

# chapitre 3

## ÉVOLUTION DES MODES DE GOUVERNANCE DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

---

Résumé.....	66
1. INTRODUCTION.....	67
2. L'AUTONOMIE DES ÉTABLISSEMENTS.....	69
3. FINANCEMENT.....	72
4. ÉVALUATION DE LA QUALITÉ.....	77
5. LA GOUVERNANCE DES ÉTABLISSEMENTS.....	79
6. LA DIRECTION DES ÉTABLISSEMENTS.....	81
7. CONCLUSIONS.....	83
Références.....	85
Annexe : Précisions sur des aspects de l'autonomie des universités dans différents pays.....	86

**RÉSUMÉ**

Partout dans le monde, l'enseignement supérieur est soumis à des pressions en faveur du changement. Il se développe rapidement et sa contribution à la prospérité économique est jugée indispensable. Les universités et les autres établissements sont censés créer des connaissances, améliorer l'équité, répondre aux besoins des étudiants – et faire preuve de plus d'efficacité dans l'accomplissement de ces tâches. Il leur faut de plus en plus faire face à la concurrence – tant du secteur privé que de l'étranger – dans le recrutement des étudiants et des enseignants et dans la mobilisation des fonds de recherche. Dans cet environnement plus complexe, il n'est plus désormais opportun que les pouvoirs publics gèrent directement ce secteur. Comment la gouvernance des établissements d'enseignement supérieur peut-elle garantir leur indépendance et leur dynamisme tout en favorisant la réalisation d'objectifs économiques et sociaux essentiels ?

Dans les pays de l'OCDE, les nouveaux modes de gouvernance associent la tutelle de l'État et les forces du marché selon des modalités nouvelles. Les établissements se voient actuellement accorder une plus grande autonomie pour gérer leurs propres affaires. Les fonds publics sont alloués sous forme de « dotations globales » et le financement par les étudiants et les entreprises est de plus en plus encouragé. En contrepartie de l'autonomie accordée, les gouvernements cherchent à responsabiliser les établissements, en liant les financements aux performances et à la qualité, qui fait l'objet d'une évaluation publique.

Les établissements d'enseignement supérieur doivent s'évertuer de répondre aux critères en matière de financement et de réglementation tout en renforçant leur position sur le marché. L'accent est mis sur la stratégie des établissements, et les pouvoirs de décision se sont déplacés aux dépens des départements. Des personnes extérieures à l'établissement siègent dans les conseils d'administration où auparavant les intérêts universitaires dominaient. Les gestionnaires de haut rang sont choisis pour leurs compétences de direction ainsi que pour leurs prouesses universitaires.

Ces changements peuvent créer des tensions. Les établissements d'enseignement supérieur doivent se montrer imaginatifs en trouvant un juste équilibre entre la mission universitaire et les pouvoirs de décision d'une part, et la viabilité financière et les valeurs traditionnelles d'autre part. Les gouvernements doivent concilier la recherche de l'excellence et le développement de l'équité. Dans le contexte de l'économie du savoir, les enjeux sont grands.

## I. INTRODUCTION

Les gouvernements des pays de l'OCDE, sans exception ou presque, ont récemment réformé, reconsidéré ou restructuré leur système d'enseignement supérieur. Ces réformes sont liées aux profonds changements des objectifs de l'enseignement supérieur et des enjeux auxquels ce secteur éducatif est confronté, et, par là même, à la nature des établissements dispensant cet enseignement et à celle de leur clientèle. Il est à présent tout à fait admis que les universités et les autres établissements d'enseignement supérieur doivent s'adapter à un environnement plus complexe dans lequel les attentes placées dans l'enseignement supérieur n'ont plus rien à voir avec ce qu'elles étaient dans le passé<sup>1</sup>.

Quelles conséquences cette situation implique-t-elle pour le mode d'administration et de gouvernance de l'enseignement supérieur ? Au 20<sup>e</sup> siècle, dans la plupart des pays de l'OCDE, les pouvoirs publics exerçaient une forte tutelle et influence sur ce secteur afin de contribuer à la réalisation d'objectifs tels que la croissance économique et l'équité sociale. Aujourd'hui, d'un côté ils ont plus que jamais intérêt à s'assurer que les établissements d'enseignement aident à répondre aux besoins économiques et sociaux, étant donné l'importance qu'ils revêtent dans des sociétés axées sur le savoir. De l'autre, les pouvoirs publics admettent qu'il est souvent inefficace de centraliser la création, l'enseignement et l'acquisition de connaissances et que dans une économie et une société en plein essor, il est nécessaire que les établissements jouissent d'une certaine autonomie de fonctionnement, les mécanismes du marché étant par ailleurs souvent plus efficaces que les administrateurs pour réguler l'offre et la demande de divers types de formation assurés à une variété de groupes de clients.

Il faut donc en matière de gouvernance de l'enseignement supérieur relever quelques défis délicats. Si les pouvoirs publics peuvent exercer sur ce secteur éducatif une action stratégique importante pour tenter de réaliser des objectifs nationaux, peuvent-ils y parvenir sans compromettre l'indépendance des universités ou le dynamisme avec lequel ces dernières desservent de nouveaux marchés ?

Dans le présent chapitre, on examine comment les gouvernements envisagent cette question et comment ils s'attaquent à toute une série de problèmes connexes concernant la gouvernance des établissements d'enseignement supérieur. Pour cela, on étudie dans quelle mesure ces établissements sont en mesure d'exercer une certaine autonomie et de construire leurs propres atouts internes sans pour autant nuire à la cohérence globale du système d'enseignement supérieur. Plus précisément, on est ainsi amené à examiner les nouveaux outils de gouvernance au regard de cinq aspects de l'administration de l'enseignement supérieur :

- premièrement, le degré d'autonomie dont les établissements jouissent pour gérer leurs propres affaires ;
- deuxièmement, leur degré de dépendance à l'égard des financements publics ou la possibilité qu'ils ont de recourir à d'autres sources ;
- troisièmement, les nouvelles formes d'assurance et de contrôle qualité auxquelles le système d'enseignement supérieur lui-même est soumis ;
- quatrièmement, le renforcement de la gouvernance des établissements ; et
- cinquièmement, les rôles nouveaux incombant aux dirigeants de ces établissements.

Ces thèmes sont examinés successivement dans les sections 2 à 6 ci-dessous.

Cet examen de la « gouvernance » englobe par conséquent une analyse du mode de gouvernement de l'enseignement supérieur en termes très

1. Dans le présent chapitre, l'expression « enseignement supérieur » s'entend des universités et autres établissements d'enseignement supérieur qui délivrent des diplômes et des titres de recherche de haut niveau. Ces programmes normalement nécessitent au moins trois années d'études à plein temps et doivent permettre d'acquérir une qualification suffisante pour accéder à des professions exigeant de grandes compétences ou à des programmes de recherche. Dans certains pays, les universités et d'autres établissements d'enseignement supérieur assurent également des programmes qui seraient classés à un niveau inférieur au premier titre universitaire. Certaines des données présentées dans ce chapitre portent sur l'enseignement du troisième degré dans son ensemble faute de données comparables à l'échelle internationale sur l'enseignement supérieur. Le fait que la notion d'enseignement supérieur n'est pas claire et nette est en soi une indication de la complexité des questions en jeu.

généraux. La gouvernance est une notion complexe qui recouvre le cadre législatif, les caractéristiques des établissements et leurs articulations avec l'ensemble du système, le mode d'affectation des moyens financiers aux établissements et la façon dont ces derniers doivent rendre compte de l'usage qu'ils en font, ainsi que certaines structures et corrélations moins formelles qui peuvent dicter des comportements ou les influencer.

Parmi les nombreux facteurs qui aujourd'hui influent sur les méthodes anciennes et nouvelles de gouvernance de l'enseignement supérieur, certains revêtent une importance particulière au regard des cinq éléments examinés dans le présent chapitre :

- Le débat sur la question de savoir si les *marchés* sont performants dans l'affectation de services tels que l'éducation, et si les résultats auxquels ils aboutissent servent l'intérêt collectif.
- Le rôle d'une nouvelle stratégie de gestion des organismes publics, souvent baptisée *nouvelle gestion publique* dont on dit très souvent dans d'autres domaines qu'elle favorise une plus grande efficacité et adaptabilité. Dans les universités, où l'idée de stratégies fondées sur les principes de la gestion d'entreprise suscite parfois la méfiance, cette notion a eu du mal à emporter une large adhésion.
- La valeur que de nombreux établissements d'enseignement supérieur attachent à leur *autonomie*. Il s'agit non pas de « liberté » – bien que les deux concepts soient liés – mais des moyens et du droit qu'a un établissement de déterminer sa propre ligne de conduite sans que l'État n'intervienne de façon excessive. L'autonomie dont il est question est une notion relative, qui existe à des degrés divers dans différents contextes, et dans le présent chapitre, on cherche à déterminer les différentes libertés dont les établissements d'enseignement supérieur bénéficient effectivement.
- *Les lourdes conséquences qu'a pour le financement* l'accroissement massif des effectifs d'étudiants sous l'effet duquel l'enseignement supérieur est passé d'un service élitiste à un service assuré à une large fraction de la population. Les autorités publiques, qui doivent financer ce développement et rendre compte à leurs concitoyens de

l'utilisation des prélèvements fiscaux qui leur sont imposés, exigent par la force des choses des résultats des établissements. La gouvernance de l'enseignement supérieur est intimement liée au financement.

- L'influence grandissante de la *réglementation des marchés*, via la fixation de normes et le suivi des performances, sur des systèmes d'enseignement supérieur qui se diversifient sans cesse plus et dans lesquels les risques deviennent excessivement diffus. Les organismes d'assurance qualité étaient quasiment inconnus dans l'enseignement supérieur il y a vingt ans. A présent ils sont légion.
- La *dimension internationale* qui gagne aussi en importance. Entre 1995 et 1999, le nombre d'étrangers poursuivant des études supérieures dans les pays de l'OCDE a augmenté deux fois plus vite que l'effectif d'étudiants nationaux (de 9 et 5 % respectivement – OCDE, 2002). L'ouverture à l'internationale s'est également élargie grâce aux nouveaux types de services offerts, et notamment aux activités transfrontières de cyberformation et à la création d'antennes d'université dans d'autres pays. Les décideurs publics nationaux se trouvent maintenant face à un environnement beaucoup plus complexe en matière d'enseignement supérieur – des questions qui étaient déjà au cœur des débats à l'échelle nationale doivent à présent être examinées dans un contexte international. Ces questions ont déjà été débattues (OCDE, 2002) et ne sont pas directement traitées dans le présent document, mais constituent une toile de fond importante.

Globalement, les programmes de réformes de l'enseignement supérieur ont amené les gouvernements à privilégier l'élaboration des stratégies et la fixation des priorités au dépens de l'administration du système au quotidien. Dans certains pays, cette réorientation a conduit, entre autres, à la création d'organismes chargés de contrôler la qualité de l'enseignement et de la recherche, et à l'apparition d'organismes « intermédiaires » ou « tampons » dont la mission est de redistribuer les ressources publiques. Ainsi, dans l'analyse qui suit, il est question tout autant de l'élaboration de nouvelles formes d'actions, inspirées de notions telles que celles de « gestion stratégique », de « déréglementation » et d'« obligation de rendre compte »,

que de l'influence exercée directement sur le comportement des établissements d'enseignement supérieur.

## 2. L'AUTONOMIE DES ÉTABLISSEMENTS

En général, les universités dans les pays de l'OCDE sont dans une très large mesure libres de déterminer leurs politiques et leurs priorités dans des

domaines d'activités très divers. Le tableau 3.1 illustre le degré d'autonomie dont ces établissements disposent dans huit domaines et ce dans 14 pays membres de l'OCDE. Pour certaines activités, l'autonomie est une caractéristique particulièrement répandue – ainsi, dans la plupart des pays de l'OCDE, ces établissements sont chargés de définir leurs champs disciplinaires et le contenu des formations (colonne 4) ainsi que

Tableau 3.1 Degré d'autonomie des universités<sup>1</sup>

	Les établissements peuvent en toute liberté :							
	1	2	3	4	5	6	7	8
	Être propriétaires de leurs bâtiments et de leurs installations	Emprunter des fonds	Utiliser leur budget pour atteindre leurs objectifs	Définir leurs champs disciplinaires/ les contenus des formations	Recruter et licencier le personnel enseignant <sup>2</sup>	Fixer les rémunérations <sup>2</sup>	Décider du nombre d'étudiants inscrits <sup>3</sup>	Décider du niveau des droits de scolarité
Mexique	●	▶	●	●	●	▶	●	●
Pays-Bas	●	●	●	▶	●	●	●	▶
Pologne	●	●	●	●	●	▶	●	▶
Australie	●	▶	●	●	●	●	▶	▶
Irlande	●	▶	●	●	●	▶	●	▶
Royaume-Uni	●	▶	●	●	●	●	▶	▶
Danemark	▶	●	●	▶	●	▶	●	▶
Suède	▶	▶	●	●	●	●	▶	
Norvège	▶		●	●	●	▶	●	
Finlande	▶		●	▶	●	●	▶	
Autriche	▶		●	●	●	●		
Corée (nationales – publiques)			▶	▶		▶	●	
Turquie				▶	▶		▶	
Japon (nationales – publiques)				▶	▶			

Légende : Domaine d'activités dans lequel les établissements :

● sont autonomes

▶ sont autonomes à certains égards (pour plus de précisions, voir l'annexe).

1. Les données de ce tableau sont tirées des réponses des membres du programme de l'OCDE sur la gestion des établissements d'enseignement supérieur (IMHE) à l'enquête sur la gouvernance des universités réalisée en 2003. La participation à cette enquête était facultative, les pays n'y ont pas tous répondu, et par ailleurs les membres de l'IMHE ne sont pas nécessairement représentatifs de l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur dans les pays concernés. Les réponses des établissements fournies par chaque pays ont été recoupées entre elles pour vérifier leur cohérence et des documents publiés ainsi que des experts nationaux ont été consultés lors de l'élaboration de ce tableau. Cela étant, le tableau donne une vision simplifiée et les pays se différencient sur de nombreux points précis comme cela est décrit dans l'annexe. Les pays sont classés dans l'ordre décroissant du nombre de domaines dans lesquels les universités se sont déclarées autonomes, et par ordre alphabétique lorsque le nombre de domaines est similaire.

2. « Recruter et licencier le personnel enseignant » (colonne 5) et « Fixer les rémunérations » (colonne 6) englobent les cas où des conditions minimum fixées par la loi en ce qui concerne les titres et diplômes et les salaires doivent être satisfaites.

3. « Décider du nombre d'étudiants inscrits » (colonne 7) englobe les cas où certains départements ou domaines d'études ne peuvent recruter qu'un nombre limité d'étudiants.

de recruter le personnel enseignant (colonne 5). En revanche, les autorités centrales exercent habituellement une tutelle sur certaines autres activités, en particulier, sur la souscription d'emprunts (colonne 2) ou la fixation des droits de scolarité (colonne 8), voire sur l'autorisation même de percevoir ces droits.

Cela étant, dans chacun des cas illustrés, l'autonomie en pratique revêt des formes extrêmement variables. Par exemple, pour être libre de fixer le niveau des admissions, les établissements peuvent être obligés de satisfaire divers critères, comme accomplir certaines tâches stipulées dans un document budgétaire (en Suède par exemple) ou encore admettre un nombre donné d'étudiants, définis par contrat, dans les différentes grandes disciplines (à l'instar du Royaume-Uni). Ces nuances, dans les modalités de l'autonomie, sont décrites pour chaque pays dans l'annexe.

Dans l'ensemble, le tableau 3.1 fait ressortir que dans trois pays anglophones (l'Australie, l'Irlande et le Royaume-Uni) ainsi qu'au Mexique, aux Pays-Bas et en Pologne, les universités jouissent d'un niveau élevé d'autonomie dans la plupart de leurs axes de fonctionnement. En Autriche et dans les pays nordiques, l'autonomie de ces établissements est en général plus limitée, en particulier en ce qui concerne la souscription d'emprunts et la fixation des droits de scolarité. Parmi les pays énumérés dans le tableau 3.1, c'est en Corée et au Japon, du moins dans leurs établissements nationaux (publics), et en Turquie que les domaines d'autonomie des universités sont les moins nombreux. Dans ces trois pays, les universités publiques sont pour l'essentiel assimilées à des administrations publiques et c'est l'État qui est propriétaire de leurs actifs et qui emploie leur personnel. Dans sa structure de base, la gestion de ces universités, qui porte notamment sur les départements universitaires, l'effectif du personnel et le nombre d'étudiants, les rémunérations et les droits de scolarité, est déterminée via les mécanismes législatifs et budgétaires à la disposition du gouvernement. Principale exception, en Corée, les universités nationales (publiques) sont depuis peu habilitées à fixer les quotas d'admission d'étudiants et les droits de scolarité.

Le tableau 3.1 donne une idée du degré d'autonomie des universités à l'heure actuelle. La tendance

générale va cependant vers une diminution de la tutelle directe de l'État sur l'enseignement supérieur dans la plupart des pays de l'OCDE. Ces dernières années, cette évolution s'est plutôt accélérée. Ainsi, la Norvège a considérablement renforcé la liberté qu'ont les établissements d'adopter ou de supprimer des formations et des programmes sanctionnés par divers diplômes (Norvège, 2003). En Autriche, la loi de 2002 sur les universités prévoit également un accroissement spectaculaire de l'autonomie des établissements : les universités sont à présent libres de décider des conditions d'emploi, des programmes d'enseignement et de la répartition des ressources sans avoir à obtenir l'approbation du gouvernement (Sporn, 2002), et seront libres d'emprunter des fonds à partir de janvier 2004. Des mesures en faveur d'une plus grande autonomie des établissements ont été récemment recensées même dans des pays tels que le Japon et la Corée, où jusque-là l'autonomie était relativement restreinte. Le gouvernement du Japon a proposé récemment de modifier le statut juridique des universités nationales qui deviendraient des entreprises publiques (voir encadré 3.1), sa démarche étant à bien des égards inspirée de la réforme britannique de 1988 qui a donné aux instituts polytechniques, relevant jusque-là des autorités locales, le statut d'organismes d'enseignement supérieur. En Corée, « la loi spéciale sur la gestion de l'université nationale », dont le but est de renforcer considérablement l'autonomie des universités nationales, est actuellement à l'étude.

Bien que la politique gouvernementale et la législation nationale tendent d'une façon générale à accorder une plus grande autonomie aux établissements d'enseignement supérieur, ces changements ont souvent été assortis de nouveaux mécanismes de suivi et de contrôle des performances, de la qualité et de l'utilisation des financements. Il est donc simpliste de voir toujours dans la réforme de l'enseignement supérieur une démarche en faveur du renforcement de l'autonomie des établissements ; en fait, les dispositions nouvelles ont souvent substitué une forme d'influence et d'autorité de la part des pouvoirs publics à une autre. Pour être plus précis :

- Les gouvernements ont parfois adopté de nouveaux mécanismes de financement fondés dans

### Encadré 3.1 Projet de constitution des universités nationales en sociétés au Japon

En 2002, une équipe d'experts et de représentants des universités nationales, créée par le ministère de l'Éducation, des Sports, de la Science et de la Technologie a publié un projet visant à séparer les universités nationales du gouvernement et à donner à ces dernières un statut juridique. Aux termes de ce projet, chaque université nationale sera transformée en une « entreprise universitaire nationale » et sera habilitée à posséder ses terrains et ses bâtiments et à recruter son personnel. Toutefois, il est également proposé que ces entreprises universitaires demeurent pour l'essentiel « nationales » en ce sens que l'État continuera d'assurer leur fonctionnement et leur fournira des ressources pour les soutenir dans leur administration. Dans la mesure où la réforme proposée est censée renforcer l'autonomie, elle prévoit également d'apporter des changements au système interne de prise de décision. Il est proposé de confier l'ultime pouvoir de décision au président de l'université qui contrôlera les nominations internes. Le ministre nommera à la présidence le candidat désigné par une commission de sélection composée de membres internes et externes. Dans la mesure où les salariés de l'université ne seront plus soumis à la Loi sur la fonction publique nationale, un assouplissement des modes d'emploi, de la grille des salaires et des heures de travail sera possible. Les universités nationales seront habilitées à créer et à supprimer des départements et autres unités universitaires sans avoir à obtenir l'approbation d'une instance supérieure. Ce plan sera mis en œuvre en avril 2004, après l'adoption de la loi sur les entreprises universitaires nationales en juillet 2003.

une large mesure sur les performances obtenues par les universités par rapport à des indicateurs prédéterminés. Ces changements et leurs conséquences potentielles sont examinés plus loin dans la section 3.

- L'accroissement de l'autonomie de fonctionnement a en général été étroitement lié au renforcement de l'évaluation des performances des universités par des instances externes. On constate cette situation en particulier dans des pays d'Europe, tels que les Pays-Bas et le Danemark, ainsi qu'au Japon et en Corée, où la tutelle exercée par l'État était en général la plus forte. Avant de renoncer à sa tutelle directe, l'État a en général au préalable exigé des universités qu'elles acceptent une forme ou une autre d'évaluation externe de la qualité de leurs prestations (Brennan et Shah, 2000). Ces questions sont traitées dans la section 4.

Dans ces conditions, pour être libres de recruter leur personnel, de diriger leur administration, de structurer leurs programmes et de gérer leur budget, le prix que les universités doivent payer peut être d'être soumises à une obligation plus stricte de rendre compte de leurs résultats directs et indirects, ainsi qu'à de nouveaux contrôles sur

les moyens mis en œuvre, ces contrôles pouvant s'exercer à travers des contrats axés sur l'accomplissement de tâches données ou via la répartition des ressources en fonction de certains indicateurs. Les arguments habituellement avancés pour justifier le maintien d'une certaine forme d'intervention des pouvoirs publics sont que : (i) l'enseignement supérieur procure des avantages sociaux et économiques plus vastes que ceux dont bénéficient directement les particuliers et que, par conséquent, sans les subventions de l'État, les investissements dans l'enseignement supérieur seraient insuffisants ; (ii) les considérations liées à l'équité exigent que des dispositions soient prises pour s'assurer que les étudiants à faible revenu ne soient pas défavorisés ; et (iii) la qualité des titres et diplômes du supérieur doit inspirer confiance aux étudiants, aux employeurs et à la société dans son ensemble (McDaniel, 1997).

Ces arguments ne signifient pas que les pouvoirs publics doivent prendre toutes les décisions en ce qui concerne l'enseignement supérieur. Dans la plupart des pays, l'influence de l'État et la liberté des établissements s'exercent en parallèle, les pouvoirs publics ayant en général pour mission de s'assurer de la transparence budgétaire sous ses divers aspects, de rendre compte de la qualité

de l'enseignement et de la recherche, de veiller à l'adaptabilité des établissements et de protéger les intérêts des groupes vulnérables. Toute la difficulté actuellement est de trouver le juste équilibre en s'assurant que les pouvoirs publics concentrent leur attention uniquement sur un nombre limité d'objectifs précis au sujet desquels les intérêts de la collectivité en matière d'enseignement supérieur sont bien définis.

### 3. FINANCEMENT

Le mode de financement des universités a subi de profondes transformations dans la plupart des pays de l'OCDE. A présent, les gouvernements, dans leur quasi-totalité, allouent aux universités non pas des financements ventilés par poste de dépenses mais une subvention ou une dotation globale. Ils tendent aussi clairement à adopter ou à renforcer les droits de scolarité, la répartition budgétaire en fonction des résultats et la passation de contrats basés sur les performances. Ces changements ont eu lieu alors même que la gouvernance des universités évoluait vers un renforcement de l'autonomie, accompagné toutefois d'une plus grande responsabilisation (voir la section précédente).

Il faut également considérer l'évolution des modes de financement au regard du développement rapide des effectifs d'étudiants. Entre 1995 et 2001, les inscriptions dans le supérieur ont augmenté au moins de 25 % dans la moitié des pays de l'OCDE disposant de données, et de beaucoup plus dans cinq pays : la Corée (54 %), la Grèce (61 %), la Hongrie (94 %), la Pologne (134 %) et la République tchèque (54 %) (OCDE, 2003a). Au total, les financements de sources tant publiques que privées (les ménages) ont augmenté pour faire face à la progression des effectifs d'étudiants dans le supérieur.

Toutefois, les financements publics et privés se sont en général accrus à des rythmes différents, ce qui a abouti à une modification de la part de chacune des deux sources dans le financement total de l'enseignement supérieur. Dans des pays aussi divers que l'Australie, le Portugal et la Suède, les dépenses de sources privées ont augmenté beaucoup plus rapidement que les dépenses publiques entre 1995 et 2000, ce qui s'est traduit

par une baisse de la part des secondes dans les fonds affectés aux établissements d'enseignement supérieur : cette part est passée de 65 à 51 % en Australie, de 97 à 93 % au Portugal et de 94 à 88 % en Suède. En revanche, les financements publics ont augmenté à un rythme plus soutenu que les dépenses privées dans certains pays, ce qui veut dire que leur part dans le financement des établissements d'enseignement supérieur a effectivement augmenté durant cette période, par exemple en Irlande (jusqu'à 79 %) et en République tchèque (jusqu'à 86 %) (OCDE, 2003a).

La place grandissante, dans certains pays, des établissements d'enseignement supérieur privés, qui font payer les droits de scolarité, peut être un facteur expliquant la progression de la part des dépenses privées. Un autre facteur, examiné plus loin, est l'accroissement ou l'instauration de droits ou de frais d'études dans des établissements qui auparavant étaient pour l'essentiel financés par l'État. Cette situation s'observe plus particulièrement dans les filières longues de l'enseignement supérieur. Par ailleurs, les critères en fonction desquels les fonds publics sont alloués à l'enseignement supérieur ont évolué dans de nombreux pays. Le résultat net est que les établissements d'enseignement supérieur sont à présent confrontés à des conditions de financement plus diversifiées et peut-être moins prévisibles.

L'abandon du système d'affectation budgétaire par poste au profit de l'octroi d'une enveloppe ou d'une dotation globale est chose courante dans les pays de l'OCDE (c'est ce qu'ont fait par exemple l'Autriche, la Finlande, l'Irlande, la République tchèque et la Suède). Cette évolution représente un changement de gouvernance fondamental puisque l'on passe d'une situation dans laquelle le ministre compétent stipule précisément comment les fonds doivent être utilisés à une autre dans laquelle les établissements sont autorisés à en décider eux-mêmes compte tenu des réglementations applicables aux finances du secteur public. Dans les pays concernés, les dépenses récurrentes affectées aux activités d'enseignement, aux services d'accompagnement et à l'administration font à présent l'objet, pour la majeure partie, de subventions globales ; toutefois, des dotations distinctes sont en général allouées au titre de la recherche (dépenses en capital ou projets spécifiques) et

du développement (Eurydice, 2000). Comme on l'a noté plus haut, la Corée et le Japon – qui ont conservé le système de financement par poste budgétaire dans le cadre de négociations avec le ministre compétent – mettent en œuvre actuellement des réformes pour adopter le système des dotations globales.

En revanche, le *financement de la recherche* a généralement fait l'objet d'une affectation plutôt plus spécifique, les pouvoirs publics cherchant à diminuer la part des dotations globales de recherche au profit des fonds réservés à un emploi déterminé, que ces fonds proviennent de l'État, d'organismes de financement ou d'autres sources privées. Le financement d'activités de recherche bien précises n'est pas inhabituel aux États-Unis, où l'affectation des crédits budgétaires à des travaux de recherche précis est une pratique bien établie, mais c'est une tendance nouvelle dans la plus grande partie de l'Europe. Des pays comme les Pays-Bas, la Répu-

blique tchèque et le Royaume-Uni s'acheminent très nettement vers l'affectation des fonds de recherche à des emplois particuliers (Braun et Merrien, 1999). On peut établir une distinction entre l'*affectation* d'une subvention de recherche à un emploi précis et une autre tendance à savoir l'*évaluation du droit à bénéficier* de fonds de recherche, basée sur des critères de performances bien déterminés. Le Royaume-Uni, par exemple, a mis au point un outil très détaillé pour financer la recherche par voie de concours (voir encadré 3.2).

Dans le cas des subventions globales destinées à financer les dépenses récurrentes, les gouvernements tendent également à calculer le financement à partir des services fournis et des niveaux de performance. Des exemples récents de ces changements sont résumés dans le tableau 3.2. Les modes de calcul sont souvent fondés sur les effectifs d'étudiants et donc dans une certaine mesure sur l'efficacité avec laquelle l'établissement recrute des

### Encadré 3.2 Le financement de la recherche au Royaume-Uni

Il existe au Royaume-Uni un double système de soutien au financement de la recherche de l'enseignement supérieur. Le *Higher Education Funding Council for England* (HEFCE) et le *Scottish Higher Education Funding Council* en Écosse attribuent des fonds à des établissements d'enseignement supérieurs sélectionnés en fonction de critères liés à la qualité des travaux de recherche. La qualité des travaux est déterminée à l'occasion d'un exercice d'évaluation de la recherche (*Research Assessment Exercise*, RAE) réalisé tous les quatre ou cinq ans. Le dernier RAE a eu lieu en 2001 et ses résultats ont dicté les décisions prises en matière de financement à partir de 2002-2003. Une note sur une échelle allant de 1 à 5 \* (étoiles) est attribuée à chaque établissement en fonction de la qualité de ses recherches dans chacune des unités d'évaluation (département universitaire) dans laquelle il travaille. Seuls les départements ayant obtenu les meilleures notes obtiennent des fonds et la note 5\* permet d'obtenir un financement presque trois fois plus élevé que la note 4 pour un volume identique de travaux de recherche. Il en résulte une forte concentration des financements par établissement et par département. En 2002-2003, 75 % des fonds de recherche du HEFCE ont été alloués à 25 établissements d'enseignement supérieur sur un total de 135 environ en Angleterre.

Une deuxième source de financement public, alloué par les conseils de recherche pour des projets spécifiques, couvre les coûts directs des projets sélectionnés. Le financement lié à la qualité soutient les coûts d'infrastructure et indirects et offre aux établissements une certaine flexibilité de ressources pour leur propre recherche.

Le RAE fait actuellement l'objet d'une révision de la part des conseils de recherche du Royaume-Uni.

Source : HEFCE (2002).

**Tableau 3.2 Nouvelles méthodes d'allocation des financements de fonctionnement aux universités : exemples de pays**

Pays	Date de mise en œuvre	Principales caractéristiques
Australie	1988 (modifiée progressivement par la suite)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les fonds alloués par le gouvernement fédéral aux établissements d'enseignement supérieur (dont ils représentaient environ 60 % des recettes totales en 2001) se répartissent en deux grandes composantes : (i) une subvention générale de fonctionnement dont le montant est pour l'essentiel calculé à partir d'un nombre précis de places d'étudiants définis en fonction du type d'enseignement dispensé dans l'établissement concerné ; et (ii) des fonds destinés à la recherche et à la formation à la recherche, octroyés principalement par voie de concours.</li> <li>Les ressources sont allouées pour une période de trois ans à horizon mobile, ce qui donne aux établissements la certitude de bénéficier d'un niveau donné de financement qui leur permet de planifier leurs activités sur une période minimum de trois ans.</li> </ul>
Norvège	2002	<p>Les subventions allouées aux établissements comprennent à présent trois principales composantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>une dotation de base (qui représentait en moyenne 60 % de la dotation totale en 2002) liée au coût unitaire ;</li> <li>une dotation d'enseignement (environ 25 % du total) définie à partir des résultats : le nombre d'unités de valeur (crédits) obtenues par les étudiants, le nombre de diplômés (la mise en application de ce dispositif est prévue pour 2005), et le nombre d'étudiants faisant l'objet d'échanges internationaux (effectif accueilli dans le pays et effectif partant à l'étranger) ; et</li> <li>une dotation de recherche (pour 15 % environ du total) dont le montant est fonction des performances et de critères de qualité tels que : (i) l'aptitude à mobiliser des financements extérieurs, (ii) le nombre d'enseignants et leurs titres et diplômes ; (iii) le nombre d'étudiants obtenant des diplômes post-licence ; (iv) les priorités en matière de politique régionale et de politique de l'emploi ; et (v) le nombre total d'étudiants.</li> </ul>
Pays-Bas	2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les universités sont à présent financées sur le « modèle de financement en fonction des performances ». En 2000, par exemple, le budget total d'enseignement a été établi pour 50 % à partir du nombre de diplômes décernés en 1999 ; pour 13 % en fonction du nombre d'inscriptions en première année ; le pourcentage restant représentait une allocation d'un montant fixe par université. Les universités reçoivent des financements distincts pour leur programme de recherche.</li> <li>Les fonds alloués aux établissements d'enseignement supérieur professionnel (<i>Hoger Beroepsopleiding</i>, HBO) sont calculés sur la base des caractéristiques des programmes et des résultats obtenus (taux d'inscription et d'achèvement des études).</li> <li>Le gouvernement a laissé entendre qu'il prévoyait de fusionner ces deux systèmes à partir de 2005.</li> </ul>
République tchèque	1992 (modifiée progressivement par la suite)	<ul style="list-style-type: none"> <li>La majeure partie des financements alloués aux activités d'enseignement (environ 78 % du budget total de l'enseignement en 2002) est calculée à partir d'un système basé sur les entrées (le nombre d'étudiants multiplié par le coût de leur formation). Environ 10 % sont assurés par voie de concours dans lequel les établissements sont invités à proposer des projets répondant aux priorités de l'État. Le gouvernement a pour but de porter à 30 % ce deuxième type de dotation dans les toutes prochaines années.</li> <li>Les fonds publics destinés à la recherche sont principalement de deux sortes : ils sont calculés pour environ 30 % (recherche directement lié à l'enseignement) à partir (i) des ressources financières que les projets de recherche et développement procurent à l'établissement, (ii) du rapport entre le nombre de professeurs et de professeurs associés et l'effectif total du personnel enseignant, et (iii) du rapport entre le nombre de titulaires d'un doctorat et d'une maîtrise et le nombre total d'étudiants scolarisés dans l'établissement.</li> <li>Le reste des fonds alloués à la recherche (70 %) est fourni à l'issue d'un appel d'offres à la concurrence.</li> </ul>

.....

Tableau 3.2 (suite)

Pays	Date de mise en œuvre	Principales caractéristiques
Suisse	2000	<p>Le financement des universités qui était calculé à partir des rémunérations des enseignants, des effectifs d'étudiants scolarisés et des ressources financières des cantons, tient compte à présent des services assurés par les universités :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 70 % des subventions de base sont allouées en fonction du nombre d'étudiants scolarisés pendant la durée légale des études, cette durée étant pondérée selon la discipline étudiée ; et</li> <li>• 30 % sont réparties sous forme de fonds complétant les contributions que chaque université obtient d'un organisme tiers (le Fonds national suisse de la recherche scientifique et la Commission pour la technologie et l'innovation, par exemple).</li> </ul>

Source : IMHE et HEFCE (à paraître) ; OCDE (2003b) ; ministère norvégien de l'Éducation et de la Recherche (2003) ; Benes et Sebková (2002).

clients. Toutefois, des efforts sont également faits pour lier le financement aux résultats. Un certain nombre de pays d'Europe (la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède) ont intégré les résultats dans leur mode de calcul du financement en tenant compte non pas seulement des effectifs inscrits, mais aussi des taux d'achèvement des études. Le gouvernement du Royaume-Uni, par exemple, fixe le nombre d'étudiants à scolariser en fonction des niveaux précédents et de ses priorités du moment, et pénalise les établissements qui n'atteignent pas cet objectif. Certains pays ont également eu tendance à lier le financement à des objectifs à moyen terme négociés conjointement par le gouvernement et les universités. Cette « politique contractuelle », dans laquelle la France a joué un rôle de pionnier en 1988, suivie par la Finlande et la Suisse à la fin des années 90 puis par l'Autriche en 2002, est

illustrée par l'exemple de la Finlande décrit dans l'encadré 3.3.

Autre tendance évidente en matière de financement des établissements, les pouvoirs publics les encouragent à vendre leurs services d'enseignement et de recherche : c'est le *financement sur la base de contrats*. En général, les établissements semblent conclure deux principaux types de contrats : des contrats avec les autorités centrales ou régionales pour la fourniture de formations précises ou la réalisation de projet de recherche spécifique ; et des contrats conclus sur le marché avec des organisations privées (Eurydice, 2000). Le financement de type contractuel est courant aux États-Unis et en Australie. En Europe, ce sont les gouvernements des Pays-Bas et du Royaume-Uni qui ont le plus exigé des universités qu'elles recherchent des financements extérieurs,

### Encadré 3.3 Contrat avec l'université en Finlande

Le gouvernement de la Finlande négocie avec chaque université un contrat de trois ans qui couvre les objectifs visés, les programmes à mettre en œuvre et le financement. Le contrat prévoit le versement d'une dotation publique globale affectée à la mise en œuvre du contrat, y compris la réalisation des objectifs fixés en matière de délivrance de diplômes de maîtrise et de doctorats. La budgétisation mise en place repose sur un système de gestion par les résultats de telle sorte qu'une interdépendance existe entre les crédits budgétaires et les objectifs de l'université :

- la même période de trois ans est utilisée pour mesurer les résultats et allouer les ressources ;
- les négociations se déroulent entre les mois de février et d'avril qui précèdent la période de financement de trois ans ; et
- chaque université doit attester de la réalisation des objectifs en établissant un rapport annuel.

Source : Holta et Rekila (2002).

notamment au sein de l'Union européenne. D'autres pays, l'Irlande, la Norvège, la Suède et la Suisse par exemple, ont estimé que les établissements d'enseignement supérieur devaient pour l'essentiel continuer d'être financés par des fonds publics mais que dans le même temps il fallait les encourager à vendre leurs services sur un marché de la formation (Eurydice, 2000).

A propos du financement de l'enseignement supérieur, une autre question, qui globalement suscite le plus de controverse, est celle de savoir si des *droits de scolarité* doivent être appliqués aux étudiants préparant un premier diplôme et, dans l'affirmative, quel doit en être le niveau (voir par exemple Biffi et Isaac, 2002). Les situations sont très diverses : aux États-Unis, tous les établissements d'enseignement supérieur perçoivent des droits de scolarité : leurs montants sont très variables il est vrai et beaucoup d'étudiants obtiennent des aides ou des bourses ; en Finlande et en Suède, en revanche, les établissements d'enseignement supérieur ne peuvent aux termes de la Constitution faire payer des droits de scolarité. Le principal argument avancé pour justifier l'application de ces droits, fondé sur les avantages financiers privés que procure l'enseignement supérieur, est d'autant plus puissant que les étudiants ne constituent qu'une minorité du groupe d'âge concerné et sont plus que proportionnellement issus de groupes sociaux déjà favorisés. Cela dit, dans la pratique, deux facteurs ont poussé à mettre en place des droits de scolarité : (i) la nécessité de financer l'accroissement spectaculaire des effectifs d'étudiants ; et (ii) « la volonté politique d'encourager l'indépendance et le choix des consommateurs » (Eurydice, 2000, p. 98). Par exemple, en 1989, l'Australie a introduit les droits de scolarité afin de financer l'expansion de l'enseignement supérieur et de faire en sorte que ceux qui bénéficient de cet enseignement payent une plus grande part des frais. Une des caractéristiques est que le paiement des droits dépend du niveau de salaire que gagne l'étudiant une fois sorti de l'enseignement supérieur : l'étudiant peut choisir de reporter le remboursement en payant la dette par le biais de l'impôt sur le revenu quand celui-ci atteint un certain niveau. En 2001, 30 % des recettes des établissements d'enseignement supérieur australiens provenaient des droits de scolarité<sup>2</sup>. Rares sont cependant les pays d'Europe (l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal,

le Royaume-Uni et depuis une date toute récente l'Autriche) qui ont procédé à un accroissement sensible des droits de scolarité des étudiants depuis 1980 ; quant à l'Irlande, elle a décidé en 1996 que ces frais seraient pris en charge par les pouvoirs publics (Eurydice, 2000 ; Sporn, 2002).

Les droits de scolarité sont également liés à d'autres aspects de la gouvernance : les établissements publics d'enseignement supérieur en Corée (2002) et, dans une certaine mesure, aux Pays-Bas (1996) ont été autorisés à fixer leurs droits de scolarité dans le but d'accroître leur autonomie financière. Les gouvernements de l'Australie et du Royaume-Uni<sup>3</sup> ont récemment annoncé des propositions en vue de donner aux universités une plus grande autonomie financière en leur permettant de moduler le montant des droits de scolarité sans toutefois dépasser un plafond donné.

Dans le cadre de la diversification grandissante du financement de l'enseignement supérieur, il faut aussi citer les moyens financiers directement accordés par des organismes tiers tels que des entreprises industrielles et des fondations privées œuvrant en particulier dans le domaine de la recherche et du développement<sup>4</sup>. Ce phénomène a des effets qui

2. Des informations supplémentaires sur ce système australien (*Higher Education Contribution Scheme*, HECS) sont données dans le chapitre 4 (section 4.2) de ce volume.

3. Cette décision ne concerne que l'Angleterre, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord. L'Écosse a déclaré qu'elle n'avait pas l'intention d'autoriser la modulation des droits.

4. Il est difficile d'obtenir systématiquement des données internationales sur le financement de la recherche et du développement par le secteur privé, mais on dispose de certaines indications. Aux États-Unis, les dépenses au titre de la R-D parrainée par l'industrie dans 32 universités publiques, membres de l'*American Association of Universities*, ont doublé entre 1990 et 2001 (Vaughn, 2001). Aux Pays-Bas, la part des recettes provenant d'activités contractuelles réalisées dans des universités à forte intensité de recherche sont passées de 12 % à 18 % entre 1990 et 1999. En Suède, la part des subventions de recherche provenant directement de l'administration centrale a chuté de 65 % environ à 45 % entre le milieu des années 80 et 2001. Au Royaume-Uni, en 1999-2000, les subventions du HEFCE représentaient environ 33 % de la totalité des fonds de recherche dont bénéficient les établissements d'enseignement supérieur, les autres principales sources de financement étant les conseils de recherche (22 %), les fondations et les œuvres caritatives (17 %), l'administration centrale/les autorités locales et les autorités de la santé (11 %), le secteur industriel (8 %) et d'autres subventions et contrats (10 %) (IMHE et HEFCE, à paraître).

renforcent ceux qui résultent de l'octroi des financements publics sous une forme plus « contractuelle » : dans les deux cas, les établissements d'enseignement supérieur ressemblent désormais davantage à des entreprises rivalisant pour obtenir des financements au lieu d'être essentiellement des antennes des ministères qui les parrainent. Ces changements ont d'importantes conséquences pour la politique des pouvoirs publics et pour la gouvernance des établissements.

Ne dépendant pas d'une seule source de financement, les établissements d'enseignement supérieur jouissent d'une plus grande autonomie pour planifier et définir eux-mêmes leur devenir. Dans la mesure où ils sont à présent tenus (ou choisissent) de recourir à un plus large éventail de sources de financement (au lieu d'être pour l'essentiel tributaires de l'État), ils sont moins à la merci des revirements soudains (lorsque les priorités des pouvoirs publics changent par exemple). En revanche, cette situation peut aussi laisser planer une plus grande incertitude sur les flux de ressources, voire dans certains cas mettre en péril la survie même d'un établissement à long terme. Dans des pays tels que les États-Unis où cette situation existe depuis longtemps, un très grand nombre d'établissements d'enseignement supérieur ont fermé au fil des ans en raison de contraintes financières. Dans d'autres pays où le développement des financements non publics de l'enseignement supérieur est un phénomène beaucoup plus récent, des problèmes juridiques, qui pourraient être délicats, se profilent à l'horizon : dans quelle mesure et dans quelles conditions l'État est-il obligé de continuer à aider financièrement des établissements d'enseignement supérieur qui sont aux prises avec des difficultés financières ?

Ce recours grandissant à des tiers pour leur financement pourrait amener les établissements d'enseignement supérieur à consacrer leurs ressources à des activités où les possibilités commerciales sont les plus grandes (De Boer, 2000). Certains chercheurs craignent que les activités effectuées dans un but lucratif pour des intérêts privés n'entraînent la mise à l'écart des travaux universitaires traditionnels et n'amènent à privilégier la recherche « appliquée » plutôt que la recherche « induite par la curiosité » ou « de type disciplinaire ». Les universités pourraient ainsi se doter d'un système

hybride de normes et de valeurs publiques et privées, association qui peut être inconfortable et au pire entraîner l'éclatement de l'établissement. Dans un scénario de ce genre, il est plus important encore que les responsables de l'assurance qualité extérieure, et de la gestion interne, veillent à ce que les établissements d'enseignement supérieur continuent à assumer leurs responsabilités plus générales à l'égard de la collectivité.

#### 4. ÉVALUATION DE LA QUALITÉ

Presque toujours, cette plus grande autonomie des établissements à l'égard d'un large éventail de leurs activités a été de pair avec la mise en place d'un système d'assurance qualité plus perfectionné, fondé sur la création d'un organisme national chargé de veiller à la qualité de l'enseignement supérieur. De ce fait, la qualité de l'enseignement supérieur, qui était déterminée principalement de façon interne par les établissements eux-mêmes, l'est à présent à l'issue d'un processus externe d'examen par les pairs et de jugement par d'autres établissements tels que les instituts d'évaluation de la qualité, et les organismes de financement. S'il est vrai que, dans la plupart des pays, cette évolution est relativement récente et se trouve encore, bien souvent, à un stade embryonnaire, aux États-Unis, les organismes d'agrément des établissements d'enseignement supérieur existent depuis un siècle.

Dans les années 90, des organismes nationaux d'évaluation de la qualité ont vu le jour dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE ; en 1990, les organismes de ce genre n'existaient que dans un tout petit nombre de pays. Leurs caractéristiques tantôt communes, tantôt différentes sont présentées dans l'encadré 3.4.

Une question essentielle est de savoir qui détermine les règles et les systèmes de valeur dont s'inspirent les critères d'évaluation. On pourrait répondre que ce sont les « gouvernements » : en pareil cas, un gouvernement qui n'assume pas lui-même la direction d'un établissement peut indirectement exercer une forte influence, car les valeurs intégrées aux mécanismes d'assurance qualité sont imbriquées en profondeur dans les procédures suivies et dans les jugements portés sur l'établissement.

**Encadré 3.4 Organismes nationaux d'évaluation de la qualité : points communs et différences**

A la fin des années 90, chaque pays de l'OCDE ou presque s'était doté d'un organisme national pour évaluer la qualité de ses établissements d'enseignement supérieur. D'importantes caractéristiques sont communes à tous ces organismes. Presque tous sont en principe *indépendants* du gouvernement au lieu d'être une antenne directe d'un ministère. Presque tous sont *financés* par l'État. Presque tous sont soumis au jugement porté par des *équipes d'évaluation externes* composées pour l'essentiel d'universitaires en poste dans d'autres établissements, y compris dans certains cas d'autres pays.

Toutefois, certains organismes nationaux d'évaluation de la qualité affichent également des caractéristiques différentes. La plupart sont *créés par le gouvernement* (par exemple : l'Institut danois d'évaluation, EVA ; l'Organe d'accréditation et d'assurance qualité des hautes écoles suisses, OAO ; l'Agence norvégienne pour l'assurance qualité dans l'éducation, NOKUT ; la *Australian Universities Quality Agency*, AUQA ; l'Institut national des diplômés et de l'évaluation universitaire, NIAD, au Japon ; et l'Agence nationale suédoise pour l'enseignement supérieur qui a pour nouvelle mission l'assurance qualité) ; parfois, ils sont la *propriété collective* des établissements d'enseignement supérieur (par exemple la Fondation des universités portugaises) ; dans d'autres cas, ce sont des *entités indépendantes* (par exemple : le Comité national d'évaluation, CNE, en France, la *Quality Assurance Agency*, QAA, au Royaume-Uni et la *Netherlands Accreditation Organisation*, NAO, aux Pays-Bas). Toutefois, quel que soit leur mode de constitution, le fait de recourir aux compétences de membres de la communauté universitaire contribue à les légitimer.

Certains pays ne disposent que d'un *seul organisme national d'évaluation de la qualité* alors que d'autres en comptent *plusieurs*. Ce qui importe, c'est de savoir s'il n'existe qu'un seul système national d'évaluation : cette situation s'observe en général dans les pays dotés de systèmes relativement homogènes et de faible taille, comme les Pays-Bas et le Danemark, mais non en Allemagne, pays à régime fédéral où il n'existe pas un seul système d'évaluation à l'échelle nationale, ni aux États-Unis et au Mexique où les systèmes d'évaluation externe sont multiples.

En Autriche, les systèmes actuels d'assurance qualité ne s'appliquent qu'aux *Fachhochschulen* et aux établissements privés (qui représentent à eux deux 10 % du secteur de l'enseignement supérieur), mais il est question qu'ils soient étendus à toutes les universités d'ici fin 2003.

Les organismes nationaux d'assurance qualité se différencient sensiblement par le niveau auquel a lieu l'évaluation et par l'objet de cet exercice. L'évaluation peut viser un *établissement* (en Australie par exemple), un *programme* (aux Pays-Bas par exemple), ou une *combinaison* des deux (dans la plupart des autres pays). A chacun de ces niveaux, elle peut porter sur l'enseignement, la recherche ou la gestion/l'administration.

Dans la plupart des cas, les rapports d'évaluation sont rendus *publics*, sauf en Italie ou en Grèce où ils ne sont communiqués qu'au ministère, ou encore en Autriche où ils ne sont communiqués qu'à l'établissement qui a fait l'objet d'une évaluation.

L'évaluation a surtout pour but *de réglementer et d'informer* plutôt que de servir à décider des financements. Toutefois, au Royaume-Uni, un lien spécifique est établi entre les résultats des évaluations et le financement (voir l'encadré 3.2 ci-dessus, le cas du financement de la recherche). Dans les pays où le financement est basé sur les résultats (voir la section 3 plus haut), l'évaluation externe de la qualité peut servir à vérifier des informations en rapport avec le financement.

Source : Brennan et Shah (2000) ; INQAAHE (2001) ; Eurydice (2000).

Conjugués à la plus grande autonomie des établissements, les nouveaux mécanismes externes d'assurance qualité ont eu pour effet de modifier la répartition des pouvoirs de décision au sein de l'enseignement supérieur. Les chefs de département universitaires qui jadis pouvaient négocier avec les ministères les moyens de financement qui leur étaient attribués sont confrontés à une double amputation de leurs pouvoirs de décision. Premièrement, le dirigeant de l'établissement exerce souvent à présent une influence plus directe sur les sources de financement extérieures ainsi que sur la répartition des ressources en interne. Deuxièmement, les mécanismes externes d'examen et d'assurance qualité peuvent réduire davantage encore les moyens qu'ont les différents départements universitaires ou les membres de leur personnel de déterminer leurs propres priorités (Brennan et Shah, 2000). Cette transformation de la structure interne des pouvoirs de décision est étudiée plus avant dans la section suivante.

## 5. LA GOUVERNANCE DES ÉTABLISSEMENTS

Le modèle traditionnel de gouvernement des universités, de type collégial et consultatif, se caractérise par des instances à large participation et globalement représentatives et des forums accessibles à tous les universitaires de l'établissement. Les changements décrits dans le présent chapitre ont eu deux principaux effets sur la gouvernance interne : un renforcement des pouvoirs de l'instance dirigeante au sein de l'université ; et un accroissement du nombre de représentants et de personnes extérieures à l'établissement au sein des organes d'administration ou de supervision.

Dans la plupart des pays, des efforts ont été faits pour renforcer les pouvoirs de décision des dirigeants des établissements (le tableau 3.3 présente quelques exemples récents de cette évolution). Les points communs sont principalement le transfert des pouvoirs de décision en faveur du recteur, du vice-président et d'autres administrateurs de haut rang et une perte d'autorité et de pouvoirs de décision du côté des instances traditionnelles à vocation participative et collégiale. Toutefois, les stratégies et les structures choisies pour mettre en œuvre cette évolution ont été extrêmement variables.

Renforçant la perte générale de pouvoir des facultés, le poids accru des représentants et des intérêts extérieurs a contribué à consolider la position des organes de direction. Les modes de représentation de ces derniers varient considérablement. Par exemple :

- Aux Pays-Bas, des dispositions législatives récentes, en particulier la loi de 1987 sur la modernisation de l'université, répartissent les pouvoirs de décision entre le recteur et le président du conseil de supervision dont les membres sont extérieurs à l'université. Ce mode d'organisation est comparable au modèle américain qui prévoit un président d'université et un président du conseil d'administration (Neave, 2001). La récente réforme de la gouvernance des universités en Autriche n'est pas sans ressembler aux réformes mises en œuvre aux Pays-Bas.
- En Suède, le conseil d'administration compte une majorité de représentants extérieurs venant du monde des affaires, de l'industrie et de l'administration régionale (en général 8 membres extérieurs sur 15). En outre, depuis 1997, la présidence du conseil d'administration est confiée non plus au vice-président mais à une « personnalité extérieure, très qualifiée et expérimentée », qui ne travaille pas dans l'établissement et est désignée par le gouvernement.

L'introduction de représentants du monde extérieur dans les instances chargées d'assurer la gouvernance de l'enseignement supérieur avait en partie pour but d'intégrer un plus grand nombre de personnalités ayant une expérience dans le monde de l'industrie ou du commerce et, par là même, de renforcer les liens avec l'économie et améliorer l'efficacité interne. Parmi les membres extérieurs, d'autres viennent des administrations locales ou régionales et permettent de tenir davantage compte des intérêts régionaux dans les financements ainsi que de la contribution de l'établissement d'enseignement supérieur au développement économique et social à l'échelle locale (Eurydice, 2000). S'il est vrai que ce mode de représentation tend à réduire les pouvoirs relatifs des universitaires, les intérêts extérieurs n'ont pas nécessairement une voix prédominante. Ce modèle peut avoir pour conséquence de renforcer la position du chef d'établissement qui est mieux informé en interne et connaît donc davantage la situation.

Tableau 3.3 Nouveaux modèles de gouvernance des établissements : exemples de pays

Pays	Année	Principale instance dirigeante	Ce qui a changé
Royaume-Uni	1988	<p>Les « nouvelles » universités (d'anciens collèges polytechniques pour l'essentiel) sont dotées d'un <i>Board of Governors</i> (conseil d'administrateurs), composé en général d'environ 25 membres, dont la majorité vient de l'extérieur ; le plus souvent, elles disposent aussi d'un <i>Academic Board</i> (conseil d'université) comprenant uniquement des universitaires de l'établissement.</p> <p>Dans les « anciennes » universités, la principale instance dirigeante est en général un <i>Council</i> comprenant entre 25 et 60 membres, dont la majorité vient de l'extérieur, et un <i>Senate</i> (conseil d'université) composé uniquement d'universitaires issus du personnel.</p>	<p>Création d'un petit <i>Executive Board</i> (conseil de direction) dont la moitié des membres ne font pas partie de l'université et ont une expérience dans le domaine industriel, commercial ou de l'emploi.</p> <p>Renforcement des pouvoirs de décisions du dirigeant de l'établissement.</p> <p>Subordination du conseil d'université au conseil d'administrateurs dans tous les domaines et au dirigeant de l'établissement pour certaines questions.</p> <p>Bien que les anciennes universités n'aient pas été concernées par la législation de 1988, le rapport de 1997 du <i>National Committee of Enquiry into Higher Education</i> a fait des recommandations en matière de gouvernance qui ont été largement suivies par ces universités.</p>
Pays-Bas	1997	<p><i>Conseil de supervision</i> : 5 membres extérieurs désignés par les ministres.</p> <p><i>Conseil de direction</i> : 3 membres internes, y compris le recteur.</p> <p><i>Conseil d'université</i> : universitaires, personnel administratif, plus des étudiants ; sa fonction est principalement consultative.</p>	<p>Prend les décisions jusque-là prises conjointement par le conseil d'administrateurs et le conseil d'universitaires.</p> <p>Création du conseil de supervision qui supervise et nomme les membres du conseil de direction. Ce dernier doit en référer au conseil de supervision en matière de gouvernance et d'administration.</p> <p>Les conseils d'université et de faculté deviennent pour l'essentiel des instances consultatives s'adressant aux étudiants et aux salariés.</p> <p>Renforcement des pouvoirs de la direction par rapport à ceux des conseils d'université et de faculté ; les pouvoirs du doyen sont renforcés au sein de la faculté.</p> <p>Abolition des groupes de recherche disciplinaire dont les pouvoirs étaient auparavant étendus.</p>
Autriche	2002	<p><i>Conseil d'université</i>, composé de 5 à 9 membres extérieurs désignés par le ministère et le conseil d'administration de l'université.</p> <p>Le rectorat comprend le recteur et pas moins de 4 vice-recteurs.</p> <p>Le conseil d'administration comprend des universitaires, des membres du personnel administratif, des étudiants ; les membres sont en majorité professeurs.</p>	<p>Création du conseil d'université qui désignera le recteur et décidera du plan d'organisation, du budget et de la répartition de l'emploi.</p> <p>Le recteur assume des fonctions de gestionnaire principal, aidé dans sa tâche par une équipe de vice-recteurs.</p> <p>Le conseil d'université a été conservé mais a perdu une grande partie de ses pouvoirs de décision et doit se focaliser principalement sur les programmes d'enseignement.</p>

.....

Tableau 3.3 (suite)

Pays	Année	Principale instance dirigeante	Ce qui a changé
Japon	2004	<p><i>Conseil d'administration</i> composé de membres internes et extérieurs.</p> <p><i>Conseil d'universitaires</i>, comprenant le président de l'université, les dirigeants des facultés, des universitaires et d'autres membres désignés par le président.</p>	<p>Le conseil d'administration est chargé de prendre des décisions sur les principales questions de financement, de personnel et d'organisation.</p> <p>Les conseils d'universitaires définissent les programmes d'enseignement et recrutent les enseignants.</p> <p>Le conseil de direction comprend le président de l'université et plusieurs vice-présidents. Globalement, le président de l'université acquiert des pouvoirs considérables.</p>

Source : IMHE et HEFCE (à paraître) ; Autriche (2002).

Les pressions en faveur d'une refonte des modes traditionnels de gouvernance des universités se sont accentuées ces dernières années à mesure que les financements publics devenaient souvent plus ciblés (et, dans certains pays, étaient réduits par étudiant), que les établissements devenaient plus autonomes et que parallèlement, la gestion extérieure des performances ainsi que d'autres dispositifs d'obligation de rendre compte ont exigé des universités qu'elles apportent publiquement la preuve de leur efficacité et de leur efficacité. Le renforcement des pouvoirs de la direction peut aider les établissements à mieux définir leurs performances dans un environnement compétitif, en clarifiant la hiérarchie et en développant des moyens plus stratégiques.

Dans le même temps, ces transformations peuvent générer des tensions au sein des établissements d'enseignement supérieur. A long terme, la réussite de ces derniers dépend des solutions qu'ils trouveront pour éliminer ces tensions – en effet, une université aurait du mal à conserver le véritable sens de sa mission si un nombre important d'universitaires y devenaient étrangers. Il ne faut pas pour autant éliminer la concurrence entre la culture d'entreprise et celle fondée sur les valeurs universitaires mais il faut s'assurer qu'elles sont non pas contre-productives mais plutôt complémentaires.

## 6. LA DIRECTION DES ÉTABLISSEMENTS

La mise en place dans l'enseignement supérieur d'instances dirigeantes dotées de pouvoirs plus grands dépend de façon cruciale des modes de

recrutement des personnalités concernées et de leurs qualités. Dans la mesure où il est de plus en plus demandé aux établissements de rendre davantage compte, d'améliorer leurs relations avec la société et de mobiliser des financements extérieurs, il ne suffit plus que leurs dirigeants soient de remarquables universitaires.

Dans de nombreux pays, il est traditionnel d'élire les dirigeants des universités pour s'assurer qu'ils représentent les membres – en particulier les universitaires – de l'établissement. Comme on peut le voir dans le tableau 3.4, si l'élection des dirigeants des universités est une pratique toujours en vigueur dans un certain nombre de pays, leur nomination, souvent par un conseil composé en majorité de membres extérieurs, semble être la tendance actuelle. En Autriche, au Danemark et en Norvège, de récentes réformes législatives, qui instaurent de nouveaux systèmes de nomination, illustrent parfaitement cette évolution. En Norvège cependant, la nomination reste une exception et n'a été appliquée jusque-là que dans les collèges universitaires et les écoles d'art.

Ce changement de l'élection à la nomination représente un volet capital de la redéfinition des relations entre le dirigeant et les autres membres de l'établissement. S'il est nommé plutôt qu'élus, le dirigeant peut éventuellement plus facilement réaliser des transformations d'envergure qui bousculent les intérêts acquis. La procédure de nomination est néanmoins cruciale pour assurer la crédibilité interne du dirigeant de l'établissement au sein de ce dernier.

Tableau 3.4 Nomination des dirigeants des établissements d'enseignement supérieur

	Élection ou nomination	Le gouvernement doit-il approuver ?	Durée habituelle du mandat (en années) ?	Le mandat est-il renouvelable ?
<i>Pays où les dirigeants sont habituellement ÉLUS par :</i>				
Corée (établissements nationaux)	L'ensemble des enseignants travaillant à plein temps	Oui	4	Variable
Finlande	Le personnel enseignant et les dirigeants des différents instituts	Non	5	Oui
France	Le conseil	Non	5	Non
Japon (établissements nationaux)	Le personnel enseignant	Oui	4	Variable
Suisse	Le conseil d'administration ou un comité ad hoc	Oui, dans la plupart des cas	5	Oui
Turquie	L'ensemble des enseignants travaillant à plein temps	Oui	4	Oui
<i>Pays où les dirigeants sont habituellement NOMMÉS par :</i>				
Australie	Le <i>University Council</i> (habituellement composé en majorité de membres extérieurs)	Non	5-7	Oui
États-Unis (établissements nationaux)	Les membres du conseil de l'université, désignés par le gouvernement des différents États, ou les conseils de coordination sur recommandation de la Commission de prospection	Non	Variable	Variable
Irlande	L'instance dirigeante (composée pour environ 50 % de membres extérieurs)	Non	10	Non
Pays-Bas	Le conseil de supervision : cinq membres extérieurs désignés par le ministre	Non	4	Oui
Royaume-Uni	L'instance dirigeante, composée en majorité de membres extérieurs	Non	7	Oui
Suède	Le gouvernement, sur recommandation du conseil d'administration dont les membres sont pour l'essentiel extérieurs à l'établissement, et après consultation des étudiants et des employeurs	Oui	6	Oui, pour deux périodes de trois ans
<i>Pays qui ont introduit des réformes en 2003</i>				
Autriche	Dirigeants auparavant élus par l'assemblée de l'université, composée pour 25 % de professeurs, pour 25 % de maîtres assistants, pour 25 % de représentants des autres catégories de personnel, et pour 25 % d'étudiants, parmi les candidats proposés par le conseil d'administration  A partir de 2003, ils sont nommés par le conseil de l'université composé de membres extérieurs, à partir d'une liste restreinte de trois candidats désignés par le conseil d'administration	Non	4	Oui

.....

Tableau 3.4 (suite)

	Élection ou nomination	Le gouvernement doit-il approuver ?	Durée habituelle du mandat (en années) ?	Le mandat est-il renouvelable ?
Danemark	Jusqu'en juillet 2003 : élus par le personnel enseignant pour 50 % des voix, par les autres catégories de personnel pour 25 %, et par les étudiants pour 25 %  Depuis juillet 2003 : nommés par un conseil composé d'une majorité de membres extérieurs	Non	4	Oui
Norvège	Auparavant élus par les enseignants et les autres catégories de personnel, avec une certaine implication des étudiants  A partir de 2003 : un conseil de direction dans lequel la représentation extérieure serait éventuellement renforcée pourrait proposer aux ministres de désigner le recteur	Non	3-4	Oui

Source : Enquête sur la gouvernance des universités, réalisée par le programme de l'OCDE sur la gestion des établissements d'enseignement supérieur (IMHE) en 2003 auprès des établissements membres de ce programme. La note 1 du tableau 3.1 donne l'étendue et les limites de l'enquête.

Les libellés des annonces de recrutement sont de bons indicateurs de l'évolution des attributions des dirigeants d'établissements et de ce que l'on attend d'eux. Ainsi :

« Nous recherchons une personnalité d'exception qui sache à la fois définir, faire partager et concrétiser une vision claire de l'orientation future de l'enseignement supérieur tant à l'échelle nationale qu'internationale. Le candidat retenu aura l'énergie, la personnalité et la détermination nécessaires pour faire que l'université corresponde à cette vision. » (université au Royaume-Uni).

« Nous avons besoin d'un dirigeant qui, de concert avec moi-même [le Président du conseil de l'université], le conseil d'administration et un grand nombre de membres qualifiés du personnel, puisse conduire notre établissement dans le nouveau millénaire. Le candidat devra bien connaître le monde de l'industrie et des affaires ainsi que les administrations publiques ayant un lien avec les secteurs d'activité de [l'établissement] et avoir une bonne maîtrise des domaines scientifiques que nous traitons... Il est également important qu'il ait construit un vaste réseau de contacts et acquis une grande expérience à la direction de grandes organisations productrices de savoir et, par ailleurs, qu'il soit une source d'inspiration. » (université en Suède).

Les personnalités affichant un solide parcours universitaire sont néanmoins toujours très nombreuses parmi les dirigeants recrutés. Selon une

enquête menée dans quatre des pays qui nomment les dirigeants de leurs universités (les États-Unis, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède) :

« En dépit d'une profonde transformation de l'organisation des universités, certaines particularités structurelles, notamment celles qui sous-tendent l'autonomie professionnelle, continuent de définir et de délimiter les pouvoirs des vice-présidents ; on ne constate guère d'élargissement des modes de recrutement, et les candidats nommés au poste de vice-président restent issus du même milieu, le plus souvent universitaire. » (Bargh et al., 2000)

La raison à cela est au fond que même si l'on accorde une plus grande importance aux compétences générales de direction et d'administration, les organes de direction continuent en général d'estimer que les universités, du fait de leur spécificité, doivent être dirigées par des universitaires ou par des personnalités issues de l'université. Ils considèrent par conséquent que dans le recrutement, les capacités de gestionnaire ne sont pas la considération déterminante mais un atout qui s'ajoute au fait d'avoir un solide parcours universitaire (Bargh et al., 2000).

## 7. CONCLUSIONS

Dans de nombreux pays de l'OCDE, l'enseignement supérieur relève toujours principalement du secteur public. L'État joue un rôle prépondérant

soit en fournissant directement des services (en France, par exemple) soit en achetant ou commandant des services (c'est le cas de la Suède). Il en est ainsi même dans des pays comme les États-Unis où depuis longtemps les universités sont empreintes de l'esprit d'entreprise et cherchent à obtenir des fonds d'une diversité de sources : l'établissement type d'études supérieures en quatre ans y est encore pour l'essentiel financé et réglementé par les autorités des États.

Pourtant, les marchés et la concurrence exercent une influence croissante sur l'enseignement supérieur. Cette influence passe surtout par la mise en concurrence des établissements publics dans certains pays (au Royaume-Uni par exemple), et des établissements publics et privés dans d'autres (en Hongrie, notamment). De plus en plus, la rivalité qui s'exerce pour recruter les étudiants et les enseignants revêt une dimension internationale.

Dans ce contexte, l'enseignement supérieur s'oriente vers un nouveau système de gouvernance dans lequel les forces du marché et les pouvoirs de l'État s'associent selon des modalités nouvelles. En général, les pouvoirs publics cessent de gérer directement les établissements mais mettent en place dans le même temps de nouvelles formes de tutelle et d'influence qui, par le jeu de puissants moyens de pression tels que le financement et la reconnaissance de la qualité, consistent le plus souvent à obliger les établissements à répondre de leurs performances. Les établissements, qui ne peuvent plus désormais considérer leur survie comme acquise, doivent tout mettre en œuvre pour satisfaire les critères inscrits dans les systèmes de financement et de réglementation et doivent simultanément renforcer leur position sur le marché. Dans un cas comme dans l'autre, les établissements ne peuvent plus se permettre de ne rien faire. Le marché des études se développe et se transforme, tandis que s'intensifie la concurrence induite par un éventail beaucoup plus large de prestataires.

C'est dans ces conditions plus difficiles que la gouvernance interne des établissements d'enseignement supérieur est réévaluée. Pour survivre et prospérer, ces établissements doivent être en mesure d'élaborer clairement des stratégies d'organisation et de les mettre en œuvre avec détermination et dans un esprit de coordination. Ce qui rend cette tâche plus exigeante pour les dirigeants de ces établissements que pour ceux d'une entreprise privée, c'est la nature même de la vocation de l'université, qui est d'abord et avant tout de générer du savoir et de créer une communauté d'apprenants. Pour être efficaces, ceux qui dirigent doivent tenir compte de cette communauté ; les dirigeants de l'université échoueront dans leur mission s'ils laissent de côté les intérêts des « universitaires ». La gouvernance de l'enseignement supérieur dans le 21<sup>e</sup> siècle doit arriver à fusionner la mission universitaire et les moyens d'intervention plutôt que de substituer l'un à l'autre.

Un rééquilibrage du même ordre sera exigé des pouvoirs publics. L'État continue de s'intéresser de très près à l'enseignement supérieur et à fixer dans ce secteur une série complexe d'objectifs. Il lui appartiendra de réglementer ce secteur, d'adopter des politiques qui favorisent les objectifs nationaux, de fournir des incitations pour stimuler l'amélioration voulue des prestataires, de mobiliser auprès des contribuables les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs publics en matière d'enseignement supérieur et d'assurer l'égalité des chances et l'équité devant l'accès. Ce faisant toutefois, les pouvoirs publics devront veiller à ne pas remplacer une forme d'autorité, susceptible d'être contre-productive, sur l'enseignement supérieur par une autre. À l'avenir, l'art de la décision pourra consister plutôt à influencer qu'à prescrire pour s'assurer de la réalisation des objectifs publics en matière d'enseignement supérieur.

## Références

- AUTRICHE, MINISTÈRE FÉDÉRAL DE L'ÉDUCATION, DE LA SCIENCE ET DE LA CULTURE** (2002), *University Organisation and Studies Act (Universities Act 2002)*, [www.bmbwk.gv.at/medien/8019\\_ug02\\_engl.pdf](http://www.bmbwk.gv.at/medien/8019_ug02_engl.pdf)
- BARGH, C., BOCOCK, J., SCOTT, P. et SMITH, D.** (2000), *University Leadership: The Role of the Chief Executive*, Society for Research into Higher Education and Open University Press, Londres.
- BENES, J. et SEBKOVA, H.** (2002), « Gouvernance du système d'enseignement supérieur : changements et innovations dans la République tchèque », document présenté à la 16<sup>e</sup> conférence générale de l'IMHE/OCDE, septembre, Paris.
- BIFFL, G. et ISAAC, J.** (2002), « Should higher education students pay tuition fees? », *European Journal of Education*, vol. 37, n° 4.
- BRAUN, D. et MERRIEN, F.** (dir. pub.) (1999), *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View*, Jessica Kingsley, Londres.
- BRENNAN, J. et SHAH, T.** (2000), *Managing Quality in Higher Education: An International Perspective on Institutional Assessment and Change*, Society for Research into Higher Education and Open University Press, Londres.
- DE BOER, H.** (2000), « Institutional governance: consequences of changed relationships between government and university », document présenté à un séminaire de l'IMHE/OCDE, Tokyo, 2000.
- EURYDICE** (2000), *Vingt années de réformes dans l'enseignement supérieur : de 1980 à nos jours*, Bruxelles.
- HIGHER EDUCATION FUNDING COUNCIL FOR ENGLAND** (2002), *Funding Higher Education in England: How the HEFCE Allocates its Funds*, [www.hefce.ac.uk/research/rfund02.htm](http://www.hefce.ac.uk/research/rfund02.htm)
- HOLTTA, S. et REKILA, E.** (2002), « Pilotage ministériel et réactions des établissements : l'évolution récente du système d'enseignement supérieur finlandais », document présenté à la 16<sup>e</sup> conférence générale de l'IMHE/OCDE, septembre, Paris.
- INTERNATIONAL NETWORK FOR QUALITY ASSURANCE AGENCIES IN HIGHER EDUCATION (INQAAHE)** (2001), *On-line Survey on Quality Assurance Agencies in Higher Education*, [www.inqaahe.nl/public/questionnaires](http://www.inqaahe.nl/public/questionnaires)
- MCDANIEL, O.** (1997), « Les établissements d'enseignement supérieur peuvent-ils se passer de l'intervention de l'État », *Gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 9, n° 2, pp. 129-150.
- NEAVE, G.** (2001), « Governance, change and the universities », in W. Hirsch et L. Weber (dir. pub.), *Governance in Higher Education: the University in a State of Flux*, Economica, Paris.
- NORVÈGE, MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION ET DE LA RECHERCHE** (2003), *The Quality Reform: A Reform in Norwegian Higher Education*, Oslo.
- OCDE** (2002), « L'internationalisation croissante de l'enseignement post-secondaire », *Analyse des politiques d'éducation*, édition 2002, pp. 99-128, Paris.
- OCDE** (2003a), *Regards sur l'éducation : les indicateurs de l'OCDE 2003*, Paris.
- OCDE** (2003b), *Examen des politiques nationales d'éducation – L'enseignement tertiaire en Suisse*, Paris.
- PROGRAMME SUR LA GESTION DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (IMHE, OCDE) et HIGHER EDUCATION FUNDING COUNCIL FOR ENGLAND (HEFCE)** (à paraître), *International Comparative Higher Education Financial Management Project: National Reports*, Paris.
- SPORN, B.** (2002), « World class reform of universities in Austria », *International Higher Education*, n° 29 (automne), pp. 18-19.
- VAUGHN, D.L.** (2001), *Status on Research Funding at the University of Missouri*, Office of Planning and Budget, Université de Missouri, St Louis.

## ANNEXE : Précisions sur des aspects de l'autonomie des universités dans différents pays

La présente annexe a pour but de développer les indications fournies dans le tableau 3.1. Les chiffres indiqués entre parenthèses renvoient aux colonnes de ce tableau qui portent sur différents aspects de l'autonomie.

Australie	(2) Le gouvernement des différents États fixe le plafond des emprunts et doit les approuver. (6) Depuis 1994, les rémunérations du personnel des universités sont déterminées dans le cadre d'un processus de négociation de type entrepreneurial dans lequel les hausses de salaires doivent impérativement être liées à la productivité. (7) Les universités sont habilitées à fixer les critères d'admission dans différentes formations, dans les limites de la répartition globale des effectifs négociée avec les pouvoirs publics. (8) Les droits de scolarité appliqués aux étudiants étrangers et nationaux sont fonction des directives du gouvernement.
Autriche	(1) Les bâtiments appartiennent à un établissement indépendant, l'Association fédérale de l'immobilier ( <i>Bundes-Immobilien-Gesellschaft</i> , BIG). Les universités jouissent d'une totale autonomie en ce qui concerne les équipements. (2) A partir de 2004, toutefois, la loi de 2002 sur les universités permettra aux établissements d'emprunter des fonds. (5) Tous les enseignants recrutés après le vote de la loi de 2002 sur les universités sont employés par l'université en vertu de contrats privés : les établissements jouissent d'une totale autonomie en la matière dans les limites de l'application des normes légales. (6) Les rémunérations des nouveaux enseignants recrutés après le vote de la loi ci-dessus feront aussi l'objet de négociations entre la nouvelle « Association des universités autrichiennes » et les syndicats. Le statut juridique des membres du personnel déjà en place ne changera pas.
Corée (établissements nationaux/publics)	(4) Les institutions ont la liberté de définir le nouveau programme dans le cadre des structures et des cours existants seulement. (5) L'État n'exerce aucun droit de regard sur les postes qu'il ne finance pas ; ces postes ne doivent pas répondre aux exigences liées à la fonction publique et ne bénéficient d'aucun des avantages liés à ce statut. Le recrutement du personnel enseignant est officiellement décidé par le gouvernement, mais ces décisions sont en réalité envisagées par l'université concernée. (7) Le nombre d'étudiants fréquentant les établissements situés à Séoul doit être approuvé par le gouvernement. Cette exigence s'applique également aux universités privées.
Danemark	(1) Les universités louent les locaux à une agence nationale et sont libres de les louer auprès d'autres prestataires. Depuis juillet 2003, une nouvelle loi permet aux universités d'être propriétaire des bâtiments. Elles disposent d'une autonomie complète en matière de propriété des biens. (4) Bien que la mise en place d'un nouveau programme doive être approuvée par le ministère, les établissements ont en pratique beaucoup de latitude pour fixer les champs disciplinaires et les contenus des formations. (6) Il n'existe pas de limites formelles en matière de salaire, mais en pratique les établissements offrent des revenus qui ne dépassent pas de plus de 10 % le montant déterminé par voie de convention collective. (8) Les établissements ne peuvent imposer de droits de scolarité qu'aux étudiants à temps partiel et que pour les formations supérieures suivies à distance.
Finlande	(4) Les domaines d'étude sont fixés par décret du gouvernement mais cette situation devrait normalement changer sous peu au profit d'une plus grande autonomie pour les établissements. (7) Les établissements peuvent fixer leurs capacités d'admission à condition que les objectifs convenus avec le ministère de l'Éducation en matière de délivrance de diplômes soient atteints.
Irlande	(2) Les universités ont le droit d'emprunter dans le cadre d'un accord entre les universités et l'agence de financement, la <i>Higher Education Authority</i> . En pratique, cela signifie qu'elles peuvent emprunter librement à condition que la transaction soit autofinancée (pour le logement étudiant par exemple) et qu'elles ont le droit d'emprunter pour d'autres motifs tant que le financement (y compris le remboursement), basé sur une période de 10 ans, ne dépasse pas 4 % des recettes, à savoir les recettes totales de l'activité d'enseignement (bourses d'état, droits de scolarité et revenus divers) plus celles liées à la recherche. (6) Les universités peuvent fixer les salaires de leur personnel et les soumettre pour approbation au ministère de l'Éducation et des Sciences et au ministère des Finances. (8) Les universités peuvent légalement fixer les droits de scolarité, mais vu que l'État paye une grande partie des droits des étudiants préparant un premier diplôme, une consultation doit avoir lieu.
Japon (établissements nationaux/publics)	(4) Les établissements ne sont libres de mettre en place un nouveau programme que dans le cadre des structures et des contenus de formation existants. (5) Le recrutement du personnel enseignant est officiellement décidé par le gouvernement, mais en fait ces décisions sont envisagées par les universités concernées. Voir l'encadré 3.1 sur les changements à venir liés à la loi sur la constitution des universités nationales en sociétés.
Mexique	(2) Les établissements peuvent emprunter des financements à condition d'obtenir l'approbation du conseil des administrateurs. (6) Ils peuvent fixer les rémunérations de leur personnel à condition de compléter la dotation publique à ce titre en mobilisant les ressources nécessaires pour financer le surcroît de dépenses. (8) En pratique le niveau des droits de scolarité est bas. ....

<b>Norvège</b>	(1) L'État est propriétaire de l'ensemble des biens immobiliers affectés aux universités. Ces dernières disposent de certaines compétences en ce qui concerne les bâtiments mais jouissent d'une autonomie totale pour les équipements. (6) Les établissements peuvent fixer les rémunérations de leur personnel à condition de respecter les directives données en la matière par le gouvernement.
<b>Pays-Bas</b>	(4) Tout nouveau programme d'études doit être approuvé par l'Office d'agrément néerlandais, s'il doit être sanctionné par la délivrance de diplômes, et par le ministère de l'Éducation pour l'obtention de financements. (6) Les universités peuvent fixer les rémunérations de leur personnel si leur niveau correspond en gros aux accords négociés dans d'autres universités. (8) Depuis 1996, les universités ont la possibilité de fixer elles-mêmes les droits de scolarité applicables aux formations suivies en alternance et à temps partiel. Toutefois, les établissements d'enseignement supérieur professionnel (HBO) définissent en général des droits de scolarité qui respectent les taux minimum fixés par le gouvernement.
<b>Pologne</b>	(6) Les établissements peuvent déterminer les rémunérations du personnel à condition que celles-ci ne dépassent pas les limites fixées par l'État. (8) Les établissements ne peuvent décider du niveau des droits de scolarité que pour les formations autres que les programmes suivis de jour et à plein temps, lesquels sont gratuits.
<b>Royaume-Uni</b>	(2) Les établissements peuvent emprunter des financements à condition de ne pas dépasser les plafonds fixés par les Conseils du financement. (7) Les établissements peuvent déterminer leurs capacités d'accueil à condition d'atteindre le nombre d'étudiants définis par contrat pour les différents champs disciplinaires. (8) Les droits de scolarité sont soumis au plafond fixé par le gouvernement.
<b>Suède</b>	(1) Les établissements sont propriétaires des actifs autres que les bâtiments. Ces derniers sont habituellement loués par <i>Academiska Hus AB</i> , entreprise sous contrôle d'État. Toutefois, les établissements sont libres de louer à qui ils souhaitent et de décider la part de leur budget à affecter aux bâtiments. (2) Les établissements peuvent emprunter auprès du Service national suédois de la dette. Le gouvernement fixe le montant maximum des prêts et crédits autorisés. Il n'est pas permis d'emprunter à des financeurs privés. (7) Les établissements peuvent déterminer leur capacité d'accueil à condition qu'ils s'acquittent des tâches stipulées dans le document budgétaire.
<b>Turquie</b>	(4) Les établissements peuvent déterminer leurs champs disciplinaires à condition que le Conseil de l'enseignement supérieur donne son approbation. (5) Ils peuvent recruter leur personnel dans la mesure où des postes sont vacants. (7) Ils peuvent fixer leurs propres capacités d'accueil uniquement pour les écoles doctorales.

Source : Enquête sur la gouvernance des établissements, réalisée par le programme de l'OCDE sur la gestion des établissements d'enseignement supérieur (IMHE) auprès d'établissements membres en 2003. Voir la note 1 du tableau 3.1.

