseignement, de recherche et de service sont habituellement considérés comme les trois grandes missions des enseignants du supérieur, mais il n'est pas facile de définir et de quantifier ce qui constitue un travail bien fait dans chacun de ces trois domaines ; et il est laissé aux enseignants, sur ce large terrain, une grande marge de manœuvre.

Tout en reconnaissant l'existence de désaccords sur ce qui constitue, dans l'enseignement supérieur et dans différentes disciplines, un travail bien fait dans le domaine de l'enseignement, de la recherche et de l'administration, la Commission mixte sur les normes d'évaluation en matière d'éducation (*Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*), dans un rapport publié aux États-Unis en 1988, soulignait la légitimité de ces divergences de vue et suggérait que les critères d'évaluation des enseignants dans l'enseignement supérieur soient appliqués dans une optique « pluraliste ». Je crois que cette stratégie est judicieuse et qu'elle devrait être énergiquement mise en œuvre.

Les vues divergent moins, semble-t-il, sur la façon dont on définit, au sein des différentes disciplines, le « bon pédagogue ». Bien que de l'avis des chercheurs l'efficacité de l'enseignement puisse être fonction du contexte et varier selon le niveau d'études, les qualités d'un bon éducateur seraient à peu près les mêmes partout. Il faudrait cependant mieux définir ces qualités pour que les étudiants puissent réagir intelligemment (par l'intermédiaire des questionnaires d'évaluation leur étant destinés, par exemple) ; que les pairs évaluateurs aient eux aussi un regard plus juste, nous venons d'en parler ; enfin, que les enseignants

sachent ce qu'on attend d'eux. Sherman et ses coauteurs (1987) attribuent au bon pédagogue les cinq qualités suivantes :

- Enthousiasme (avoir une expression orale énergique et nuancée ; se montrer dynamique ; prendre du plaisir à enseigner ; aimer son sujet, s'y intéresser vivement).
- Clarté (présenter les concepts d'une manière explicite ; bien se faire comprendre ; résumer les principaux fondements d'un sujet ; exposer la matière d'une façon structurée).
- Préparation et organisation (brosser un tableau complet du travail ; indiquer les objectifs du cours ; bien préparer les supports pédagogiques ; établir les méthodes d'évaluation).
- Stimulation (éveiller l'intérêt, l'esprit d'analyse et la curiosité intellectuelle des étudiants ; pouvoir capter l'attention, motiver, susciter la réflexion).
- Savoir (posséder son sujet ; mettre en lumière les rapports existants entre les différents domaines de la connaissance).

Si on compare ce modèle à celui que décrivait Feldman (1988) un an plus tard, après avoir réalisé trente et une études différentes sur le sujet, on constate que les cinq paramètres énumérés ci-dessus ne sont pas très éloignés de ceux retenus par Feldman :

- Se soucier des progrès réalisés et des résultats obtenus par la classe.
- Préparer et structurer le cours.
- Connaître le sujet.
- Aimer le sujet et le métier d'enseignant.
- Être clair, se faire comprendre.
- Se montrer disponible et serviable.
- Faire preuve d'équité.
- Évaluer le travail des étudiants au moyen d'épreuves bien conçues.

S'ils peuvent tout à fait aider l'enseignant à avoir une idée de la prestation attendue de lui, ces critères posent tout de même pour la plupart le problème suivant : ils sont difficilement quantifiables. A part les éléments d'information que nous permettent de recueillir les matériels pédagogiques, les épreuves écrites et l'opinion des étudiants sur la prestation de leurs professeurs, tous les autres critères, tels que l'enthousiasme, la clarté, l'équité et la capacité à motiver, sont essentiellement subjectifs et difficilement démontrables.

Comment porter un jugement qui, sans être fondé sur la connaissance de faits objectifs et mesurables, puisse être sûr et éclairé ? A cause d'un manque de données concrètes, les dispositifs d'évaluation et d'avancement des enseignants

ne sont pas aussi efficaces qu'ils pourraient l'être. En général, la plupart des commissions d'évaluation et d'avancement cherchent surtout à savoir si la performance de l'enseignant considéré se situe à un niveau acceptable, parce qu'il leur est très difficile, à partir du peu d'informations dont elles disposent, de départager les enseignants exceptionnels et ceux qui sont simplement bons ou satisfaisants. Par ailleurs, l'enseignant dont les performances ont été jugées acceptables et qui a bénéficié d'une titularisation, fera rarement l'objet par la suite d'une réévaluation visant à déterminer s'il s'est amélioré sur le plan pédagogique. On s'intéressera plutôt à l'évolution de ses travaux de recherche.

Si les activités de recherche sont plus facilement quantifiables que le travail pédagogique, la « cohérence » de leur évaluation au sein des différentes disciplines est, elle, constamment remise en cause. Centra (1979) a noté que les professeurs de sciences naturelles publient un plus grand nombre de travaux en début de carrière que leurs homologues des sciences humaines ou sociales, mais que la situation s'inverse au bout de douze ans. De leur côté, Blackburn et Pitney (1988) signalent que si certains enseignants publient souvent de brefs articles de revues dans une discipline précise, d'autres préfèrent faire paraître, moins souvent, des ouvrages plus volumineux. Enfin, les enseignants réalisent de nombreux travaux novateurs que savent apprécier les établissements d'enseignement supérieur, mais qu'il leur est difficile de soumettre au même type d'« évaluation par les pairs » adopté dans les disciplines traditionnelles.

Comme le faisait remarquer Tony Becher (1989) dans son livre intéressant *Academic Tribes and Territories*, les disciplines universitaires peuvent être *grosso modo* réparties en deux catégories : les disciplines dites « dures et appliquées » et les disciplines dites « molles et pures ». Parce qu'elles s'articulent autour de méthodes et de résultats plus structurés et plus systématiques, les disciplines « dures et appliquées », telles que les sciences naturelles, jouissent d'une reconnaissance et d'une influence plus grandes que les disciplines « molles et pures », les lettres et les sciences humaines, par exemple, qui sont organisées par nature de façon assez libre et qui font l'objet de recherches aboutissant à des résultats moins quantifiables. Selon Blackburn et Pitney (1988), un modèle visant à évaluer des activités de recherche dans les différentes disciplines doit reposer sur des critères qui tiennent compte de chaque cas particulier.

On estime généralement, dans les universités et autres établissements d'enseignement supérieur, que le volume des produits de la recherche – volume qui peut bien sûr varier selon les disciplines – est le critère qui pèse le plus lourd dans l'évaluation des activités de recherche du candidat à une promotion ou à une titularisation. Le tout est de savoir si la quantité reflète vraiment la qualité du travail accompli. Beaucoup d'universitaires en doutent. Les commissions d'évaluation et d'avancement, en revanche, considèrent que le fait d'avoir publié des travaux dans des revues à comité de lecture est un gage de qualité. Dans les dis-

ciplines dites « molles et pures », où les revues de ce genre, de portée et de renommée internationales, sont plus rares, la qualité du travail de recherche des enseignants fait souvent l'objet de débats et de controverses animés au sein des commissions d'évaluation et d'avancement.

Au chapitre des activités de « service » que l'enseignant peut être amené à accomplir, il est très rare, nous l'avons dit, que la moindre évaluation soit faite. J'ai le sentiment que personne ne s'est jamais soucié de définir, au regard des activités de service, quelque objectif de performance que ce soit. Et cela a de fâcheuses conséquences : les enseignants sont de plus en plus réticents à assumer des responsabilités administratives au sein de l'établissement qui les emploie. Parce qu'ils savent fort bien qu'ils ne seront jamais promus ou titularisés pour avoir excellé dans leur rôle d'administrateur, les enseignants préfèrent se consacrer aux tâches que l'établissement juge selon des critères précis.

D'après la majorité des enseignants – et les travaux sur le sujet le confirment –, les universités et autres établissements d'enseignement supérieur tendent à axer de plus de plus l'évaluation des enseignants sur leurs activités de recherche. Citant une enquête menée en 1983, Seldin (1990) rappelait que 770 établissements américains dispensant un enseignement supérieur général (*liberal arts colleges*) qui par le passé s'enorgueillissaient de l'excellence de leur enseignement, avaient reconnu que la recherche était devenue le facteur numéro un dans le processus d'évaluation des enseignants. Dans son étude portant sur la pondération des critères de performance dans l'enseignement supérieur, Kasten (1990) observe que la recherche arrive en tête, suivie de l'enseignement, mais que les activités de service n'ont pas le moindre poids ! Il note également que la recherche est généreusement récompensée parce qu'elle peut être facilement quantifiée et présentée. Seldin, dans son rapport, souligne de son côté qu'en raison de la diffusion dont ils bénéficient et des retombées matérielles qu'ils peuvent avoir, les travaux de recherche qui font l'objet d'une publication sont particulièrement prisés.

Lorsque plusieurs paramètres doivent être pris en compte dans l'évaluation du travail accompli par un individu, la question de leur pondération est bien entendu soulevée (Roe *et al.*, 1986). Il est dans l'intérêt de l'établissement de pondérer ces paramètres d'une manière explicite, car les membres des commissions d'évaluation et d'avancement sont souvent en profond désaccord les uns avec les autres, et si des coefficients de pondération n'ont pas été clairement définis, l'enseignant évalué présumera normalement que ses activités de recherche ont plus de poids que son travail de pédagogie.

A l'Université nationale d'Australie, on a élaboré une formule qui permet aux enseignants de faire leur propre pondération à l'intérieur de certaines limites :

1. Un coefficient de pondération égal ou supérieur à 30 % pour l'évaluation du travail pédagogique.

2. Un coefficient de pondération égal ou supérieur à 30 % pour l'évaluation des activités de recherche.
3. Un coefficient de pondération égal ou inférieur à 20 % pour le rôle joué au sein de l'administration ou des différents comités.
4. Un coefficient de pondération égal ou inférieur à 10 % pour les autres activités de service à la collectivité auxquelles se consacre l'enseignant dans son domaine.
5. Un coefficient de pondération égal ou inférieur à 20 % pour 3) et 4) combinés.
6. Si aucun coefficient n'a été proposé par l'enseignant, la commission d'avancement pondère alors de la façon suivante : 50 % pour l'enseignement et 50 % pour la recherche. [Extrait de *Statement of Criteria and Procedures in the Division of Education Services* ; repris dans *Reviewing Academic Performance*, de Roe *et al.* (1986), Queensland, University of Queensland Press, p. 151.]

D'après Roe *et al.* (1986), le fait que dans la plupart des cas on n'ait pas recours à une pondération explicite a un effet démotivant sur beaucoup d'enseignants, qui estiment que le volet pédagogique de leur profession n'est pas suffisamment pris en compte par les commissions d'avancement. Les établissements hésiteraient même, de l'avis des enseignants, à récompenser le professeur qui a fait preuve d'excellence sur le plan pédagogique. Selon Roe *et al.*, les établissements tendent aujourd'hui, sans doute sous l'influence du mouvement en faveur de la qualité, à attacher plus d'importance qu'avant à l'évaluation de l'enseignement. Cependant, si on ne s'entend pas sur une pondération, ne serait-ce qu'entre les activités de recherche et d'enseignement, « les enseignants ne verront peut-être dans le nouveau mode d'évaluation qu'un gaspillage d'énergie et qu'un semblant d'intérêt de la part des commissions d'avancement pour le travail pédagogique ».

Je suis donc en faveur d'une pondération explicite, mais reconnais également que sa mise en application puisse laisser les enseignants sceptiques, surtout lorsque l'ensemble des avis exprimés dans le cadre d'une évaluation sont essentiellement qualitatifs. Par exemple, si un enseignant est jugé « très bon » en recherche mais « très faible » en classe, la commission d'évaluation ou d'avancement risque d'avoir beaucoup de mal à déterminer, sans l'aide d'une échelle de mesure pour les deux sphères d'activité, si le bon score en recherche peut contrebalancer la mauvaise note en travail pédagogique.

En Amérique du Nord, on adopte de plus en plus des modèles quantitatifs. Tekian *et al.* (1983), par exemple, proposent un modèle quantitatif d'évaluation des enseignants pour les quatre domaines suivants : l'enseignement, la recherche et autres travaux scientifiques, les services de type professionnel et à la collectivité, les services administratifs. Chaque domaine est pondéré. Pour la recherche, par exemple, l'échelle de pondération va de 0.5 à 5. Le coefficient maximal, 5, est

attribué à l'auteur principal d'un livre ; le coefficient le plus bas, 0,5, à des réalisations telles que la cosignature d'un article de revue. Dans le domaine des services d'ordre professionnel, le coefficient maximal de l'échelle, 3, est affecté en cas d'élection à un poste au sein d'une organisation nationale ou internationale ; et la valeur minimale, 0,25, en cas d'invitation à faire une intervention lors d'un atelier ou d'un séminaire. Tucker (1984), pour sa part, a élaboré un modèle quantitatif qui prend en considération le pourcentage que les différentes tâches représentent dans la charge de travail et le rang de priorité accordé aux différents domaines.

On peut aisément reprocher aux modèles quantitatifs leur rigidité et le peu de place qu'ils laissent aux évaluations globales de l'individu, il n'empêche que ces modèles ont l'atout de pouvoir démontrer à l'enseignant, chiffres à l'appui, que l'intégralité de leur travail compte. En tout état de cause, les commissions d'évaluation ou d'avancement ont une prédilection pour les données concrètes et quantifiables, et faute de pouvoir attribuer des valeurs chiffrées aux autres volets de l'activité professionnelle des enseignants, elles ont tendance à concentrer leur attention sur les produits de la recherche. Il n'est pas rare, dans le cadre d'une évaluation qualitative, que d'interminables discussions « qualitatives » visent à déterminer si un ouvrage peut tenir lieu d'articles de revue et constituer une performance suffisante, ou encore s'il est possible de contrebalancer la piètre performance pédagogique ou administrative de l'enseignant évalué par l'excellence de ses travaux de recherche.

C'est dans une langue imagée que Roe *et al.* (1986) nous font voir les deux côtés de la médaille :

« Il ne suffit pas de connaître le nombre d'arbres que compte la forêt pour savoir à quoi elle ressemble. Par ailleurs, vanter la beauté de la forêt sans rien en connaître peut donner lieu à des impressions très différentes. Les membres des commissions d'avancement ont besoin d'en savoir un peu plus ! Nous ne souhaitons pas une quantification rigide et d'une complexité excessive, mais préconisons que les établissements fassent connaître leurs priorités afin de permettre une pondération explicite, et qu'ils prennent en compte dans le processus d'évaluation chacun des domaines de l'activité professionnelle des enseignants. » (*Reviewing Academic Performance*, Queensland University Press, 1986, pp. 153-154)

Les objectifs de performance étant dictés par les critères de performance, il est dans l'intérêt des établissements de bien définir ces objectifs pour les différentes sphères de l'activité professionnelle des enseignants. Si la perspective d'une évaluation encourage l'enseignant à viser la cible proposée, on peut également soutenir l'inverse : pas d'évaluation, peu de motivation à réaliser les objectifs. Il ne sert pas à grand-chose de formuler des critères en termes généraux sans démontrer comment ils peuvent être consciencieusement appliqués au processus

d'évaluation. Si on reste trop dans le vague, les enseignants ne savent pas à quoi s'en tenir et sont condamnés à s'interroger sur les véritables critères de leur évaluation, voire à échanger des impressions avec ceux de leurs collègues qui ont été promus ou titularisés. En revanche, si ces critères sont trop explicites, l'établissement risque de se retrouver coincé dans le carcan d'une structure trop rigide.

CONCLUSIONS

J'ai essayé, dans le présent document, de passer en revue les problèmes les plus fréquemment soulevés et analysés au regard de l'évaluation des enseignants dans l'enseignement supérieur. J'ai été moi-même confrontée à la plupart de ces difficultés dans le travail que j'ai accompli au sein des commissions d'évaluation et d'avancement, et à une date plus récente à l'occasion de l'élaboration, dans ma propre université, d'un modèle d'évaluation des enseignants. Ce bref exposé ne m'a pas permis d'aborder tous les problèmes et tous les dilemmes que pose l'évaluation des enseignants, comme par exemple l'exécution de l'évaluation proprement dite ; ou encore d'approfondir des questions telles que la mise au point des questionnaires d'évaluation destiné aux étudiants, la conduite des réunions d'évaluation, les habitudes de publication propres aux différentes disciplines, etc. J'espère toutefois avoir réussi à démontrer la complexité du problème auquel nous avons à faire face, et la nécessité où se trouvent les établissements et les enseignants d'unir leurs efforts pour en trouver la solution.

Ce qu'il faut d'abord et avant tout essayer de faire évoluer, c'est la « vision traditionnelle » à l'égard des enseignants du supérieur, et la notion apparentée selon laquelle leur vie professionnelle a un caractère privé. Il faut également faire évoluer l'idée qu'un modèle efficace d'évaluation des enseignants peut se développer spontanément – tout le monde saurait ce qu'il faut faire et comment il faut le faire ! À moins d'un changement radical dans les attitudes, ni les établissements ni les enseignants ne seront prêts à s'attaquer de front aux problèmes décrits dans ce document et à leur trouver des solutions concrètes.

Il faut aussi que la mentalité « collégiale » qui règne dans l'enseignement supérieur évolue vers une plus grande « transparence » et une plus grande « responsabilisation », faute de quoi on ne pourra espérer mettre en place un modèle d'évaluation des enseignants qui soit lui-même plus ouvert, permette de franches discussions sur les atouts et les faiblesses de chacun, et s'appuie sur des critères plus explicites. Je m'empresse d'ajouter que je ne suis pas un fervent défenseur de la récente progression, dans les universités, des méthodes de gestion inspirées du secteur de l'entreprise. Cela dit, je crois que ces méthodes, appliquées avec mesure et discernement, peuvent favoriser au sein des établissements l'émergence d'une culture plus objective, plus transparente et plus responsable.

Les établissements d'enseignement supérieur sont tous placés devant le dilemme suivant : comment préserver la qualité de l'enseignement qu'ils dispensent, et donc leur survie, tout en étant confrontés aux restrictions budgétaires, à une concurrence de plus en plus vive, et aux exigences de qualité et de transparence ? L'âge d'or des universités, celui où les enseignants étaient facilement promus et titularisés, est bel et bien révolu. A Hong-Kong, aucun établissement ne peut aujourd'hui se permettre de maintenir en place un corps enseignant nombreux et peu performant sur le plan de l'enseignement et de la recherche. Cet argument milite puissamment en faveur de l'établissement d'un modèle d'évaluation des enseignants du supérieur qui soit efficace, garant de qualité, et de nature à aider les enseignants à s'épanouir et se perfectionner. Cependant, si les problèmes et les dilemmes qui ont été exposés dans ces quelques pages ne sont pas suffisamment pris en compte, le modèle qui sera mis en place risque fort d'être contre-productif.

Pour venir à bout de toutes les difficultés et obtenir de réels résultats, les établissements doivent, à mon avis, prendre volontiers l'initiative de faire évoluer les mentalités liées à l'évaluation des enseignants du supérieur. S'ils le font, les enseignants leur emboîteront le pas.

Références

- ANDREWS, H.A. (1985),
Evaluating for Excellence, New Forums Press, Oklahoma.
- BECHER, T. (1989),
Academic Tribes and Territories, Open University Press, Buckingham.
- BECKER, W. et LEWIS D. (dir. pub.) (1993),
Higher Education and Economic Growth, Kluwer Academic Publishers, Boston.
- BENKE, GABBIN, CARINS (dir. pub.) (1990),
Faculty Performance Appraisal, James Madison University, Centre for Research in Accounting Profession.
- BIRCH, W. (1988),
The Challenge of Higher Education, The Society for Research into Higher Education, Open University Press.
- BLACKBURN, R.T. et PITNEY, J.A. (1988),
Performance Appraisal for Faculty – Implications for Higher Education, University of Michigan, National Centre for Research to Improve Postsecondary Teaching and Learning.
- BLASÉ, J. et KIRBY, P. (1992),
Bringing Out the Best in Teachers, Corwin Press, California.
- BRASKAMP, L.A. et ORY, J.C. (1994),
Assessing Faculty Work : Enhancing Individual and institutional Performance, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- DUKE, D. et STIGGINS, R. (1986),
Teacher Evaluation : Five Keys to Growth, American Association of School Administrators.
- EVANS, A. et TOMLINSON, J. (dir. pub.) (1989),
Teacher Appraisal : A Nationwide Approach, Jessica Kingsley Publishers, Londres.
- HANCOCK, R. et SETTLE, D. (1990),
Teaching Appraisal and Self-Evaluation, Basil Blackwell, Oxford.
- HEWTON, E. (1988),
The Appraisal Interview, Open University Press, Philadelphia.
- HUTCHISON, B. (1995),
« Appraising appraisal : some tensions and some possibilities », *Higher Education* ,vol. 29, pp. 19-35.
- KOGAN M., MOSES, I. et EL-KHAWAS, E. (1994),
Staffing Higher Education – Meeting New Challenges : Report of IMHE Project, OCDE, Jessica Kingsley Publishers.

- KREMER-HAYON, L. (1993),
Teacher Self-Evaluation : Teacher in Their Own Mirrors, Kluwer Academic Publishers, Boston.
- IMRIE, B. (1996),
« Performance planning, appraisal and development », *Higher Education Management*,
vol. 8, no. 2, pp. 87-104.
- LEWIS, A. (1992),
Evaluating Educational Personnel, American Association of School of Administrators.
- ROE E., MCDONALD, R. et MOSES, I. (1986),
Reviewing Academic Performance, University of Queensland Press, Australie.
- SELDIN, P. (1984),
Changing Practices in Faculty Evaluation, Jossey-Bass Inc., San Francisco.
- SELDIN, P. (1988),
Evaluating and Developing Administrative Performance – A Practical Guide for Academic Leaders,
Jossey-Bass Inc., San Francisco.
- SELDIN, P. et al. (1993),
Successful Use of Teaching Portfolios, Anker, Bolton.
- SINGH, K. et SHIFFLETTE, L.M. (1996),
« Teachers' perspectives on professional development », *Journal of Personnel Evaluation in Education*,
vol. 10, pp. 145-160.
- SMITH, R. (1995),
« Staff appraisal in higher education – a study of performance review at Nene College,
Northampton », *Higher Education*, vol. 30, pp. 189-205.
- SMYTH, J. (1996),
« Evaluation of teacher performance : move over hierarchy, here comes collegiality »,
Journal of Education Policy, vol. 11, no. 2, pp. 185-196.
- THE JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION (1988),
The Personnel Evaluation Standards : How to Assess Systems for Evaluating Educators, Sage
Publications, Inc., Californie.
- THEALL, M. et FRANKLIN, J. (dir. pub.) (1990),
Student Ratings of Instruction : Issues for Improving Practice, Jossey-Bass Inc., San Francisco.
- TRETHOWAN, D. (1987),
Appraisal and Target Setting, Harper and Row Ltd., Londres.
- VALENTINE, J.W. (1992),
Principles and Practices for Effective Teacher Evaluation, Allyn and Bacon, Massachusetts.

La gestion des musées, des galeries et des collections des établissements d'enseignement supérieur au Royaume-Uni

Melanie Kelly,
Université de Bath, Royaume-Uni

RÉSUMÉ

Cet article décrit la menace qui pèse sur les musées, galeries et collections des établissements d'enseignement supérieur, examine les diverses façons dont ils peuvent fournir un apport aux établissements dont ils relèvent ainsi qu'à la collectivité et suggère des moyens de les gérer de manière efficace. Il se fonde sur des recherches réalisées au Royaume-Uni ainsi qu'en Nouvelle-Écosse (Canada) en 1998. L'auteur conclut que ces musées non seulement enrichissent l'enseignement, la recherche et l'environnement universitaires, mais aussi, grâce à leurs programmes d'accès public, assurent des services précieux à la collectivité. Il convient de doter du personnel de pouvoirs et de crédits qui lui permettent de les gérer de manière professionnelle et d'intégrer ce personnel à la structure de gestion des établissements. En reconnaissance du rôle public joué par les musées universitaires, des moyens de financement extérieurs devraient compléter les moyens financiers mis à leur disposition par les établissements.

C'est le sentiment de la vulnérabilité croissante des musées, galeries et collections des établissements d'enseignement supérieur qui m'a amené à me pencher sur leur gestion. Au Royaume-Uni, il semble que les universités donnent la priorité aux activités d'enseignement général, à vocation professionnelle et financièrement lucratives afin de donner l'image d'établissements responsables et fiables. Au sein d'une telle culture organisationnelle, les musées, galeries et collections constituent des cibles qu'il est facile de faire passer au deuxième plan, de dépouiller de leurs avoirs et à terme, de fermer. Il se peut qu'il s'agisse là cependant d'une politique à courte vue, qui peut non seulement mettre en péril la diversité des expériences en matière d'apprentissage et faire peser une lourde menace sur d'importantes ressources culturelles, mais qui risque également de

ne pas tenir compte des diverses façons dont ces musées et collections peuvent contribuer à la vie universitaire et à celle de la collectivité.

Les recherches déjà réalisées sur ce thème sont limitées. J'ai utilisé au départ des publications antérieures sur les musées universitaires. Leur nombre était relativement restreint, mais, parmi elles, figuraient des rapports d'audits régionaux concernant des collections d'établissements d'enseignement supérieur d'Écosse, de Londres et du nord de l'Angleterre (d'autres audits ont depuis été réalisés). J'ai ensuite discuté de mon projet avec des personnes intéressées et des représentants d'organismes nationaux. Enfin, j'ai adressé des questionnaires à 140 musées, galeries et collections et, dans certains cas, j'ai procédé à l'envoi de nouveaux questionnaires ainsi qu'à des entretiens. S'agissant du premier questionnaire, il a été rempli par 90 déclarants, soit un taux de réponse de 64 %. J'avais manifestement abordé un sujet qui tenait à cœur de nombreuses personnes travaillant dans ce domaine.

Parallèlement à l'étude menée au Royaume-Uni, les musées d'art et les collections d'établissements d'enseignement supérieur ont fait l'objet de recherches au Canada. L'énoncé du rôle de la *University of Lethbridge Art Gallery*, à laquelle je me suis notamment intéressée, résume bien les objectifs que de nombreux musées, galeries et collections cherchent à atteindre. D'après cet énoncé, la galerie sert de « ressource pédagogique », « permettant à l'ensemble de la communauté universitaire de bénéficier de moyens et de services éducatifs accrus », et sert aussi de « catalyseur et de centre d'éducation permanente, de recherche, de loisirs et de divertissements culturels à l'ensemble de la collectivité »*. Tous les musées d'universités ne disposent pas de moyens ou ressources leur permettant de répondre aux besoins d'une gamme aussi large d'utilisateurs et cette formule ne convient certainement pas dans tous les cas. Cela étant, les réponses que j'ai reçues confirment qu'au Royaume-Uni, un bon nombre des musées concernés assument en partie ces fonctions.

Quelques déclarants étaient optimistes en ce qui concerne leur avenir. De l'avis général, cependant, les universités ayant à prendre des décisions difficiles en matière d'affectation des ressources, les musées, galeries et collections étaient menacés. Les observations formulées par un répondant témoignent du lien ténu qui peut exister entre ces dernières et les établissements dont ils relèvent :

« La collection s'est constituée toute seule – je ne sais pas d'où elle provient ni à qui elle appartient (vraisemblablement à l'université). Personne n'est payé pour s'en occuper (mes collègues et moi le faisons simplement à tour de rôle en fonction des besoins) et la dotation du département ne prévoit aucun crédit la concernant. »

Un autre déclarant a renvoyé le questionnaire sans le remplir en l'accompagnant du message suivant :

« J'ai le regret de vous faire savoir que notre musée, dûment accrédité, a été fermé pendant l'année universitaire en cours, ses locaux devant être affectés à des installations informatiques destinées à un département scientifique... Les pièces appartenant au collège sont conservées dans des réserves. »

Il peut exister des protections statutaires en faveur des musées, galeries et collections, liées en particulier aux responsabilités que confère leur propriété – lorsque les biens sont notamment détenus sans pouvoir être cédés. Dans la pratique cependant, il est difficile d'empêcher des universités de renoncer à leurs engagements si elles considèrent comme une charge la propriété d'une collection. Il est par conséquent de plus en plus important de sensibiliser les établissements universitaires aux avantages qu'ils peuvent retirer du maintien du financement de leurs musées. L'un des enquêtés a exprimé ainsi son opinion :

« Avant tout, les universités doivent comprendre que leurs musées et collections sont utiles à l'établissement et qu'il convient de donner au personnel qui en a la charge le temps qui lui est nécessaire pour s'acquitter de ses responsabilités. Le problème est de persuader les autorités universitaires que les collections valent la peine que l'on procède à cet investissement. »

Quelle est donc l'utilité de ces collections ? Les musées, galeries et collections peuvent offrir un lien avec des domaines spécialisés de l'enseignement et de la recherche et ils peuvent également avoir une fonction plus générale en fournissant des services à l'ensemble de l'établissement. Certains déclarants ont signalé que leurs universités avaient manifestement de plus en plus conscience de l'importance qu'il y avait à voir et à manipuler des objets originaux. Selon eux, il était essentiel pour la survie des collections qu'elles soient considérées et utilisées en tant que ressources à même de renforcer l'apprentissage. Ils estimaient aussi qu'en dépit du temps que cela exigeait et des risques d'endommagement, le fait de donner accès aux collections aux enseignants et aux étudiants accroissait considérablement la bienveillance accordée à celles-ci. Un enquêté a cependant signalé que les utilisateurs attendaient du personnel possédant des connaissances spécialisées qu'il les guide et les conseille mais que ce rôle tout à la fois d'enseignant et de conservateur n'était pas officiellement reconnu au sein de son université.

Les musées, galeries et collections peuvent aussi contribuer à élargir les possibilités offertes par les universités du fait qu'ils valorisent l'environnement physique de ces dernières et qu'ils constituent « une source incomparable d'éléments du patrimoine des établissements auxquels ils appartiennent » (Arnold-Foster, 1993, p. 15).

Il n'est pas toujours pratique ou souhaitable pour les musées d'universités de répondre aux besoins d'utilisateurs extérieurs. Cependant, nombre d'entre eux assurent des services au public comme à l'établissement dont ils dépendent.

Cette formule présente un certain nombre d'avantages. Par exemple, ils peuvent être un moyen de rapprocher le public et les enseignants en contribuant à attirer la population locale sur le campus. Même lorsqu'il n'est pas possible d'avoir matériellement accès à une collection, l'accès à des informations et à du personnel par téléphone ou par le biais de l'Internet peut contribuer à créer des liens positifs. Les musées universitaires peuvent aussi prendre part à l'apprentissage à vie en répondant à des besoins éducatifs divers, depuis l'enfance jusqu'au troisième âge. De fait, nombre d'entre eux ont un avantage à cet égard par rapport à leur établissement. Ils ont en effet devancé l'enseignement supérieur dans son souci d'élargir la portée de la fonction éducative.

Une bonne image publique est utile pour les musées universitaires. La réputation de leur personnel, de leurs pièces, de leurs installations et de leurs programmes peut les faire bénéficier de moyens de financement, de prêts et de soutien politique. Leur réussite aura également une incidence favorable sur les établissements dont ils relèvent. Un enquêté a déclaré :

« Pour nos étudiants, la galerie est une expression tangible de nos activités dans les domaines de l'art, du design et des textiles. Sans elle, notre campus serait un désert culturel. Elle permet en outre aux personnes extérieures de se sentir bienvenues dans la tour d'ivoire, en particulier les jeunes visiteurs. »

Un autre a fait le commentaire suivant :

« Le musée représente peut-être le seul moyen pour une personne ordinaire de se rendre dans une université et, pour les enfants, une visite au musée peut constituer leur seule possibilité de pénétrer dans des locaux universitaires avant de s'inscrire à l'université. Nombre de musées universitaires n'ont pas su saisir cette possibilité. »

Les musées universitaires peuvent encore susciter une image positive en faveur d'un programme universitaire particulier ou transmettre des messages plus subliminaux en ce qui concerne les valeurs essentielles des établissements auxquels ils se rattachent. Au nombre des suggestions faites par les répondants quant à ce que ces valeurs peuvent être figurent « la recherche de la qualité », « l'internationalisme », « la tradition », « la créativité », « la diversité culturelle » et « la stimulation intellectuelle ».

Dans cet environnement difficile et en perpétuelle mutation, les musées, galeries et collections d'universités doivent se pencher sur un certain nombre de questions, qui ont toutes trait à leur gestion :

- Qui doit être chargé de la gestion ?
- Quel est le modèle de direction le plus approprié et le plus efficace ?
- Quels sont les objectifs visés, par quels moyens va-t-on les atteindre et comment les résultats seront-ils évalués ?

- Quelle est la structure de gestion la mieux adaptée et la plus efficace ?
- Comment le financement peut-il être accru et comment les relations avec les fournisseurs de ressources doivent-elles être gérées ?
- Qui sont les utilisateurs et de quelle façon leurs besoins peuvent-ils être satisfaits, voire anticipés ?
- De quelle manière les compétences professionnelles peuvent-elles être améliorées ?
- Comment les priorités divergentes des parties intéressées peuvent-elles être négociées ?

Il n'est pas possible de répondre de manière formelle à ces questions car, du fait de la diversité des musées d'universités, on ne peut faire de généralisation quant à leur mode de gestion. Cela étant, la question la plus importante à laquelle il convient de répondre dans chaque cas est la première, à savoir « Qui doit être chargé de la gestion ? ». L'une des raisons pour lesquelles nombre de musées universitaires sont vulnérables est qu'ils n'ont pas de statut officiel au sein de l'établissement qui les abrite et que personne n'est officiellement désigné pour en assurer la gestion. On compte en effet beaucoup sur l'empressement et le dévouement de certains membres du personnel dont le travail n'est ni reconnu, ni rétribué. A la question figurant dans le premier questionnaire « Seriez-vous prêt à participer à une étude qui ferait suite à l'enquête ? » l'un des déclarants a répondu de la manière suivante : « Personnellement, je n'ai jamais été rémunéré en échange des nombreuses heures que j'ai passées à tenter d'organiser les collections – on m'a uniquement demandé de me dépêcher. On ne me paie pas, on me harcèle, j'en ai vraiment assez d'être traité ainsi ! » Comme on pouvait le prévoir, il a coché la case « non ».

De nombreuses enquêtes ont fait des suggestions concernant ce qu'il convenait de faire pour donner des bases plus solides aux musées, galeries et collections universitaires. Leurs recommandations portaient sur les points suivants :

- Il faudrait accroître la coopération entre les universités et les organismes extérieurs afin que les musées universitaires n'aient pas à répondre à des besoins changeants et incompatibles.
- Il faudrait assurer aux musées un soutien plus constructif, en leur donnant par exemple la possibilité de solliciter des moyens de financement extérieurs. S'agissant des petits musées, « l'octroi de crédits, même relativement restreints, améliorerait considérablement leur situation ».
- Les organismes nationaux (par exemple les conseils de financement de l'enseignement supérieur, la Commission des musées et des galeries, les conseils des arts) devraient avoir des consultations avec les musées, galeries

et collections universitaires et ne pas faire uniquement porter leur action sur les établissements plus importants.

- Il faudrait créer davantage de possibilités d'établir des réseaux « informels » entre les musées universitaires, peut-être en créant une base de données de correspondants.
- Il faudrait que soient officiellement reconnues tant la diversité que l'unité des musées universitaires. Il y a peu de chances pour que l'on trouve une solution unique aux problèmes à long terme, les musées, galeries et collections se présentant sous de nombreuses formes. Cependant, comme l'a dit l'un des enquêtés, ils ont en commun suffisamment de questions à résoudre pour qu'un organisme extérieur puisse « leur fournir une assistance et encourager le lancement d'initiatives de collaboration qui leur soient mutuellement bénéfiques ».

Je suis consciente du fait que l'une des principales faiblesses du rapport que j'ai publié (voir bibliographie) est l'absence de points de vue autres que ceux du personnel qui s'occupe des musées d'universités. Les recommandations formulées sont centrées sur ce que d'autres personnes peuvent faire pour lui, plutôt que sur ce que ce personnel pourrait faire pour lui-même ou pour d'autres. Il serait utile de comparer les vues exprimées dans ce rapport avec les opinions des responsables qui décident de l'affectation des ressources, ainsi qu'avec celles de personnes qui, au sein des universités, ont également besoin de crédits. Un certain nombre de faits nouveaux sont par ailleurs survenus alors que l'élaboration du rapport touchait à sa fin, parmi lesquels l'examen auquel a procédé le ministère de la culture, des médias et des sports et les changements apportés au système de financement par enveloppe globale. Je suis donc parvenue à la conclusion qu'il convenait de poursuivre l'étude de la gestion des musées, galeries et collections des établissements d'enseignement supérieur.

Ma recherche est désormais centrée sur les méthodes appliquées par les responsables des musées universitaires pour s'assurer un soutien politique et financier. Dans ma précédente enquête, mon attention a été particulièrement retenue, dans les commentaires des déclarants, par ce que certains d'entre eux ont appelé « le processus de sollicitation constante ». Ils évoquaient ainsi la nécessité permanente de promouvoir la cause des musées, à la fois officiellement par le biais de rapports annuels et de comptes rendus de réunions et, de manière officieuse, dans le cadre de conversations autour d'un café ou entre deux portes. Étant donné que les personnes avec qui les responsables des musées avaient des contacts réguliers – administrateurs, enseignants, étudiants, artistes, bailleurs de fonds, visiteurs, ou membres de conseils d'administration – changeaient constamment, ce processus ne s'interrompait jamais et prenait beaucoup de temps. A noter également le fait – source de problèmes potentiels – que les responsables

des musées souhaitaient être à même de poursuivre les objectifs qu'ils jugeaient importants dans les domaines de l'éducation, des arts et de la conservation, tout en tenant compte des différentes priorités des individus et des groupes avec lesquels ils devaient traiter.

Enfin, bien que cette étude ait été entreprise dans le dessein d'améliorer le sort des musées, galeries et collections des établissements d'enseignement supérieur et qu'une grande partie des informations que j'ai obtenues ait confirmé l'opinion pessimiste que j'avais au départ, elle m'a également permis de prendre connaissance de nombreux faits positifs. Tout espoir n'est pas perdu. Ainsi, un enquêteur a déclaré :

« J'aime à penser que rares sont les établissements d'enseignement "de qualité" possédant des musées et des galeries qui ont besoin de justifier l'existence de ces derniers, dans la mesure où il devrait être évident qu'ils font partie intégrante de l'ensemble des établissements, en particulier lorsque les matières enseignées sont liées à des objets tangibles. La plupart des gens, ici, exploitent le musée et ses ressources, et c'est ce à quoi je me suis employé, car c'est ainsi que je conçois les choses. Comment la situation évoluera-t-elle à l'avenir, je ne peux le dire, mais nous disposons ici d'une ressource dont nous prenons grand soin, qui est ancrée dans un passé très ancien et dont je voudrais croire qu'elle aura une durée d'utilisation illimitée. »

Références

- ARNOLD-FOSTER, K. (1993),
The Collections of the University of London, London Museums Service, Londres.
- ARNOLD-FOSTER, K. (1999),
Beyond the Ark, Museums and Collections of Higher-Education Institutions in Southern England, South East Museums Service (Western Region), Reading.
- ARNOLD-FOSTER, K. et WEEKS, J. (1999),
Minerals and Magic Lantern : The University and College Collections of the South West, South West Museums Council, Taunton.
- AVCC (1996),
Cinderella Collections, University Museums and Collections in Australia : the Report of the University Museums Review Committee, Australian Vice Chancellors Committee.
- BOYLAN, P.J. (2000),
« Universities and museums : past, present and future », *Museum Management and Curatorship*, 18(1), pp. 43-56.
- DRUCKER, P.F. (1994),
« The university art museum : defining purpose and mission », in K. Moore (dir. pub.), *Museum Management*, Routledge Kegan Paul, Londres.
- DRYSDALE, L. (1990),
A World of Learning : University Collections in Scotland, HMSO, Londres.
- HAMILTON, J. (1995),
« The role of the university curator in the 1990s », *Museum Management and Curatorship*, 14(1), pp. 73-79.
- KELLY, M.K. (1998),
« The management of higher education galleries and collections in Nova Scotia », *ICHEM Occupational Papers*, vol. 5, International Centre for Higher Education Management, Bath.
- KELLY, M.K. (1999),
« The management of higher education museums, galleries and collections in the United Kingdom », *ICHEM Occasional Paper*, vol. 7, International Centre for Higher Education Management, Bath.
- YERBURY, D. *et. al.* (1998),
Transforming Cinderella Collections : the Management and Conservation of Museums, Collections and Herbaria, Australian Vice Chancellors Committee.

Index du volume 12

La section suivante comporte la liste des contributions publiées dans le volume 12/2000. La liste est organisée par ordre alphabétique d'auteurs. Le titre des articles rédigés par plusieurs auteurs ne paraît qu'une seule fois.

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

Contributions	Vol. N°	Pages
ALVAREZ, R. et ECHEVIN C. <i>Décrire le travail du manager universitaire : une application à l'université vénézuélienne</i>	12.3	105-120
ASKLING, B. et KRISTENSEN, B. <i>Vers « l'organisation apprenante » : incidences pour le gouvernement et la direction des établissements</i>	12.2	17-44
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
BISSET, I.M., FISHER, S.G., MACROSSON, W.D.K. et PHILLIPS, C.W. <i>La sélection des universitaires</i>	12.3	137-152
CHEONG, G. <i>Équité et diversité : l'approche de Newcastle</i>	12.3	81-104
COALDRAKE, P. <i>Repenser l'activité universitaire</i>	12.3	7-33
CRESPO, M. <i>Gérer la collaboration régionale dans l'enseignement supérieur</i>	12.1	27-44
DEMICHEL, F. <i>Direction des établissements d'enseignement supérieur : le point de vue de la France</i>	12.2	7-16
DUKE, C. <i>Au-delà de la « destratification hiérarchique » : processus, structure et frontières</i>	12.1	7-26
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

Contributions	Vol. N°	Pages
HENKEL, M. <i>Réactions des universitaires au programme Foresight du Royaume-Uni</i>	12.1	75-96
JAMES, R. <i>L'assurance qualité et le difficile problème de la gestion du savoir organisationnel en milieu universitaire</i>	12.3	45-64
LEE, J-K. <i>La structure et les systèmes administratifs de l'enseignement supérieur coréen</i>	12.2	45-54
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
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
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
MORRILL, R.L. <i>Les indicateurs dans une gestion stratégique des universités</i>	12.1	117-126
PHAM, B. <i>La recherche dans les universités régionales australiennes : projets d'avenir et mise en œuvre</i>	12.2	121-136
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
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
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
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
WEBBER, G.C. <i>L'enseignement supérieur au Royaume-Uni : les forces de la concurrence au XXI^e siècle</i>	12.1	61-74
YONEZAWA, A. <i>Évolution de la politique d'enseignement supérieur du Japon : le cas des universités nationales</i>	12.3	35-43

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

Le choix des articles devant paraître dans la revue est fait par le rédacteur en chef. Les articles présélectionnés sont soumis à l'examen de spécialistes indépendants.

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

** Les auteurs sont priés de soumettre leurs articles en **trois exemplaires**, dactylographiés au recto d'une page blanche, avec un interligne de 1½.

Longueur : en règle générale, les articles ne dépasseront pas 15 pages, 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 dactylographiées 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 : TAYLOR, M.G. (1991), « Nouveaux modes de financement – Rapport succinct », *Gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 3, n 3, pp. 223-234.
- Pour les livres : SERRES, M. (1968), *Le système de Leibniz et ses modèles mathématiques*, PUF, Paris.

Texte électronique : les auteurs sont invités à conserver leurs articles sous forme électronique. Il leur sera demandé d'envoyer une disquette (ou de procéder à un transfert électronique) pour tout article accepté.

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 2001 02 2P) ISBN 92-64-28642-X - n° 51806 2001