

***ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :
ABORDER LA COMPÉTITION
MONDIALE À ARMES ÉGALES ?***

**LYON
NOVEMBRE 2001**

SOMMAIRE

Préface.....	3
Synthèse	4
Propositions.....	5
I. ABORDER LA COMPÉTITION INTERNATIONALE À ARMES ÉGALES	9
A. L'enseignement supérieur et la mondialisation.....	9
1. La compétition.....	9
2. Les flux migratoires.....	9
B. Evolutions actuelles au plan mondial.....	10
1. Émergence de pôles universitaires à vocation mondiale	10
2. Tendance à la standardisation.....	10
3. Émergence de marques universitaires mondiales.....	10
C. Le cas de la France	11
II. VERS L'AUTONOMIE DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR PAR LA DÉCENTRALISATION	12
A. Principe : il n'y a pas d'autonomie sans autonomie financière	12
1. L'Administration centrale à travers la Direction des enseignements supérieurs.....	13
2. Les régions.....	14
3. Un Haut Conseil de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche sur le modèle de l' <i>University Grants Comitee</i> britanniques	14
B. Mise en œuvre de la décentralisation.....	15
1. Le champ de la décentralisation.....	15
2. Le Haut Conseil de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche	16
3. Le rôle de l'Etat.....	16
4. Le rôle de la région.....	17
5. La gestion des emplois	17
6. La gestion des personnels.....	18
7. Le gouvernement des Universités.....	19
8. L'évaluation	20
C. Les contours de l'autonomie.....	21
III. DES FONDATIONS ACADÉMIQUES POUR AMPLIFIER LA CONVERGENCE ENTRE LES GRANDES ÉCOLES ET LES UNIVERSITÉS ?	24
Conclusion.....	26
Annexes.....	27

PRÉFACE

J'ai le privilège d'enseigner des deux côtés de l'Atlantique. Cette position me permet d'apprécier les atouts des enseignements supérieurs français: un système de sélection et de formation des élites qui a fait ses preuves, une large démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur, par des universités réparties sur l'ensemble du territoire, une tradition d'accueil d'étudiants étrangers. Cependant je mesure les handicaps qui nuisent à la valorisation de ces atouts : une tutelle tatillonne de l'État, une faible implication de la société civile dans le fonctionnement et le financement des établissements, des titres et des diplômes peu lisibles pour les nombreux étudiants étrangers tentés de poursuivre leurs études en France...

Le rapport du groupe de travail présidé par Alain Mérieux pose le problème dans sa véritable dimension : « *Aborder la compétition mondiale à armes égales* ».

Je mesure combien la compétition est une préoccupation de tous les instants dans les grandes universités américaines. De l'autre côté de l'Atlantique nous cherchons à attirer dans nos départements les meilleurs étudiants et nous associer les meilleurs enseignants.

Les propositions formulées dans ce rapport, même si elles apparaissent timorées à un observateur anglo-saxon, ont le mérite de s'inscrire dans le contexte historique, culturel et politique français. Leur mise en œuvre contribuerait à valoriser les atouts de la France., je pense en particulier aux propositions concernant l'autonomie financière et le mode de gouvernement des universités ainsi que l'idée de créer des fondations académiques pour favoriser à terme à l'indépendance financière des établissements garant finalement de leur indépendance académique.

En bref, le problème est bien posé, les solutions préconisées novatrices et réalistes. Le sujet est très sensible politiquement, il suscitera je l'espère un véritable et large débat !

Ezra Suleiman

Professeur à l'Université de Princeton

Professeur associé à l'Institut d'Études Politiques de Paris

SYNTHÈSE

Les enseignements supérieurs constituent le fer de lance de la compétition internationale. Des pôles universitaires à vocation mondiale cherchent à accueillir les meilleurs étudiants et les meilleurs professeurs. A partir de ce constat, le groupe de travail* de l'Institut Montaigne, présidé par Alain Mérieux, préconise, tout en respectant les exigences du service public, de conférer une très large autonomie aux établissements d'enseignement supérieur garantie par un Haut Conseil de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche indépendant.

Ces propositions concrétisent notamment l'autonomie financière des établissements en instituant - c'est une mesure clé - l'allocation d'une dotation globale de fonctionnement intégrant les masses salariales des personnels par le Haut Conseil de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche en charge également de l'évaluation des établissements.

Les établissements auraient la pleine initiative de la gestion de leurs emplois (création et suppression). En matière de rémunération du personnel fonctionnaire, ils pourraient attribuer à un enseignant ou un agent IATOS (les agents non-enseignants du ministère de l'Education nationale) un « indice d'établissement » supérieur à leur indice national.

Le rapport préconise un « gouvernement des Universités » qui concilie légitimité vis-à-vis de la Cité, efficacité et responsabilité sur la base d'un conseil d'administration et d'un conseil d'orientation Stratégique ainsi qu'une nouvelle procédure de désignation des présidents.

Enfin, pour doter à moyen terme en capital notre Enseignement Supérieur et amplifier la convergence Grandes Ecoles/Universités, le rapport avance l'idée de la création de fondations académiques afin qu'à un terme de 5-10 ans, une fraction significative du budget des établissements provienne du revenu de leurs actifs. Des mesures fiscales d'accompagnement sont proposées pour favoriser l'implication des particuliers et des entreprises.

Ce travail de l'Institut Montaigne s'inscrit dans le prolongement des multiples rapports et études consacrés à ce sujet depuis une vingtaine d'années. Il est cohérent, respecte les singularités de notre système et intègre l'évolution internationale.

* Ce groupe de travail, présidé par Alain Mérieux, comprenait notamment : Jean-Pierre Auzimour (Cap Gemini), Bernard Bigot (Ecole Normale Supérieure de Lyon), Daniel Laurent (Université de Marne-la-Vallée), Guy Romier (Université Pierre Mendès-France, Grenoble), Catherine Volpilhac-Augier (Ecole Normale Supérieure de lettres et Sciences humaines).

PROPOSITIONS

Quelques-unes des solutions proposées dans ce rapport :

1. Création d'un Haut Conseil de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, garant de l'autonomie des établissements, en charge du calcul des dotations globales de fonctionnement et de l'évaluation des établissements à partir de leurs performances.
2. Autonomie financière. Allocation par l'Etat d'une subvention globale de fonctionnement incluant les masses salariales des personnels d'Etat (enseignants, IATOS).
3. Autonomie en matière de gestion des emplois et du personnel :
 - Gestion des emplois de fonctionnaires par l'établissement (création, suppression, etc.) ;
 - Possibilité d'attribuer au personnel fonctionnaire un indice d'établissement supérieur à l'indice national lié à l'exercice de responsabilités particulières ;
 - Maîtrise du recrutement de l'ensemble du personnel par l'établissement garantissant l'indépendance académique des enseignants du supérieur.
4. Gouvernement des universités : généralisation des conseils d'orientation qui se prononcent sur les choix stratégiques de l'établissement et sont parties prenantes dans la procédure de désignation du président.
5. Créations de Fondations académiques pour doter en capital nos établissements d'enseignement supérieur (grandes écoles et universités).

De nombreux pays ont compris que les universités constituent le fer de lance de la compétition internationale.

Par la création du savoir et sa transmission aux étudiants, par le développement et la valorisation de la recherche, par l'identification, l'élargissement et le renouvellement des élites, les enseignements supérieurs sont à la pointe de l'évolution des sociétés modernes.

Au XXI^{ème} siècle, ce sont les activités à forte productivité et à valeur ajoutée élevée qui tirent la croissance de l'économie et favorisent le progrès social et le rayonnement culturel.

En matière d'enseignement supérieur la compétition est globale. Déjà des pôles universitaires, telles les grandes universités américaines, ambitionnent de recruter les meilleurs étudiants et les meilleurs enseignants au niveau mondial. Observons que la compétition ne concerne pas que les sciences, la technologie ou l'économie mais elle concerne également les lettres et les sciences humaines, ces pôles universitaires mettent leur point d'honneur à développer d'importants départements humanistes au profit de leurs étudiants.

Dans ce contexte, les enseignants du supérieur¹, jouent un rôle déterminant. Ce sont eux, plus que les hommes politiques, qui dessinent la France et l'Europe de demain. D'eux dépend en grande partie la place qui sera celle de notre pays sur l'échiquier mondial. De par l'essence même de leur activité, - le savoir est mondial - ils sont informés, ils échangent avec leurs homologues étrangers, ils perçoivent les évolutions des sciences, des

¹ Nous regroupons sous cette dénomination les universitaires et les enseignants des grandes écoles, les professeurs associés, les professeurs du second degré affectés à des formations post-baccalauréat, les chercheurs des grands organismes de recherche.

technologies et des idées. Ils mesurent les responsabilités qui sont les leurs ainsi que les contraintes et les limites du système dans lequel ils évoluent. Enfin, beaucoup d'entre eux déplorent, au fond d'eux-mêmes, le manque de considération et de gratification dont fait preuve la société à l'égard de leur fonction. Ouverts sur le monde, ils prennent conscience que l'enseignement supérieur, tant dans nos universités que nos grandes écoles, à dominante scientifique médicale et technologique ou littéraire, juridique, économique et gestion, n'est pas en état de faire face à la compétition internationale.

Ils s'interrogent légitimement : la France fait-elle ce qu'elle doit pour l'enseignement supérieur ? La réponse ne va pas de soi. Comme le souligne Nicolas Baverez, « *L'enseignement supérieur, 1,5 % du PIB contre près de 3 % aux USA, et la recherche 1,6 % du PIB contre 2,8 % aux USA, demeurent défavorisés en termes d'investissements collectifs.* »²

Ces enseignants constatent quotidiennement que la nation ne fait certes pas suffisamment pour accueillir dans des conditions dignes l'ensemble des étudiants, mais ils observent aussi que ce qu'elle fait ne correspond pas toujours à une allocation optimale des ressources ni aux exigences de l'intérêt général. **Pour les enseignants, cet objectif consiste à promouvoir l'excellence sous toutes ses formes, à se situer parmi les meilleurs dans le domaine de la recherche sur une échelle de référence qui est mondiale et faire en sorte que l'égalité des chances ne reste pas une formule vide de sens.** Ils sont conscients de la singularité de notre système résultant de la dualité grandes écoles - universités mais observent que sans raviver une guerre de religion d'un autre âge, de nombreuses initiatives sont prises pour constituer de véritables pôles mixtes associant au niveau des écoles doctorales, grandes écoles et départements universitaires avec en parallèle une ouverture des plus prestigieuses écoles aux étudiants issus de formations universitaires.

Cependant, notre système évolue lentement alors qu'au plan mondial tout va très vite, de nombreuses institutions se positionnent pour relever le défi de la compétition internationale. Un exemple révélateur parmi d'autres, celui de l'université Tsinghua à Pékin qui forme une partie de l'élite chinoise. Cette université vient de décider en avril de cette année de faire évoluer son département d'Économie de Management pour en faire une véritable Business School délivrant un MBA international à l'horizon 2010. Elle est assistée dans cette entreprise par l'université d'Harvard et le MIT. Elle accueillera à cet horizon 3 000 étudiants. Le corps enseignant passera de 104 enseignants aujourd'hui à 270 en 2010 avec un recrutement très international.

Dans notre pays, de nombreux rapports officiels - et officieux - préconisent l'évolution de notre enseignement supérieur afin que celui-ci réponde mieux à l'impératif de l'égalité des chances et à celui de la compétition internationale. Tous ces rapports soulignent la nécessaire mise en œuvre des **principes d'autonomie et de responsabilité, de décentralisation et d'évaluation** pour conduire cette évolution. Signalons la prise de position récente de la Conférence des présidents d'Universités³ : « ***Ainsi l'autonomie des universités apparaît comme une condition nécessaire à l'adaptation intelligente de***

² Il ajoute : « *La France se spécialise ainsi dans la formation très sélective de diplômés d'excellence qu'elle exporte vers les USA et dans l'importation de retraités européens qui tout en gérant leur fortune depuis l'étranger, viennent profiter de la qualité de vie qu'offrent les provinces méridionales* ». Nicolas Baverez, « La nouvelle question sociale », *Commentaires*, n° 92, hiver 2000-2001.

³ Conférence des présidents d'Université, texte d'orientation « *Autonomie des universités et responsabilité : pour un service public renouvelé* », Colloque de Lille, mars 2001.

ces établissements aux évolutions profondes qu'ils doivent subir ainsi qu'aux spécificités des contextes dans lesquels ils se développent » Cependant, il existe peu de propositions opératoires qui concrétisent ces principes.

De telles propositions sont pourtant nécessaires pour mettre l'enseignement supérieur au cœur du débat politique, afin de sensibiliser l'opinion à l'importance du sujet et favoriser les évolutions nécessaires.

Tel est notre objectif.

Le choix de Lyon comme siège de ce groupe de travail témoigne de la volonté de faire en sorte que ces propositions émanent d'acteurs du terrain (enseignants, parents, élus, représentants des milieux économiques et sociaux) au sein d'une région qui a été et reste pionnière en matière d'enseignement supérieur.

A partir d'un constat qui n'a rien d'original - car il s'agit ici d'une synthèse de travaux antérieurs - le groupe de travail préconise **comme levier d'action une décentralisation affirmée de l'enseignement supérieur vers les établissements**. Une telle décentralisation serait à même de donner à nos établissements l'autonomie nécessaire, c'est-à-dire la liberté d'innovation, la capacité de réagir rapidement à un environnement évolutif et la possibilité de se diversifier, afin d'aborder la concurrence internationale sans complexe et à armes égales, et de répondre ainsi aux missions de service public que leur assigne la nation. Une telle décentralisation doit s'accompagner de procédures d'évaluation crédibles et de nouveaux modes de gouvernement permettant d'assumer pleinement les responsabilités induites par l'autonomie.

I. ABORDER LA COMPÉTITION INTERNATIONALE À ARMES ÉGALES

A. L'enseignement supérieur et la mondialisation

L'enseignement supérieur est au cœur de deux évolutions majeures induites par la mondialisation :

1. La compétition par :

- la formation de personnels hautement qualifiés ;
- la recherche fondamentale et orientée, son application, sa valorisation, le développement d'entreprises innovantes ;
- la diffusion d'idées sur des sujets de société et le rayonnement culturel.

2. Les flux migratoires :

- a) L'enseignement supérieur polarise les flux migratoires des personnels hautement qualifiés et accroît la population active avec des éléments dynamiques créateurs de richesses et d'emplois. Une fraction des étudiants étrangers reste dans le pays d'accueil, l'autre migre vers d'autres lieux, mais contribue au rayonnement culturel et économique du pays d'étude et engendre de nouveaux flux migratoires.
- b) L'enseignement supérieur contribue à l'intégration des enfants issus de l'immigration ainsi qu'au renouvellement des élites, donc à la vitalité d'un pays.

B. Evolutions actuelles au plan mondial

1. Émergence de pôles universitaires à vocation mondiale

Ces pôles cherchent à accueillir les meilleurs étudiants et les meilleurs professeurs.

Les grands pôles universitaires américains jouent ce rôle. Près de 40 % d'étudiants étrangers au M.I.T. (niveau graduate), 30 % à Stanford, 33 % au niveau post doctoral. Près de 50 % des thèses soutenues aux USA dans le domaine des sciences et technologies le sont par des étrangers qui constituent une part importante de l'effectif des laboratoires de recherche américains (cf. annexe 1).

2. Tendance à la standardisation

a) Des diplômes :

- MBA, Master, Ph.d, etc.
- Instances d'évaluation et d'accréditation internationale indépendantes des Etats.

b) De l'organisation et des cursus :

- gouvernement des universités,
- schéma de type Bac +3 / +5 / + 8 (mise en œuvre fort timide en France). Même la Chine populaire se réfère aux diplômes et aux modes d'organisation anglo-saxons.

3. Émergence de marques universitaires mondiales

Ces marques sont liées à une histoire, à la qualité de l'enseignement et des recherches, à l'ouverture internationale, au nombre de diplômes :

- M.I.T., Harvard, Princeton, Oxford, Cambridge, Heidelberg, Salamanque, Polytechnicum de Zurich, Fudan (Shangai), Tokyo University, Tsingha University (Pékin), etc.
- Valorisation de ces marques en formation initiale, mais aussi de plus en plus en formation continue à travers le e-learning.

C. Le cas de la France

Notre enseignement supérieur n'est pas en état d'affronter la compétition internationale, c'est-à-dire d'attirer et de former les meilleurs étudiants.

En 10 ans, la proportion d'étudiants étrangers est passée de 11 à 7 %. Même les pays africains francophones commencent à développer des coopérations universitaires avec les USA et le Canada. De nombreux étudiants français - c'est une bonne chose - complètent leur cursus national par un séjour à l'étranger pour obtenir un diplôme reconnu sur le plan mondial, en revanche, les flux inverses vers notre pays sont des plus restreints⁴. **Or, le nombre d'étudiants étrangers accueillis atteste du pouvoir d'attraction dont bénéficie l'institution.**

Ce phénomène touche aussi bien nos grandes écoles que nos universités.

Ce n'est pas la qualité de l'enseignement qui est en cause, mais son organisation générale :

- pour les grandes écoles : leur taille, des critères de recrutement et de gouvernance trop hexagonaux, une dispersion des moyens et l'absence d'économies d'échelle résultant notamment de la difficile externalisation de l'enseignement des disciplines périphériques par rapport aux disciplines de base de l'établissement. Ainsi, nos grandes écoles de commerce ne bénéficient pas des avantages de leurs concurrentes anglo-américaines insérées dans des campus où toutes les disciplines notamment lettres, civilisations étrangères, sciences sociales, histoire,... sont présentes, appuyées par des centres de recherche performants et des bibliothèques remarquables ;
- pour les universités : une tutelle bureaucratique, pesante, stérilisante, un mode de gouvernance archaïque, une autonomie financière quasi nulle, un poids déterminant de premiers cycles trop peu diversifiés ;
- pour les grandes écoles et les universités : des diplômes et des cursus illisibles (par référence aux standards internationaux), un mode de financement déresponsabilisant, l'absence de dotation en capital ;
- enfin, des conditions d'accueil des étudiants étrangers et de qualité de vie sur nos campus qui ne sont pas à la hauteur des ambitions et du rayonnement international de notre pays.

⁴Encore que, comme l'observe le directeur de l'une de nos grandes écoles : « Il y a d'ailleurs un paradoxe à vouloir envoyer ses étudiants se former ailleurs alors que l'on veut fonder sa réussite sur l'excellence de l'enseignement dispensé par son établissement ».

II. VERS L'AUTONOMIE DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR PAR LA DÉCENTRALISATION

A. Principe : il n'y a pas d'autonomie sans autonomie financière

Dans la plupart des pays, les établissements d'enseignement supérieur, et notamment les universités les plus performantes, bénéficient d'une très large autonomie (pédagogique, scientifique, financière, gestion des ressources humaines,...)⁵

En France, les analyses convergent pour donner aux établissements d'enseignement supérieur la capacité de construire une politique propre répondant aux objectifs généraux fixés par la nation, afin d'en faire - pour reprendre la formule de Roger Fauroux à propos des universités - des « établissements d'enseignement supérieur de plein exercice »⁶.

L'indicateur le plus révélateur du degré d'autonomie est l'autonomie financière. **Il n'y a pas d'autonomie sans autonomie financière.** Les ressources de nos établissements d'enseignement supérieur doivent continuer à provenir majoritairement d'un financement public. Cependant, pour que ces établissements puissent élaborer de véritables budgets, lisibles, exhaustifs, traduisant la réalité d'une politique, l'allocation de moyens publics doit se concrétiser par **une dotation globale qui inclut le fonctionnement courant, notamment la masse salariale afférente aux emplois, l'amortissement des équipements,...** « *L'autonomie financière ne peut exister sans adopter la subvention globale aux établissements* ».⁷

Or ce n'est pas le cas aujourd'hui. Les budgets des universités ne reflètent qu'une partie marginale (environ 20 %) des crédits votés par le Parlement. Comme l'observe le Rapport d'information sur la modernisation de la gestion des universités⁸ : « *En 1999, sur un montant de 51,2 milliards de francs voté en loi de finances en faveur de l'enseignement supérieur, seuls 11,4 milliards de francs environ ont ainsi transité par les budgets des établissements auxquels il convient d'ajouter 27,6 milliards de francs correspondant aux salaires des personnels payés directement sur le budget de l'Etat, 1,75 milliards de francs de charge en découlent ; 8,27 milliards de francs pour les bourses et œuvres universitaires et 2,09 milliards de francs pour les constructions à maîtrise d'ouvrage sous la responsabilité de l'Etat ou des collectivités locales.* »⁹

La définition et l'attribution d'une dotation globale supposent la mise en œuvre de critères d'appréciation qui tiennent compte de la situation réelle et particulière de chaque

⁵ Cf. Annexes 2 et 3.

⁶ Roger Fauroux, *Pour l'école*, Calman-Lévy, juin 1996.

⁷ Alain Bienaymé et Jean-Pierre Jallade, *Sociétal*, n° 26, 1999.

⁸ Alain Claeys, *La modernisation de la gestion des universités*, Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, 3 mai 2000.

⁹ A titre de comparaison, si l'on en croit Rémy Prud'homme, le déficit réel de la SNCF « est une fois et demie ce que les universités coûtent au contribuable. En revanche, ce chiffre est une estimation par défaut. » (« Chère SNCF », *Sociétal*, juillet 1997).

établissement, de sa politique de développement, du contexte dans lequel il assume ses missions de service public et ses performances réelles appréciées périodiquement par un organisme indépendant.

Une question centrale se pose : à quelle institution confier l'estimation de cette dotation globale, la répartition finale revenant à l'Etat ? Le choix d'une telle institution est éminemment politique !

A partir de notre expérience et de nos traditions et des exemples européens, notre groupe de travail a envisagé trois possibilités :

1. L'Administration centrale à travers la Direction des enseignements supérieurs

Cette direction a déjà aujourd'hui beaucoup de mal à estimer et répartir les seuls crédits de fonctionnement des établissements (dits 36-11) à travers le mécanisme San Rémo qui fixe des normes théoriques de taux d'encadrement. Cette procédure est régulièrement contestée alors qu'elle ne représente qu'une faible part du budget réel des universités ! Quant aux répartitions des emplois d'enseignants et IATOS, elles relèvent davantage du « saupoudrage » que d'une réelle planification stratégique. « *Au sein des services centraux, le développement et la gestion prévisionnelle des effectifs des enseignants-chercheurs sont très limités, un seul agent étant en charge de ce dossier pourtant essentiel* »¹⁰. Ce mode de fonctionnement est, en outre, déresponsabilisant pour les responsables des établissements qui sont dans une logique de requête et non de responsabilité.

Comme l'observe Jean-Pierre Delalande, ancien député du Val d'Oise : « *Reconnaissez que ce n'est pas très responsabilisant que de demander, par exemple, un poste de chercheur ou d'enseignant supplémentaire si l'on ne connaît pas le coût qu'il représente pour la collectivité.* »¹¹

En bref, nous pensons qu'il n'est ni réaliste ni souhaitable de confier le calcul d'une telle dotation globale à l'Administration centrale.

On pourrait nous opposer qu'aux Pays-Bas, c'est l'administration centrale qui calcule les budgets globaux des universités, cependant, dans ce pays, le nombre d'établissements concernés est restreint.

L'institution apte à procéder à de telles répartitions doit avoir une connaissance fine de l'établissement pour apprécier son fonctionnement et être garante de l'intérêt général puisqu'il s'agit d'un financement public.

¹⁰ « *La gestion des enseignants-chercheurs* », Rapport public particulier de la Cour des comptes sur la fonction publique de l'Etat, Tome 2, avril 2001, cf. Annexe 4.

¹¹ La modernisation de la gestion des universités, *op.cit.*

2. Les régions

On pourrait envisager, comme cela est le cas par exemple en Espagne à travers les Communautés Autonomes ou en Allemagne à travers les Länder, de transférer un bloc de compétences « Enseignements supérieurs » aux régions.

En effet, nos régions ont acquis une légitimité en matière d'enseignement supérieur depuis qu'elles ont contribué avec éclat au succès du plan « Université 2000 ». Comme le souligne le rapport Mauroy : « *Le prolongement du processus de décentralisation en matière d'enseignement supérieur et de formation professionnelle doit ainsi profiter essentiellement aux régions qui deviendraient des acteurs déterminants des politiques de formation initiale ou continue.* »¹²

Il ne s'agirait pas de mettre les établissements d'enseignement supérieur, et notamment les universités, sous tutelle des régions ! Au contraire, on pourrait accroître considérablement leur autonomie par une dotation budgétaire globale allouée par une collectivité territoriale proche avec laquelle il y aurait nécessairement convergence d'intérêts. Cette dotation globale serait bien entendu complétée par des ressources propres qu'il appartiendrait aux établissements d'amplifier dans le cadre de partenariats très diversifiés pour donner tout son sens à l'autonomie.

Il appartiendrait à l'Etat de transférer aux Régions les financements correspondants par accroissement de la DGF et/ou DGE ou par transfert de ressources fiscales (fraction de l'impôt sur les sociétés, imposition additionnelle à la taxe professionnelle, etc.).

Un tel transfert aurait le mérite de la logique et de la cohérence, il correspondrait à une nouvelle phase du processus de décentralisation. Cependant, au-delà des problèmes politiques qu'il ne manquerait pas de soulever, nous ne pensons pas que toutes les Régions soient en mesure aujourd'hui d'assumer une telle responsabilité ni que la méfiance traditionnelle des universitaires à l'égard des pouvoirs locaux ne soit totalement estompée. **Toutefois, c'est une voie d'avenir.**

3. Un Haut Conseil de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche sur le modèle de l' *University Grants Comitee* britanniques

Ce Haut Conseil aurait, entre autres, la responsabilité de proposer la répartition de la dotation globale de fonctionnement émanant de l'Etat. Il aurait également la responsabilité de l'évaluation rigoureuse et régulière des établissements en recourant aux services d'institutions internationales, notamment européennes, et des cabinets d'audit et d'experts indépendants.

¹² Ce rapport préconise l'attribution des crédits de la formation professionnelle aux régions. *Refonder l'action publique locale*, rapport remis au Premier Ministre, Lionel Jospin, par Pierre Mauroy, président de la commission pour l'avenir de la décentralisation, octobre 2000.

Les évaluations des établissements ainsi que les analyses et critères quantitatifs et qualitatifs retenus pour les répartitions de la dotation globale de chaque établissement par le Haut Conseil seraient rendus publics.

Dans le contexte français, c'est la voie du « Haut Conseil de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche » qui nous semble la plus appropriée pour estimer les dotations globales de fonctionnement (Etat) des établissements en regard de leur situation et de leurs performances. C'est celle que nous préconisons.

B. Mise en œuvre de la décentralisation

1. Le champ de la décentralisation

a) Les établissements concernés :

- les établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'Éducation nationale.

b) La dotation globale de fonctionnement (Etat) :

Elle couvre ce qui correspond aujourd'hui au financement :

- du fonctionnement courant (ex : 36-11) et des incidences de la politique de l'établissement, financés par l'Etat (contrat),
- de la masse salariale des personnels enseignants et IATOS (ou équivalent pour les écoles hors universités),
- des bibliothèques (y compris la masse salariale des personnels),
- de l'équipement pédagogique et du renouvellement de matériel,
- des crédits relevant actuellement des CROUS (logement étudiants, restauration universitaire). Ces activités seraient transférées aux universités soit directement soit à travers des services inter-universitaires en fonction des situations locales.

c) La dévolution du patrimoine immobilier aux établissements.

2. Le Haut Conseil de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche

Nous avons déjà évoqué les missions de répartition des dotations globales de fonctionnement et d'évaluation. Plus généralement, ce conseil serait garant de l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur. Rattaché au Premier ministre, il serait présidé par une personnalité désignée par le Président de la République et constitué de personnalités indépendantes. On pourrait s'inspirer du conseil monétaire placé auprès du gouverneur de la Banque de France. Il serait doté de moyens conséquents pour assurer en toute indépendance la plénitude de ses missions.

3. Le rôle de l'Etat

- a) Contrôle de la légalité et du respect des « *règles essentielles applicables sur l'ensemble du territoire* »¹³ par les recteurs chanceliers des Universités représentants de l'Etat.
- b) Prérogatives liées à la délivrance des diplômes nationaux :
 - définition des conditions d'accès et des modalités de délivrance des diplômes,
 - habilitation a priori suivie d'une évaluation a posteriori tous les 3 ans sous la responsabilité du Haut Conseil,
 - fixation du montant des droits d'inscription semestriels pour les diplômes nationaux sous la forme d'un plafond que les établissements ne doivent pas dépasser.
- c) Délégation des crédits des bourses d'Etat (Education nationale et Affaires étrangères) aux établissements d'enseignement supérieur qui les gèrent (y compris celles des étudiants étrangers) sous leur responsabilité.
- d) Impulsion d'actions spécifiques en fonction de choix politiques nationaux par des procédures d'appel d'offre.

¹³ « Ne vaut-il pas mieux essayer d'imaginer un dispositif où les universités auraient la maîtrise complète de leur gestion, y compris en terme de personnel sur la base d'une négociation avec l'Etat, dans un cadre de plans pluriannuels ? L'Etat n'intervient ainsi qu'au niveau de règles essentielles, applicables sur l'ensemble du territoire. Il me semble que, dans cette hypothèse, vous auriez de vrais présidents, un vrai conseil d'administration et une vraie gestion. »

« La modernisation de la gestion des universités », *op.cit.*

4. Le rôle de la région

Ce rôle serait amplifié par une implication des établissements d'enseignement supérieur et de recherche dans les contrats Etats-Régions mais aussi par la conclusion de contrats directs entre la région et les établissements autonomes notamment en matière de formation professionnelle, de formation continue, de recherche orientée, de valorisation de la recherche, de diffusion de l'information scientifique et technique, etc.

5. La gestion des emplois

Rappelons que nous proposons que les établissements aient la totale maîtrise de leur masse salariale sans remettre en cause l'appartenance à la fonction publique des enseignants universitaires et des personnels IATOS. Observons que cette disposition budgétaire est en train de devenir un standard européen. Dans la plupart des pays, les universités sont responsables d'un budget incluant les salaires des enseignants et l'exemple de l'Espagne, l'Italie, l'Allemagne montre qu'il est parfaitement possible de concilier autonomie budgétaire et appartenance des enseignants à un corps de la fonction publique.

Dans cette perspective, les établissements ont la pleine initiative de la gestion des emplois (création, suppression, changement de qualification, d'intitulé,...).

Ainsi ils peuvent :

- Lors de la vacance d'un emploi de fonctionnaire (enseignant ou IATOS) :
 - ⇒ renouveler l'emploi ;
 - ⇒ le transformer en un autre emploi pour faire face à de nouvelles missions ;
 - ⇒ le supprimer provisoirement ou définitivement ;
 - ⇒ créer des emplois de fonctionnaires enseignants ou d'IATOS¹⁴.

L'établissement transmet au Recteur Chancelier, représentant de l'Etat, l'évolution des emplois de fonctionnaires affectés à l'établissement.

- Créer et gérer des emplois contractuels (CDD ou CDI) de droit privé directement ou à travers des filiales créées pour répondre à l'élargissement des missions de l'établissement.

Certains tenants de la centralisation du système ne manqueront pas de soulever le danger que représenteraient nos propositions pour les finances publiques. Or, aujourd'hui, qu'en est-il ? Pour répondre à cette question, nous citons des extraits du rapport de la Cour

¹⁴ On pourrait envisager que la masse salariale afférente à ces emplois ne dépasse pas un pourcentage de la dotation globale de fonctionnement.

des comptes sur la fonction publique de l'Etat¹⁵ (chapitre « *La gestion des enseignants-chercheurs* ») (annexe 4). Ce rapport observe notamment :

- « *La loi de finance ouvre chaque année des autorisations concernant les personnels de l'enseignement supérieur assurant des tâches d'enseignement et de recherche qui comportent des emplois et des crédits. La compréhension de ces autorisations s'avère difficile du fait de leur présentation. La connaissance de leur utilisation est au demeurant parfaite.* »

- « *La gestion des emplois reste centralisée au ministère, les crédits n'étant pas déconcentrés et les dépenses correspondantes ne figurant pas dans les comptes des établissements. L'administration centrale a l'entière maîtrise de l'ensemble des opérations de délégation d'emplois, d'affectation des personnels titulaires ou associés et de publication des postes vacants.* »

- **Or, de fait, les services ne disposent pas d'une information complète et sûre sur le lien emplois-postes-personnes.** La Cour a constaté la difficulté du rapprochement des données de chacun des fichiers d'emplois et de personnel. Certes, un dispositif de contrôle national des emplois rapprochant les délégations et le niveau de consommation des emplois a été mis en place en 1997. Mais, malgré d'indéniables progrès, ce contrôle est effectué sur la base des déclarations des établissements universitaires et les résultats ne peuvent être considérés comme totalement fiables.

- Quant aux vertus d'une centralisation de la répartition des emplois pour concourir à l'aménagement du territoire, la Cour observe des écarts très importants dans les taux d'encadrement des universités et note : « ***Ces disparités doivent être d'autant plus relevées que l'enseignement supérieur a bénéficié, en une décennie, de créations massives d'emplois budgétaires qui auraient dû permettre de les réduire.*** »

6. La gestion des personnels

- Pour les personnels non-fonctionnaires, leur gestion relève exclusivement des instances et des procédures mises en place par l'établissement dans le cadre de son autonomie.

- Pour les enseignants fonctionnaires, les procédures actuelles de recrutement et de promotion, notamment celles qui garantissent l'indépendance académique des enseignants du supérieur, restent en vigueur en donnant la possibilité de recrutement permanent par les établissements après appel de candidature (et non à des dates arrêtées par l'administration centrale comme aujourd'hui). **L'établissement peut attribuer dans le cadre de son autonomie financière pour rémunérer un enseignant ou un agent IATOS un « indice d'établissement » supérieur à l'indice national.** Cet indice serait pris en compte lors de la reconstitution des services pour le calcul de la retraite. Cet indice d'établissement ne serait pas un acquis et reflèterait les missions et les responsabilités particulières conférées par l'établissement à un universitaire ou un agent IATOS. En particulier cette disposition permettrait d'attirer de jeunes talents ou des

¹⁵ « La gestion des enseignants-chercheurs », *Rapport public particulier de la Cour des comptes sur la fonction publique de l'Etat, op.cit.*

universitaires étrangers essentiels pour la vitalité de la recherche pour contribuer à l'ouverture internationale des formations.

- Pour les universités, comme cela est demandé par de nombreux présidents, aucune affectation d'un personnel enseignant sur un emploi ne serait prononcée si le président émet un avis défavorable motivé (règle en vigueur pour les écoles et les instituts).

- Pour les personnels IATOS, l'affectation sur un emploi vacant ne se ferait que sur décision de l'établissement (après publication de la vacance de l'emploi). Les personnels récemment reçus au concours national correspondant ou déjà en poste dans un autre établissement pourront postuler à cet emploi. Les promotions au sein d'une même catégorie relèvent de l'établissement.

7. Le gouvernement des Universités

L'autonomie très large dont bénéficient les établissements doit s'accompagner d'un mode de gouvernement des universités qui concilie légitimité, efficacité et responsabilité.

De nombreuses propositions ont été faites à ce sujet. Notre préférence va à une organisation gouvernementale du type de celles en vigueur dans de nombreuses universités étrangères (ex : *Board of Trustees* aux USA, *Consejo Social* en Espagne) et expérimentée en France lors de la création des nouvelles Universités :

- un conseil d'orientation rassemblant des personnalités extérieures à l'établissement et représentant le monde scientifique, économique, politique, d'anciens étudiants de l'établissement, désignées dans la phase initiale par le Ministre. En régime de croisière, ce conseil pourrait être renouvelé par tiers tous les 3 ans par cooptation des membres. Ce conseil serait associé à l'élaboration des choix stratégiques de l'établissement. Consulté pour avis sur le projet d'établissement et le projet de budget, il est associé à la procédure de désignation du président ;

- un conseil d'administration où les représentants de la communauté universitaire sont majoritaires (enseignants, étudiants, IATOS), avec la participation de personnalités extérieures conserverait les prérogatives des conseils d'administrations actuels.

Le président de l'établissement, un universitaire européen n'appartenant pas nécessairement à l'établissement, pourrait être désigné par le conseil d'administration et, pour bénéficier d'une forte légitimité, sur proposition du conseil d'orientation afin « *de favoriser l'émergence de fortes personnalité, disposant d'une majorité stable capables de mener avec autorité les négociations avec les partenaires extérieurs et d'assurer le gouvernement d'une entité autonome* »¹⁶.

Au-delà de ce principe, les établissements seraient libres d'adopter l'organisation qu'ils jugent la meilleure pour assurer leurs missions. Comme l'observe Jean-Yves Mérimol,

¹⁶ Roger Fauroux, *Pour l'école, op.cit.*

président de l'université Louis Pasteur (Strasbourg)¹⁷ : « ***On ne peut pas demander que les universités soient autonomes et leur suggérer ensuite un modèle unique de fonctionnement. La conséquence naturelle et heureuse de l'autonomie est la diversité.*** »

8. L'évaluation

L'autonomie a pour corollaire la responsabilité et l'évaluation.

Une culture d'évaluation existe au sein de nos établissements d'enseignement supérieur dans le domaine de la recherche :

- évaluation périodique des laboratoires et équipes de recherche à l'initiative des grands organismes de recherche (CNRS, INSERM,...) ou de la direction de la recherche du ministère de l'Éducation nationale,
- évaluation interne par les établissements pour classer de nouveaux projets,
- et enfin, évaluation par les « pairs » à travers les comités de lecture des journaux scientifiques.

Toutefois, cette culture ne s'est pas propagée dans tous les secteurs, notamment dans celui de la formation. Il est vrai que les procédures d'habilitation - centralisées - mises en œuvre pour la délivrance des diplômes nationaux qui reposent sur des critères formels ont un effet très déresponsabilisant pour les universitaires.

L'autonomie que nous préconisons doit conduire chaque établissement, dans le cadre de son projet d'établissement, à expliciter - notamment en liaison avec le conseil d'orientation - son référentiel d'évaluation, c'est-à-dire les indicateurs quantitatifs ou qualitatifs qui serviront de base à l'évaluation.

Le Haut Conseil de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche jouera un rôle déterminant par l'évaluation périodique des formations conduisant à la délivrance d'un diplôme national et par l'appréciation générale des performances de l'établissement pour calculer sa dotation globale de fonctionnement. Rappelons que ce Haut Conseil, doté de moyens conséquents, fera appel à des institutions internationales, notamment européennes, et des cabinets d'audit et d'experts indépendants.

De leur côté, les établissements s'approprieront, nous en sommes convaincus, les démarches d'évaluation :

- dans le contexte de la mondialisation, ils devraient solliciter des accréditations et des évaluations internationales afin de rendre lisibles certains diplômes d'universités (ex : MBA, etc.) ;

¹⁷ « La modernisation de la gestion des universités », *op.cit.*

- il est probable que se mettront en place au niveau européen (par exemple, à l'initiative de l'*European University Association*) des instances d'évaluation indépendantes des Etats. Les établissements seront amenés à faire expertiser tel ou tel projet par ces instances afin d'acquérir une crédibilité internationale et renforcer leur position face au Haut Conseil.

Enfin, ils devront développer en leur sein des structures d'audit interne et d'évaluation locale pouvant faire appel si nécessaire à des cabinets d'audit.

Les différents rapports d'évaluation seront rendus publics afin que les étudiants actuels ou futurs de l'établissement bénéficient de toutes les informations.

L'initiative de l'évaluation devrait relever du président de l'établissement et du conseil d'orientation. A titre d'exemple, nous présentons, en annexe 5, des extraits d'un article traitant de la problématique de l'évaluation dans le système d'enseignement supérieur italien¹⁸.

C. Les contours de l'autonomie

Dans le schéma préconisé, les établissements disposeraient des moyens pour mieux exercer leur mission dans un contexte de compétition internationale et de restauration de l'égalité des chances.

Citons comme concrétisation de cette autonomie ces quelques exemples :

- définir des diplômes d'université correspondant à des standards internationaux (exemple : MBA) dans toutes les disciplines, accrédités par les organisations internationales compétentes ;

- fixer librement les droits d'inscription à ces diplômes ;

- accueillir dans ces formations un pourcentage significatif d'étudiants étrangers, notamment en provenance d'Asie et d'Amérique (dispenser tout ou partie des enseignements en anglais, voire créer des cycles pour anglophones). Il va de soi que nous considérons comme allant de soi la mobilité des étudiants européens au sein de l'Europe. Ce n'est plus le problème, notre problème « c'est le grand large » ;

- financer les frais de scolarité à travers des bourses négociées avec les entreprises et la région ;

- création de filiales de droit privé pour valoriser les activités de recherche, de services, de documentation, ... de l'établissement et mettre fin à la pratique du recours à des associations loi 1901. Il s'agit pour les établissements d'accroître leurs ressources propres comme le note le directeur de l'Institut d'études politiques de Paris, Richard Descoings, dans un courrier récent¹⁹ : « *il est peu probable que dans les années à venir, les dépenses*

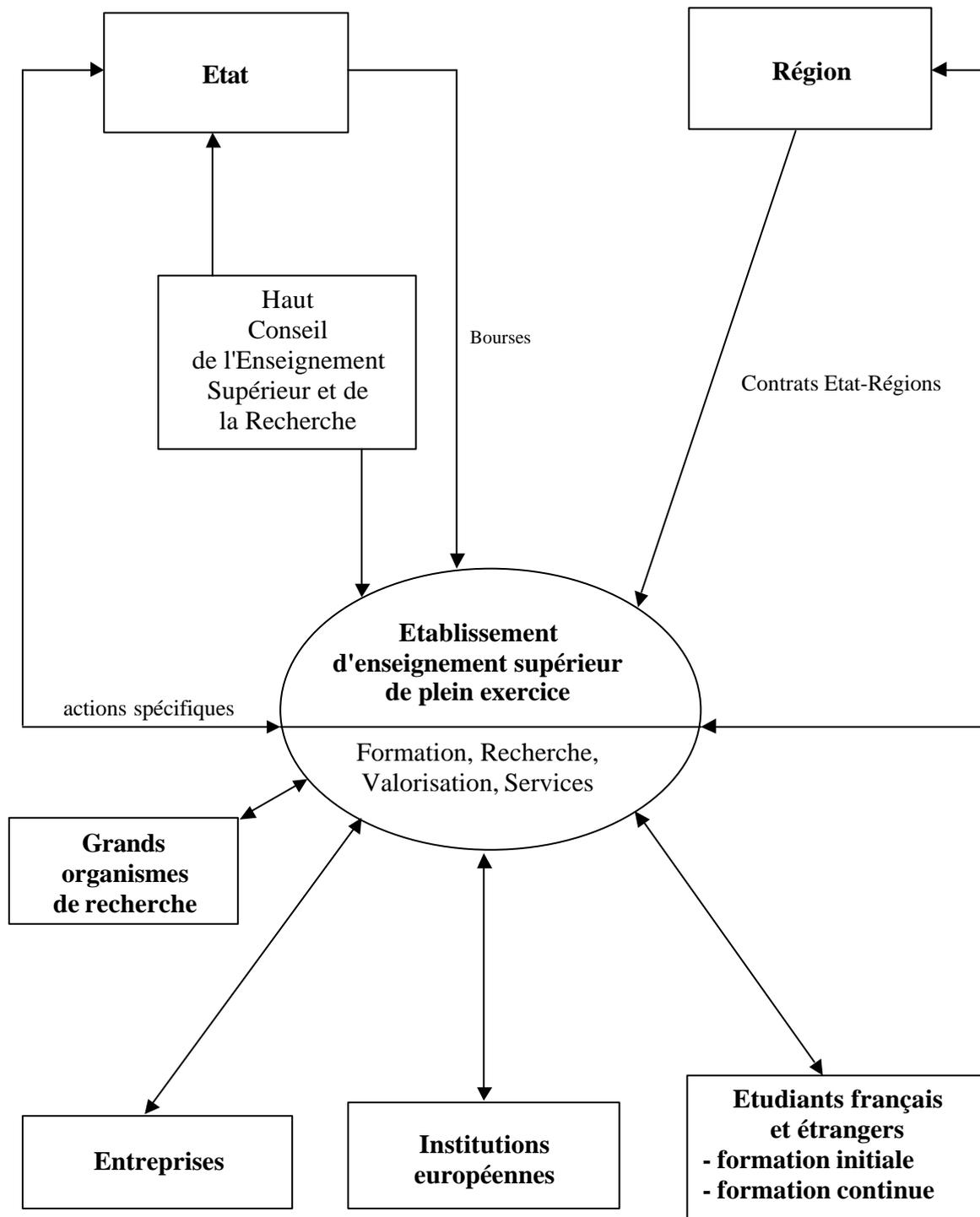
¹⁸ cf. Annexe 5.

¹⁹ Courrier interne adressé par Richard Descoings à l'ensemble de ses enseignants, 20 juin 2001.

publiques augmentent beaucoup, même dans le domaine de l'Éducation. Nous devons donc compter de plus en plus sur nos ressources propres pour financer notre développement. » ;

- participation selon des schémas variés lors de créations d'entreprises à l'initiative de membres de l'établissement (comme l'a fait récemment l'Université de Lille) ;
- diversification des premiers cycles universitaires vers des enseignements à caractère professionnel ou pré-professionnel afin de diminuer les taux d'échec (en liaison avec la politique de formation professionnelle des régions) ;
- intéressement financier du personnel aux résultats de l'établissement (attribution de primes selon des modalités arrêtées par le C.A.) ;
- amplification de la formation professionnelle continue à travers des conventions avec la région et développement de l'enseignement à distance (e-learning) ;
- prendre l'initiative de la création de conférences régionales ou interrégionales des établissements d'enseignement supérieur et de recherche ;
- partenariat avec les meilleures universités étrangères et intégration dans les réseaux de coopération internationaux.

**L'ENVIRONNEMENT D'UN ÉTABLISSEMENT SUPERIEUR
DE PLEIN EXERCICE**



III. DES FONDATIONS ACADÉMIQUES POUR AMPLIFIER LA CONVERGENCE ENTRE LES GRANDES ÉCOLES ET LES UNIVERSITÉS ?

Nous le signalions en introduction de ce rapport, il existe un décalage important dans le financement de l'enseignement supérieur en France par rapport aux USA. La classe dirigeante française, notamment les responsables d'entreprises, a pris conscience de ce différentiel et de l'importance du rôle des enseignements supérieurs dans le contexte de la mondialisation et de la compétition internationale.

Une des raisons de ce décalage réside dans le fait que les pôles universitaires américains disposent d'actifs très importants (Endowments). Ces actifs engendrent des revenus qui représentent une fraction significative du budget des établissements et contribuent à garantir leur indépendance académique. Ainsi, par exemple, Harvard gère 19,2 milliards de dollars, Princeton 8,4 milliards de dollars, Stanford 8,6 milliards de dollars, le M.I.T. 6,5 milliards de dollars.²⁰

L'existence de ces actifs et des revenus afférents est l'un des éléments explicatifs de la différence de niveau de financement entre les grands pôles universitaires américains et ceux de l'Europe continentale où des financements publics se substituent aux droits d'inscription élevés.

Aussi, faire en sorte que nos établissements d'enseignement supérieur concourent à armes égales avec les meilleurs établissements mondiaux passe par des évolutions structurelles que nous venons de décrire pour les universités (autonomie financière, renforcement de la recherche, organisation en véritables réseaux,...) mais aussi de façon concomitante par un effort financier important de la collectivité nationale.

Dans ce contexte, nous proposons de doter en capital nos établissements d'enseignement supérieur, tant les grandes écoles que les universités, par le biais de « **fondations académiques** » afin qu'à un horizon de 5-10 ans une fraction significative de leur budget provienne du revenu de leurs actifs. L'effort financier de la collectivité nationale se justifie par le faible taux de nos droits de scolarité déconnectés des frais réels tant dans nos grandes écoles que dans nos universités et de l'importance stratégique des enseignements supérieurs.

L'idée est d'adosser une « fondation académique » reconnue d'utilité publique à un pôle d'enseignement supérieur, pas nécessairement un établissement isolé mais plutôt des fédérations d'établissements pour favoriser des démarches de « fusion » et « d'acquisition » d'une taille critique afin de susciter l'émergence de marques mondiales françaises dans ce domaine.

²⁰ Pierre Buhler : « L'économie du don aux USA, un modèle pour la France ? » *Commentaire*, n° 95, automne 2001.

La création d'une fondation académique auprès d'un pôle d'enseignement supérieur serait approuvée par l'Etat sur proposition d'une instance d'évaluation indépendante placée auprès du Premier ministre (le Haut Conseil de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche). Cette évaluation devrait prendre en compte un certain nombre de critères objectifs (taille, niveau de recherche, rayonnement, diversité disciplinaire, attractivité internationale; etc.) et être rendue publique.

Une fondation académique serait dotée :

- pour les particuliers, de dons et legs selon les dispositions en vigueur (acceptation de dons et legs sans clauses d'inaliénabilité). Il serait certainement judicieux de prévoir des dispositions fiscales spécifiques (au-delà des dispositions en vigueur) pour les parents des étudiants et les anciens étudiants de l'établissement,

- pour les entreprises, et c'est l'aspect essentiel, par la mise en œuvre d'une politique fiscale incitative dans la phase de démarrage : les entreprises pourraient doter les fondations associées aux établissements d'enseignement supérieur de leur choix selon une formule de crédit d'impôt au titre de l'impôt sur les sociétés (IS) ou de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle (IATP, perçue par les Chambres de commerce).

- Les entreprises pourraient bénéficier d'un crédit d'impôts égal à (en % de leur contribution à une fondation académique avec un plafond à définir exprimé en absolu ou en % du montant de l'IS ou l'IATP) :

• 1ère année :	90 %
• 2ème année :	80 %
• 3ème année :	70 %
• 4ème année :	60 %
• 5ème année et au-delà :	50 %

Le concept de « fondation académique » que nous proposons constitue un instrument pour :

- faire évoluer notre système d'enseignement supérieur (encourager les fédérations et les organisations en réseaux) ;

- accroître les ressources financières des établissements car, en régime de croisière, les revenus de la fondation académique s'ajoutent aux dotations normales de fonctionnement dont bénéficient les établissements et sont relativement indépendants de la conjoncture budgétaire ou politique.

Ce mode de capitalisation des établissements d'enseignement supérieur :

- s'inscrit dans le contexte de la réduction des dépenses de l'Etat puisque les dotations provenant des crédits ou réductions d'impôts ne sont pas « consommées » par les établissements mais capitalisées. A défaut de réduction des dépenses de l'Etat, elles pourraient être gagées par les recettes provenant de l'ouverture du capital de certaines entreprises publiques ;

- il s'agit d'une possibilité offerte aux entreprises d'affecter une fraction de l'IS ou de l'IATP aux enseignements supérieurs (et non d'un cadeau !).

CONCLUSION

Ce rapport ne propose pas des solutions clés en main, mais plus modestement, vise à susciter le débat autour d'idées que nous estimons réalistes. Nous nous référons parfois à des expériences étrangères mais nous avons intégré dans l'analyse le poids de nos traditions et l'aspect fort singulier de notre système d'enseignement supérieur.

Notre ambition est qu'un tel débat se développe dans l'opinion et inspire l'action de nos responsables politiques au plus haut niveau, afin que nos établissements d'enseignement supérieur abordent la compétition internationale à armes égales...

ANNEXES

- Annexe 1 : L'ouverture internationale des grandes universités américaines
(MIT, Stanford, Harvard, Berkeley)
- Annexe 2 : L'enseignement supérieur en Europe
(Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède)
- Annexe 3 : L'enseignement supérieur aux Etats-Unis.
- Annexe 4 : « *La gestion des enseignants-chercheurs* »
Extrait du Rapport public particulier de la Cour des comptes sur la
fonction publique de l'Etat, Tome 2, avril 2001.
- Annexe 5 : « *Evaluation in the Italian University System* »
Luigi Biggeri & Lucia Scarpitti, extrait du rapport de l'Osservatorio per la
valutazione del sistema universitario, *International conference on evaluation :
profession, business or politics ?* Rome, 29-31 octobre 1998

ANNEXE 1

**L'OUVERTURE INTERNATIONALE
DES GRANDES UNIVERSITES AMERICAINES**

(MIT, Stanford, Harvard, Berkeley)

**Ouverture internationale
des grandes
universités américaines**

Exemples : - M.I.T.
- Stanford
- Harvard
- Berkeley

MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY

77 Massachusetts Ave, Room 5-133, Cambridge, MA 02139-4307
tel (617) 253-3795, fax (617) 258-5483

International Student Statistics Report 2000-2001

General Statistics

Student Body Composition

Degree Level	International	Domestic	Total	Int'I % of Total
Undergraduate	324	3,934	4,258	7.6 %
Graduate	2,287	3,616	5,903	38.7 %
Total	2,611	7,550	10,161	25.7 %

Countries With Largest Representation

Rank	Country	UG	G	Total	% of Intl Students
1	China, P.R.C.	3	304	307	11.8 %
2	Canada	22	206	228	8.7 %
3	Korea, Republic of	4	158	162	6.2 %
4	India	12	146	158	6.1 %
5	Japan	5	107	112	4.3 %
6	Germany	3	86	89	3.4 %
7	France	3	79	82	3.1 %
8	Turkey	14	51	65	2.5 %
9	Italy	3	60	63	2.4 %
9	Singapore	16	47	63	2.4 %
9	United Kingdom	8	55	63	2.4 %
10	Mexico	5	56	61	2.3 %
10	Taiwan, R.O.C.	4	57	61	2.3 %

The graduate student category includes masters, doctorate, special, and visiting students.

STANFORD

International non-immigrant student enrollment as of October 13, 1999 showed a total registration of 3,027

This population falls into the following categories and represents non-immigrant visa holders only.

	Foreign	Total University	% Foreign
Graduate Students	2325	7625	30.4 %
Undergraduate Students	301	6594	4.5 %
Postdoctoral Students	364	1094	33.2 %
Non-matriculated Students	33	767	4.3 %
Attendance Permits	4	31	12.9 %

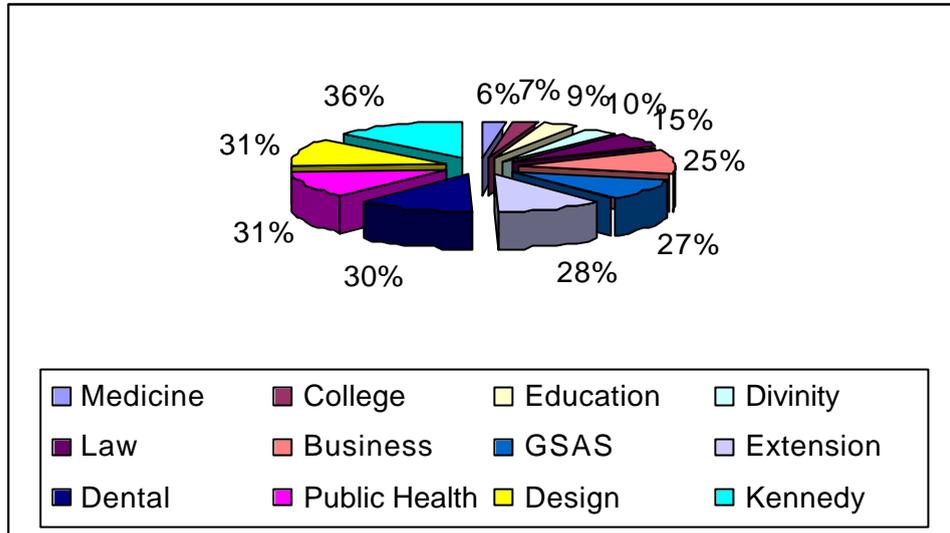
Included in this number are 2420 students on F-1 visas, 527 on J-1 visas and 65 on H-1 visas.
 1320 students are in doctoral programs, 1005 in Masters programs.
 Women students number 846 or 27.9 percent of foreign students.
 There are 563 married students, representing 18.6 percent of the total foreign student population.
 A total of 104 countries are represented.

Enrollment by Schools of 2,626 matriculated Students Fall 1999

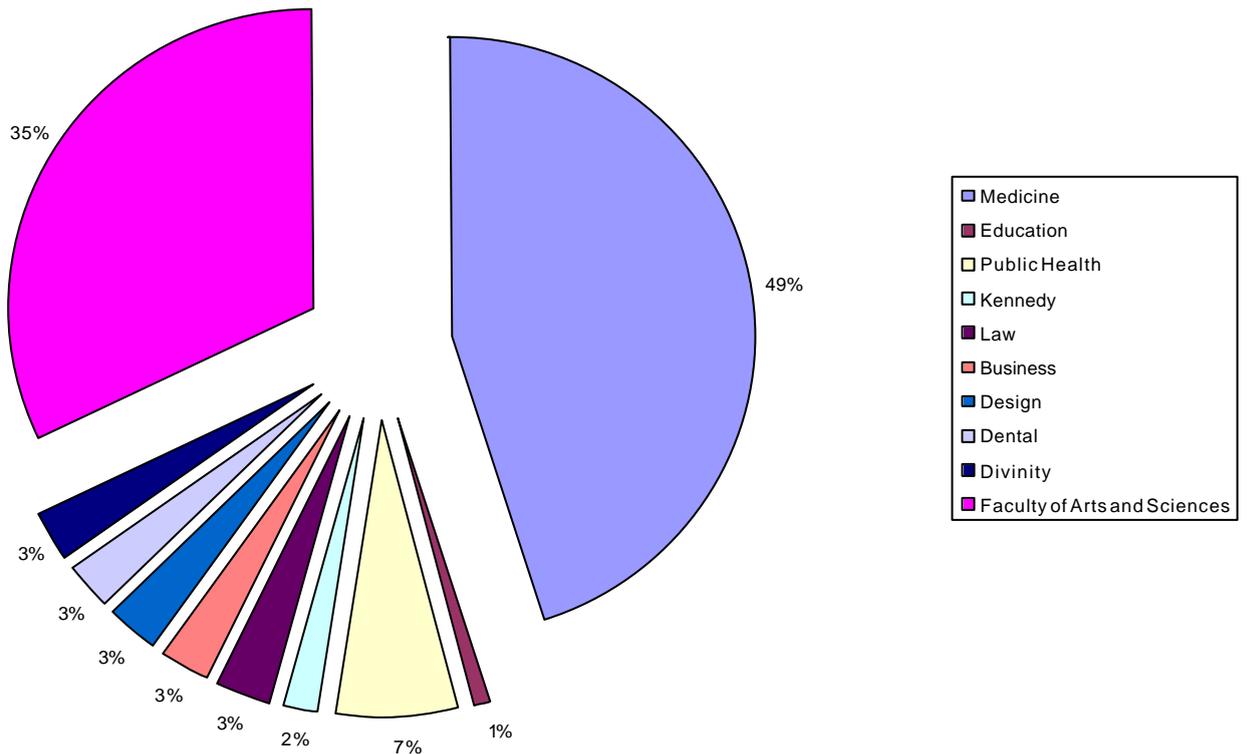
School	Total Foreign	Total University	Percentage Foreign
School of Business	262	850	30.8 %
School of Earth Sciences	115	291	39.5 %
School of Education	42	317	13.2 %
School of Engineering	1297	3595	36.0 %
School of Humanities and Sciences	651	4192	15.5 %
School of Law	54	585	9.2 %
School of Medicine	43	754	5.7 %
Graduate Special	0	1	0.0 %
Undeclared Majors	162	3634	4.4 %
MATRICULATED TOTAL	2626	14219	18.4 %

HARVARD

**Distribution of 2,899 Foreign Students by Faculty at Harvard in January, 1999.
Percentage Based on each School's Full Time Enrollment.**

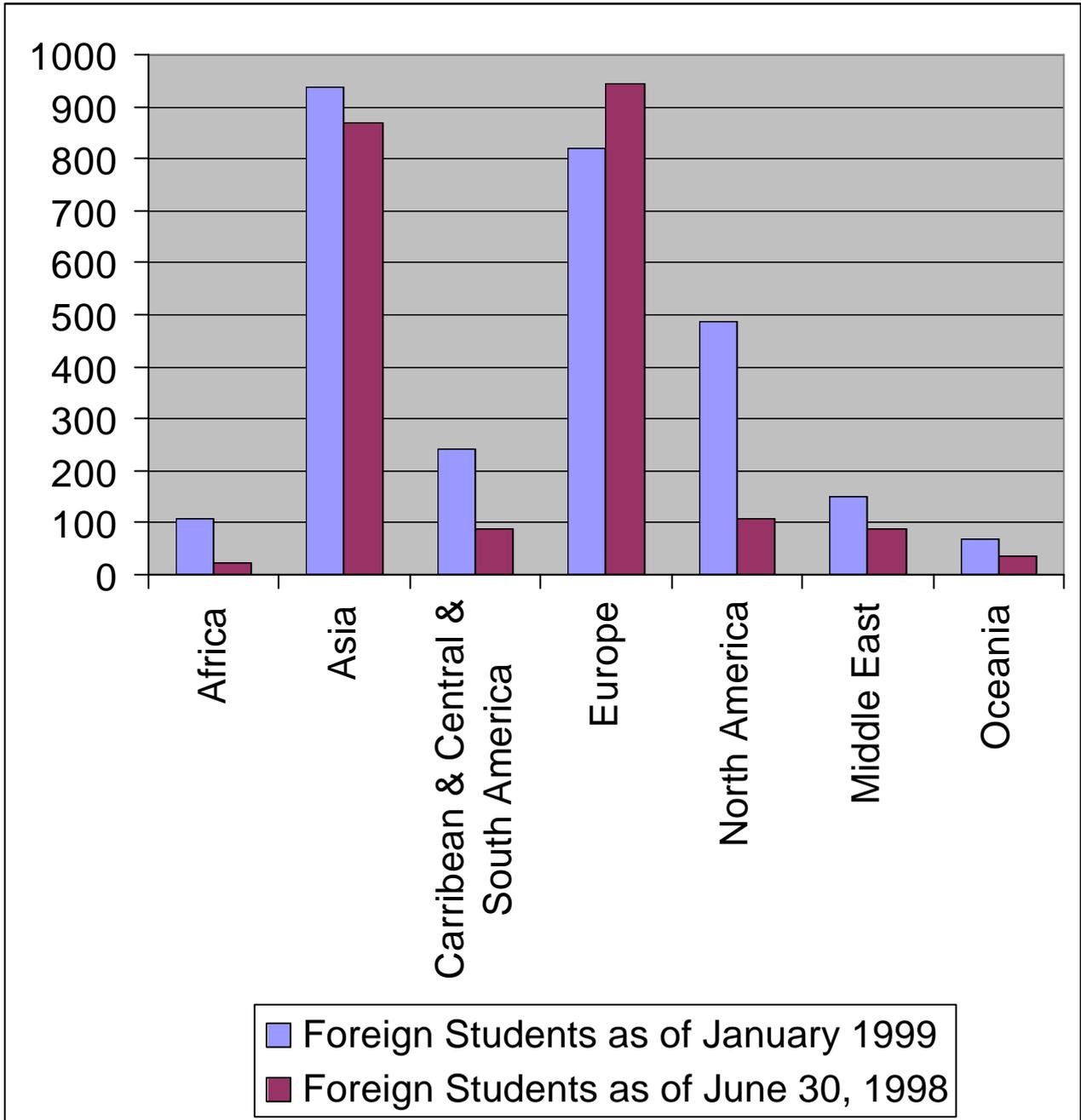


**Distribution of 2,154 Foreign Schools at Harvard by Faculty
for the Fiscal Year ending June 30, 1998**



HARVARD

Geographic Representation of Foreign Students and Scholars at Harvard



BERKELEY

All Students by Citizenship and by Permanent Home Locality Fall 1998 – Fall 1999

UNDERGRADUATE STUDENTS	1999	1998
Citizens and Immigrants :		
California	20,106	19,885
Out-of-State	1,742	1,661
No data	7	12
Subtotal	21,855	21,558
International Students	850	828
Total Undergraduates	22,705	22,386
California Undergraduate as % of Total UG Students	89 %	89 %
Out-of-State Undergraduate as % of Total UG Students	8 %	7 %
International Undergraduate as % of Total UG Students	4 %	4 %
GRADUATE STUDENTS		
Citizens and Immigrants		
California	3,866	4,021
Out-of-State	3,189	3,182
No data	0	0
Subtotal	7,055	7,203
International Students	1,587	1,422
Total Graduate Students	8,642	8,625
California Graduate Students as % of Total Grad Students	45 %	47 %
Out-of-State Graduate Students as % of Total Grad Students	37 %	37 %
International Graduate Students as % of Total Grad Students	18 %	16 %

ANNEXE 2

L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR EN EUROPE²¹

- Exemples :**
- **Allemagne**
 - **Espagne**
 - **Italie**
 - **Pays-Bas**
 - **Portugal**
 - **Royaume-Uni**
 - **Suède**

²¹ Structures des systèmes d'éducation dans l'Union européenne, *Eurydice/Cedefop*, 1995.

ALLEMAGNE

Enseignement Supérieur

Source:

Structures des systèmes d'éducation dans l'Union européenne - EURYDICE/CEDEFOP, 1995.

Adresse internet :

<http://europa.eu.int/comm/education/structfr/strufr.html>

Les établissements d'enseignement supérieur ont le statut de personne juridique. Ce sont généralement des établissements publics placés sous l'autorité des *Länder*. Ils ont le droit de s'autogérer dans le respect des dispositions légales. Ils édictent leurs propres statuts, lesquels requièrent l'approbation du *Land* concerné. Au sein des gouvernements des *Länder*, la responsabilité des établissements d'enseignement supérieur revient aux ministères responsables de la Science et de la Recherche. Outre les établissements d'enseignement supérieur accessibles à tous, l'Etat fédéral et les *Länder* ont également dans leurs attributions des établissements particuliers d'enseignement supérieur, qui n'admettent que certaines catégories d'étudiants. Il s'agit par exemple des universités de la *Bundeswehr* et des *Fachhochschulen* pour l'administration publique de l'Etat fédéral et des *Länder*, mais aussi les quelques établissements d'enseignement supérieur administrés par l'Eglise et de certains établissements privés.

La loi-cadre sur l'enseignement supérieur (*Hochschulrahmengesetz*) fixe les principes généraux qui régissent l'organisation et l'administration des établissements d'enseignement supérieur, le personnel universitaire et artistique, ainsi que la participation de tous les membres de la communauté universitaire à l'autoadministration de leurs établissements. Sur cette base, les *Länder* définissent les modalités organisationnelles et administratives auxquelles doivent répondre les établissements d'enseignement supérieur de leur juridiction dans le cadre des lois des *Länder* sur l'enseignement supérieur.

Le ministère compétent du *Land* coopère avec l'établissement d'enseignement supérieur pour toutes les questions d'ordre administratif. Parmi les responsabilités des établissements qui appliquent une administration type, on trouve notamment la gestion des affaires académiques et gouvernementales telles que la gestion du personnel, le budget et l'administration financière. Indépendamment de cela, le ministre responsable ou le gouvernement du *Land* détient le contrôle juridique et, dans une certaine mesure, académique, le pouvoir de fonder et d'organiser des établissements et l'autorité suprême en ce qui concerne les finances et le personnel.

Du point de vue de l'inspection, les établissements d'enseignement supérieur doivent transmettre au ministère responsable du *Land* les règlements qu'ils fixent pour tous les types d'études. Les modalités d'organisation des examens sont multiples: **pour les examens d'Etat (*Staatsprüfung*), elles sont déterminées par le ministère responsable de la matière concernée, tandis que seuls les établissements d'enseignement supérieur concernés sont responsables des *Hochschulprüfungen*, comme c'est le cas pour les règlements d'études. Cependant, ces modalités d'organisation des examens doivent ensuite recevoir l'assentiment du ministère compétent du *Land*.**

La loi fondamentale prévoit en outre des formes particulières de **collaboration entre l'Etat fédéral et les *Länder***, par exemple dans le cadre de la "tâche commune" (*Gemeinschaftsaufgabe*) concernant l'élargissement et les travaux de construction des établissements d'enseignement supérieur et des cliniques universitaires. Afin de coordonner comme il sied cette coopération, le gouvernement fédéral et les gouvernements des *Länder* forment un comité de planification pour la construction des établissements d'enseignement supérieur. Ce comité est placé sous la présidence du **ministre fédéral de l'Education, des Sciences, de la Recherche et des Technologies**; le ministre fédéral des Finances ainsi qu'un ministre de chaque *Land* y siègent également. L'Etat fédéral peut en outre passer des accords de collaboration avec les *Länder* en vue de coopérer à la planification de l'éducation et au financement d'établissements et de projets de recherche scientifiques d'envergure suprarégionale. L'organe pratiquant cette coopération est la Commission *Bund-Länder* pour la planification de l'enseignement et de la promotion de la recherche, où sont représentés le gouvernement fédéral et les gouvernements des *Länder*.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur, les *Länder* ont passé une convention sur la standardisation du système des *Fachhochschulen* et ont conclu de nombreux accords relatifs à d'autres établissements d'enseignement supérieur. La coopération entre la Conférence permanente des Ministres de l'Education et l'Association des établissements d'enseignement

supérieur, représentés par leurs recteurs/leurs présidents (*Hochschulrektorenkonferenz*), a créé un cadre pour les liens entre les organes gouvernementaux qui administrent l'enseignement supérieur au sein des *Länder* et les organes autonomes de gestion des établissements concernés. Cette coopération s'est concrétisée, entre autres, par des conventions portant sur le contenu et le mode d'organisation des examens de l'Etat (*Staatsprüfungen*) et des examens académiques (*Hochschulprüfungen*).

A. Types d'établissements d'enseignement supérieur

1. Universités

Les universités et les établissements d'enseignement supérieur de niveau universitaire (*Technische Universitäten, Technische Hochschulen, Universitäten-Gesamthochschulen* et établissements qui n'offrent que certains départements) sont responsables de la recherche, de l'étude, de l'enseignement et de la promotion des jeunes chercheurs. Les universités et les établissements d'enseignement supérieur de niveau universitaire ont le droit de décerner des doctorats (*Promotionsrecht*) et des doctorats d'Etat (*Habilitationsrecht*). Les études proposées sont très diversifiées et comprennent en général la théologie, les lettres, le droit, l'économie, les sciences sociales et les sciences naturelles, l'ingénierie, l'agronomie et la médecine.

Les *Universitäten-Gesamthochschulen* (universités polyvalentes existant en Hesse et en Rhénanie-du-Nord-Westphalie) accomplissent simultanément les missions de recherche, d'étude et d'enseignement généralement confiées aux universités, aux *Fachhochschulen* et parfois aux *Kunsthochschulen* et aux *Musikhochschulen*. Elles se distinguent par le fait qu'elles offrent à leurs étudiants des études intégrées (*Integrierte Studiengänge*) où sont combinés, dans un système à plusieurs niveaux en termes de contenu et de structure, les objectifs pédagogiques de l'université et de la *Fachhochschule*. Elles organisent, à l'intérieur des diverses disciplines, des études de différentes durées menant à divers diplômes.

Parmi les universités qui n'offrent que certains départements, citons les facultés de médecine, de médecine vétérinaire, d'administration, de sport et les deux universités de la *Bundeswehr* fréquentées par des officiers des forces armées. Hormis les facultés de théologie des universités publiques, les Eglises ont leurs propres écoles supérieures et leurs propres facultés de théologie.

Les études universitaires mènent soit à des examens universitaires (*Hochschulprüfungen: Diplomprüfung, Magisterprüfung, Promotion*), soit à des examens de l'Etat (*Staatsprüfungen*), soit - en théologie - à des examens de l'Eglise (*Kirchliche Prüfungen*).

2. Pädagogische Hochschule (Ecole de formation des enseignants)

Les *Pädagogische Hochschulen* (écoles supérieures de formation des enseignants) forment les enseignants de la *Grundschule*, de certains types d'écoles du secondaire inférieur, des *Sonderschulen* (écoles spéciales) et les diplômés en sciences de l'éducation (*Diplom-Pädagogen*). Toutes les autres catégories d'enseignants sont formées à l'université, dans les *Technische Universitäten/Technische Hochschulen*, les *Universitäten-Gesamthochschulen*, les *Kunsthochschulen* ou les *Musikhochschulen*. Dans les années 1970, la plupart des écoles supérieures de formation des enseignants ont été intégrées aux universités, de sorte que ce type d'école supérieure n'existe plus que dans deux *Länder*, le Bade-Wurtemberg et la Thuringe.

Les études de la *Pädagogische Hochschule* mènent en trois ou quatre ans au premier examen de l'Etat (*Erste Staatsprüfung*) et sont suivies d'une période probatoire (*Vorbereitungsdienst*) menant au deuxième examen de l'Etat (*Zweite Staatsprüfung*). Comme c'est le cas des enseignants formés à l'université, les enseignants qui sont formés dans les écoles supérieures de formation des enseignants ne peuvent être engagés dans une école qu'après avoir réussi le deuxième examen de l'Etat.

3. Fachhochschule

Les *Fachhochschulen* constituent une catégorie particulière d'établissement d'enseignement supérieur avec une fonction spécifique et indépendante. Elles délivrent essentiellement des diplômes d'ingénierie, d'économie, d'agronomie, de sciences sociales, de bibliothéconomie, de documentation et de sciences de l'information, de design, etc. Cet enseignement est particulièrement orienté en fonction des exigences de la pratique professionnelle. Les travaux de recherche et de développement qui y sont réalisés sont également axés sur des applications pratiques et sont complétés par des travaux de consultation scientifique et des activités de transfert de technologies.

Ces études mènent à un examen pour l'obtention d'un diplôme (*Diplomprüfung*). Les titres des diplômes délivrés par ces écoles incluent l'abréviation *FH* pour *Fachhochschule*.

4. Enseignement à distance

Outre les établissements d'enseignement supérieur traditionnels basés sur la présence des étudiants, on trouve également des établissements d'enseignement supérieur qui proposent des cours à distance. La *Fernuniversitat-Gesamthochschule* de Hagen, par exemple, offre des cursus de niveau universitaire permettant d'obtenir les titres suivants: *Diplom* et *Magister*. D'autres centres d'enseignement à distance ont été créés dans plusieurs grandes villes en Allemagne et à l'étranger. Ils organisent des services d'orientation académique et diverses activités requérant la présence des étudiants. Dans les nouveaux *Länder*, plusieurs établissements d'enseignement supérieur proposent des cours à distance débouchant sur des qualifications professionnelles. Le nombre des institutions d'enseignement supérieur dispensant une formation continue au moyen de l'enseignement à distance va d'ailleurs croissant, notamment dans les nouveaux *Länder*.

B. Admission

Les élèves qui ont suivi un enseignement secondaire général ou professionnel, qui ont choisi les filières d'études correspondantes et qui ont réussi les examens de fin d'études nécessaires ont le droit d'entrer dans l'enseignement supérieur.

Pour pouvoir s'inscrire dans un établissement d'enseignement supérieur, il faut être détenteur du titre requis, c'est-à-dire du certificat du *Hochschulreife* ou du *Fachhochschulreife*. Il existe trois certificats différents d'accès à l'enseignement supérieur:

- l'*Allgemeine Hochschulreife*: certificat général d'accès à l'enseignement supérieur permettant à son détenteur de suivre n'importe quelle filière de l'enseignement supérieur, sans aucune restriction de matière ou de groupe de matières;
- le *Fachgebundene Hochschulreife* certificat spécialisé d'accès permettant à son détenteur de suivre des études dans certaines disciplines dans une université ou un établissement de l'enseignement supérieur de niveau universitaire et, en général, dans les *Fachhochschulen*,
- le *Fachhochschulreife* certificat d'accès à la *Fachhochschule* permettant à son détenteur de s'inscrire dans une *Fachhochschule* ou de poursuivre des études intégrées dispensées dans une *Universität-Gesamthochschule*.

La qualification générale donnant accès à l'enseignement supérieur (*Allgemeine Hochschulreife*) ou la qualification donnant accès à l'enseignement supérieur dans la limite de certains programmes (*Fachgebundene Hochschulreife*) s'obtient généralement après 13 années d'études, à la fin du *Gymnasiale Oberstufe* ou à la fin de

l'enseignement professionnel de niveau secondaire supérieur menant également à l'*Allgemeine Hochschulreife*. Dans quatre *Länder* (Mecklembourg-Poméranie occidentale, Saxe, Saxe-Anhalt et Thuringe), l'*Allgemeine Hochschulreife* peut s'obtenir jusqu'à l'an 2000 après 12 années d'études seulement et ne comporte aucune restriction vis-à-vis du choix des études supérieures.

Les cours du soir, organisés dans les *Abendgymnasien*, à l'intention des travailleurs et les cours du jour, dispensés dans les *Kollegs*, à l'intention des adultes ayant déjà une qualification professionnelle mènent également à l'*Allgemeine Hochschulreife*. Les jeunes sortis du système scolaire ont également la possibilité de présenter les examens de l'*Abitur* dans le cadre de la *Nichtschülerprüfung* (examen pour les élèves externes), tandis que les travailleurs particulièrement doués peuvent présenter le *Begabtenprüfung* pour être admis dans l'enseignement supérieur.

Le *Fachhochschulreife* est normalement décerné à la *Fachoberschule* après la 12e année. Elle peut également être obtenue par le biais de cours spéciaux complémentaires, par exemple dans le cadre d'une formation dans une *Berufsfachschule* ou une *Fachschule*, écoles qui préparent principalement à l'octroi d'une qualification professionnelle.

Dans certains *Länder*, les personnes titulaires d'une qualification professionnelle mais pas de la *Hochschulreife* voient s'ouvrir à eux diverses possibilités s'ils veulent poursuivre leurs études. Ils doivent apporter la preuve qu'ils disposent des connaissances et des aptitudes nécessaires pour suivre des études supérieures, en suivant une procédure d'entrée (par exemple: inscription temporaire à titre expérimental) ou en présentant un examen d'entrée organisé par l'établissement d'enseignement supérieur (par exemple concours, test d'aptitudes ou entretien).

Les étudiants des *Kunsthochschulen* et des *Musikhochschulen* ne doivent pas seulement posséder le *Hochschulreife*, mais doivent également démontrer leurs aptitudes artistiques. Dans la plupart des *Länder*, les études exclusivement artistiques (c'est-à-dire celles qui ne mènent pas à la profession d'enseignant) sont également accessibles aux étudiants non détenteurs du *Hochschulreife* s'ils font preuve d'un talent artistique exceptionnel. Des tests d'aptitudes sont également imposés par une partie des écoles formant des moniteurs de sport ou des diplômés d'études supérieures sportives). En outre, dans certains *Länder*, les jeunes désireux de s'inscrire à certaines études de la *Fachhochschule* (design, architecture, etc.) doivent également présenter un test d'aptitudes.

Les candidats à divers types d'études, surtout techniques, doivent remplir des conditions complémentaires. Certains doivent par exemple pouvoir faire valoir un stage pratique dans la discipline de leur choix.

L'article 12 de la loi fondamentale garantit le droit à tous les Allemands de choisir librement leur profession, leur emploi et le lieu où ils reçoivent leur formation. En principe, tout titulaire du titre de *Hochschulreife* exigé a le droit d'entamer des études supérieures. Cependant, compte tenu du nombre élevé de candidats aux études supérieures et du manque de places disponibles dans les écoles supérieures, des restrictions d'admission sont actuellement (semestre d'hiver 1994/95) appliquées sur l'ensemble du territoire allemand dans les disciplines suivantes: architecture, économie de gestion, biologie, sylviculture, diététique et économie domestique, chimie agro-alimentaire, médecine, pharmacie, psychologie, droit, médecine vétérinaire, économie et dentisterie. Les places disponibles dans ces disciplines sont accordées dans le cadre d'une procédure de sélection centralisée. Les études concernées par cette procédure peuvent varier de semestre à semestre. Pour la grande majorité des études, il n'y a cependant aucune présélection. Un certain nombre d'établissements d'enseignement supérieur limitent également à l'échelle locale l'admission pour certaines disciplines ne figurant pas dans la procédure de sélection nationale. Dans ce cas, ce sont les établissements d'enseignement supérieur qui décident de l'admission des candidats. La sélection réalisée dans le cadre de la procédure centralisée et de la procédure locale se base essentiellement sur la moyenne des notes mentionnées sur le certificat de l'*Abitur* et sur le temps d'attente entre la réussite de

l'*Abitur* et la demande d'inscription à l'école supérieure. D'autres critères sont appliqués pour ceux qui souhaitent entreprendre des études de médecine, par exemple un test et un entretien.

C. Droits d'inscription - Financement des études

Les étudiants allemands et étrangers qui suivent des études supérieures en République fédérale d'Allemagne ne doivent généralement pas payer de droits d'inscription, ni les cours, ni les examens (sauf dans certains établissements privés). Cependant, il leur est demandé de verser une contribution sociale (*Sozialbeitrag*) ou une contribution aux oeuvres universitaires (*Studentenwerksbeitrag*) pour l'utilisation des infrastructures sociales. Si l'établissement d'enseignement supérieur est doté d'un *Allgemeiner Studentenausschub* (AStA, Comité autonome des étudiants), ils doivent également payer une contribution à l'assemblée générale (*Studentenschaftsbeitrag*), qui sera incluse dans la *Sozialbeitrag* ou payée séparément.

Les étudiants qui n'ont pas les moyens de subsistance suffisants (généralement de leurs parents) peuvent bénéficier d'une aide financière dans le cadre de la loi fédérale sur la promotion de l'enseignement (*Bundesausbildungsförderungsgesetz - BAföG*). La durée pendant laquelle cette aide peut être versée dépend du type d'études entreprises, la durée maximale d'assistance étant fixée dans les différentes réglementations ad hoc pour chaque discipline. Le montant mensuel octroyé dépend des revenus et de la situation personnelle de l'étudiant, de ses parents et, s'il est marié, de son conjoint. La moitié de cette aide est accordée sous la forme d'une allocation, l'autre moitié sous la forme de prêt sans intérêt, à rembourser par la suite dans des conditions dépendant à nouveau des revenus et du statut de l'étudiant.

D. Année académique

L'année académique est divisée en deux semestres. Le semestre d'été s'étend d'avril à septembre dans les universités et de mars à août dans les *Fachhochschulen*, et le semestre d'hiver d'octobre à mars dans les premières et de septembre à février dans les secondes. Dans tous les types d'établissements, les cours du semestre d'hiver se donnent en général de fin septembre ou début octobre à la mi-février ou à la fin février, tandis que ceux du semestre d'été se donnent de la mi-avril à la mi-juillet dans les universités et de la mi-mars à la mi-juillet dans les *Fachhochschulen*. Les périodes sans cours, d'une durée totale de trois mois dans les *Fachhochschulen* et de cinq mois dans les autres établissements, permettent aux étudiants d'étudier, de se préparer aux prochains cours et séminaires, de réaliser des travaux personnels, de suivre des formations pratiques et de présenter leurs examens.

E. Etudes – Evaluation - Qualifications

L'enseignement est dispensé sous la forme de cours, de séminaires de base (*Proseminare*) ou de perfectionnement (*Hauptseminare*), d'exercices, de travaux pratiques ou d'excursions. Les cours sont essentiellement conçus pour donner aux étudiants les connaissances générales et de base nécessaires à leurs études, tandis que les séminaires doivent leur donner l'occasion d'étudier un domaine particulier d'une manière plus approfondie. Ces domaines sont souvent choisis en fonction des projets de recherche du département/de la faculté concernés. Les étudiants doivent réaliser des travaux oraux ou écrits pour obtenir des certificats de réalisation (*Schein*), qui servent de base principale à leur évaluation au cours des études et qui sont nécessaires pour pouvoir présenter les examens. Dans le domaine des sciences expérimentales, les travaux pratiques que les étudiants réalisent dans le cadre de leurs études, notamment les travaux obligatoires en laboratoire, servent de base à leur évaluation continue.

Les études supérieures sont généralement divisées en deux étapes: le *Grundstudium* (études de base, en général quatre semestres à l'université), menant à un examen intermédiaire, et le *Hauptstudium*, études principales menant à l'examen de fin d'études.

Les réglementations d'examens fixent la période normalement nécessaire pour suivre les études choisies et pour réussir les examens correspondants (*Regelstudienzeit*). Pour les études universitaires, cette période est située en général entre huit et dix semestres; pour les études de médecine, elle s'élève à six ans et trois mois. La période fixée pour les études à la *Fachhochschule* est de huit semestres au moins, y compris les semestres pratiques. Cependant, dans de nombreux cas, les étudiants dépassent le *Regelstudienzeit* d'un an à deux ans et demi à l'université et d'un an à la *Fachhochschule*.

On distingue différents types de diplômes universitaires, les diplômes de l'Etat et les diplômes de l'Eglise. La réussite de l'examen de fin d'études donne généralement accès à l'exercice d'une profession qualifiée.

Les établissements d'enseignement supérieur sont légalement autorisés à organiser les examens universitaires (*Hochschulprüfungen*) et à décerner les titres académiques. Les examens principaux sont :

- le *Diplomprüfung* menant au *Diplomgrad*, par exemple: *Diplom-Ingenieur* (diplôme universitaire d'ingénieur) ou *Diplom-Ingenieur (FH)* (diplôme d'ingénieur décerné par une *Fachhochschule*) ;
- le *Magisterprüfung* menant au *Magistergrad*, par exemple: *Magister Artium* ;
- le *Promotion* (doctorat) menant au *Doktorgrad*, par exemple: *Doctor philosophiae*.

Certaines études débouchant sur une profession d'intérêt public se terminent par un examen de l'Etat (*Staatsprüfung*). C'est notamment le cas des études de médecine, de dentisterie, de médecine vétérinaire, de pharmacie, de droit, de chimie alimentaire et des études pour la formation des enseignants. Le niveau requis pour réussir le *Staatsprüfung* est équivalent à celui requis pour le *Hochschulprüfung*. La différence entre ces deux examens est donc avant tout formelle. Des représentants des commissions d'examen de l'Etat (*Staatliche Prüfungsämter*) des *Länder* participent à ces examens en tant qu'examineurs aux côtés des professeurs.

Les étudiants qui ont réussi le premier examen de l'Etat (*Erste Staatsprüfung*) doivent suivre une période probatoire (*Vorbereitungsdienst*) avant de présenter le deuxième examen de l'Etat (*Zweite Staatsprüfung*). Ceci concerne surtout les étudiants en droit et les futurs enseignants. Ce n'est qu'après la réussite de ce deuxième examen qu'ils sont qualifiés pour exercer leur profession, par exemple comme juges ou enseignants.

ESPAGNE

Enseignement Supérieur

Source:

Structures des systèmes d'éducation dans l'Union européenne - EURYDICE/CEDEFOP, 1995.

Adresse internet :

<http://europa.eu.int/comm/education/structfr/strufr.html>

La Constitution et la loi fondamentale de 1983 sur la réforme des universités (*Ley de Reforma Universitaria - LRU*) confèrent aux **universités** des pouvoirs spéciaux en vue d'organiser leur enseignement et leurs missions de recherche, en leur octroyant un statut légal et des pouvoirs administratifs. Conformément à la *LRU*, les statuts de chaque université doivent au minimum prévoir la mise sur pied d'une série d'organes de gestion collégiaux - conseil social (*Consejo Social*), sénat universitaire (*Claustro Universitario*), comités de gestion (*Juntas de Gobierno*), comités de faculté (*Juntas de Facultad*), etc., ainsi que la création d'organes de gestion composés d'individus (recteur, vice-recteurs, secrétaire général, doyens de faculté, etc.). Ces organes sont chargés de la gestion administrative et financière des universités. La législation en la matière ne définit pas de dispositions régissant l'organisation et la participation au sein des universités privées.

Dans les universités publiques, la participation de tous les secteurs concernés est double: interne, couvrant les divers secteurs de la communauté universitaire, et plus particulièrement les organes collégiaux (enseignants, étudiants et personnel administratif et de service), et externe, par l'intermédiaire du conseil social, l'organe de participation sociale des universités. Le conseil social se compose notamment de représentants de l'université elle-même, ainsi que de délégués syndicaux et de représentants d'organisations patronales. Il a pour mission d'approuver les budgets, de superviser les activités financières de l'université et d'offrir les services requis.

C'est l'établissement lui-même, qu'il soit public ou privé, universitaire ou non universitaire, qui est responsable de l'**évaluation des élèves/étudiants** ainsi que de l'attribution des diplômes.

Les étudiants des universités publiques doivent participer aux frais d'enseignement en payant les droits d'inscription fixés par la communauté autonome où est implantée leur université ou par le ministère de l'Education et des Sciences dans les communautés qui ne bénéficient par encore des pleins pouvoirs en matière d'éducation. Toutefois, les étudiants des universités privées paient l'intégralité des frais de leur formation, par le biais de droits d'inscription fixés indépendamment par chaque université.

L'enseignement supérieur comprend l'ensemble de l'enseignement postsecondaire. Il couvre les études universitaires, les études non universitaires officiellement équivalentes et le restant de l'enseignement postsecondaire reconnu par le ministère de l'Education et des Sciences, mais dont les qualifications ne sont pas équivalentes à celles qu'offre le système d'enseignement général.

A. Enseignement universitaire

L'entrée en vigueur de la loi de 1983 sur l'enseignement universitaire (*LRU*) a entraîné la mise en oeuvre du processus de réforme des qualifications et des programmes universitaires. Les universités approuvent désormais leurs propres programmes, conformément aux lignes directrices générales arrêtées par le ministère de l'Education et des Sciences pour chaque discipline universitaire. Cette réforme prévoit un élément fondamental, à savoir l'augmentation progressive de l'offre d'études universitaires, notamment pendant le premier cycle. Elle a en outre entraîné la création de nouvelles universités publiques et privées. Elles sont aujourd'hui au nombre de 48, dont 41 sont administrées par l'Etat et 7 sont sous la responsabilité de l'Eglise catholique romaine ou d'une organisation privée.

L'enseignement universitaire est dispensé dans des facultés universitaires (*Facultades Universitarias*), des écoles techniques supérieures (*Escuelas Técnicas Superiores*), des écoles universitaires (*Escuelas Universitarias*) et des collèges universitaires (*Colegios Universitarios*).

1. Admission

Pour accéder aux facultés universitaires, aux écoles techniques supérieures et aux collèges universitaires, les futurs étudiants doivent avoir reçu une évaluation globale positive aux cours du *COU* et avoir réussi les *PAAU* (*Pruebas de Aptitud para el Acceso a la Universidad* - examens d'admission à l'université). Ces mesures resteront en application jusqu'à ce que le *BUP* actuel soit progressivement supprimé. L'entrée en vigueur de la *LOGSE* débouchera sur l'abolition du *COU*, mais l'examen d'admission sera maintenu. Avec les qualifications du *Bachillerata*, il permettra d'évaluer les connaissances et la maturité des élèves. Pour accéder aux écoles universitaires, les élèves devront avoir réussi les cours du *COU*, de la *FPII* ou du nouveau *Bachillerata*.

Depuis 1993, les *PAAU* se composent de deux tests: l'un est basé sur les matières du tronc commun du *COU* et vise à évaluer les connaissances générales des élèves, l'autre porte sur les matières obligatoires et à option figurant dans les options choisies. La note générale (moyenne) et la note globale moyenne obtenue aux cours du *BUP* et du *COU* déterminent la note finale des *PAAU*. Les *PAAU* sont réalisés par les établissements d'enseignement supérieur eux-mêmes.

Une fois qu'un étudiant remplit les conditions scolaires définies, il doit répondre aux procédures d'admission de l'établissement universitaire de son choix. Ces procédures varient d'un établissement à l'autre. L'admission des élèves dépend de leurs capacités. Si la demande ne peut être satisfaite, un système de priorités est appliqué. Celui-ci peut être basé sur des facteurs tels que la session d'examen (*convocatoria*) au cours de laquelle les *PAAU* ont été présentés, les notes obtenues lors des tests, l'option ou la filière d'options choisie pendant le *COU* ou le nouveau *Bachillerata*, la note moyenne obtenue aux cours du *BUP* ou du *COU* ou, le cas échéant, aux cours du nouveau *Bachillerato* ou de la *FPII*, etc.

Chaque année, le Conseil universitaire - un organe national - détermine le nombre de places disponibles dans chaque établissement d'enseignement supérieur. 70% des cours font l'objet d'un *numerus clausus* (1991/92). L'étudiant s'adresse directement à l'établissement dans lequel il souhaite suivre ses études.

2. Droits d'inscription/Financement des études

Les droits d'inscription de chaque université sont fixés par les communautés autonomes au sein desquelles se trouve l'université ou par l'Etat pour les communautés dont les autorités ne bénéficient pas des compétences nécessaires.

Il existe un système de bourses d'études géré par le ministère de l'Education et des Sciences en collaboration avec les communautés autonomes et les universités.

3. Année académique

L'année académique commence la première semaine du mois d'octobre et se termine la première semaine du mois de juin. Elle compte en moyenne de 20 à 30 heures de cours par semaine, dont des séances pratiques. L'année académique légale comprend une période d'enseignement de 220 jours, compte tenu des vacances de Noël et de Pâques.

4. Etudes/Qualifications

L'enseignement universitaire avant la réforme prévoit deux types d'études: les études d'un seul cycle (d'une durée de trois ans) et les études de trois cycles (le premier d'une durée de trois ans, le deuxième

d'une durée de deux ans et le troisième équivalant au doctorat - *Doctorado*). A la suite de la réforme, ces études seront restructurées de la manière suivante: des études ne comprenant que le premier cycle, des études de deux cycles sans qualification intermédiaire, des études de deux cycles avec qualification intermédiaire et des études du troisième cycle.

Tous ces cycles universitaires peuvent être suivis dans les facultés universitaires et dans les écoles techniques de niveau supérieur. Les études dispensées dans ces établissements comptent au moins deux cycles, dont le premier dure trois ans et le deuxième, deux ou trois ans. Si l'étudiant a réussi les deux premiers cycles, il recevra le diplôme de *Licenciado* (licencié) dans les facultés et d'*Arquitecto* ou d'*Ingeniero* dans les écoles techniques. Dans ces deux types d'établissements, l'étudiant recevra le diplôme de *Doctor* s'il a réussi un troisième cycle de deux ans et présenté une thèse de doctorat.

Seules les études du premier cycle, qui durent trois ans, sont dispensées dans les écoles universitaires. Elles permettent aux étudiants d'obtenir le diplôme de *Diplomado*, *Arquitecto Técnico* (architecte technicien) ou *Ingeniero Técnico* (ingénieur technicien).

Les collèges universitaires dispensent des études universitaires du premier cycle. Par après, les étudiants peuvent suivre le deuxième cycle de leurs études dans la faculté universitaire à laquelle leur collège est associé.

Tous les établissements universitaires susmentionnés proposent également des études de postgraduat axées sur la pratique professionnelle, ce qui permet à l'étudiant d'obtenir des qualifications propres à chaque université.

L'Université nationale d'enseignement à distance (*UNED - Universidad Nacional de Educación a Distancia*), une instance publique et active à l'échelle nationale, permet aux étudiants de suivre un enseignement universitaire par correspondance. Outre les programmes officiels d'études universitaires, elle offre des programmes d'apprentissage ouvert à distance (*Programas de Enseñanza Abierta a Distancia*), structurés sous la forme de cours réduits qui ne nécessitent pas de qualifications préalables.

5. Evaluation

Tous les étudiants peuvent présenter de quatre à six sessions d'examen (*convocatorias de examen*) afin d'obtenir un diplôme dans les matières étudiées, généralement sur une base annuelle. Deux sessions d'examen sont organisées chaque année: une session ordinaire en juin et une session extraordinaire en septembre. Certaines matières enseignées seulement d'octobre à janvier peuvent faire l'objet d'examens en février.

Les étudiants de première année qui n'obtiennent des notes satisfaisantes à aucun des examens ne peuvent pas poursuivre leurs études.

ITALIE

Enseignement Supérieur

Source:

Structures des systèmes d'éducation dans l'Union européenne - EURYDICE/CEDEFOP, 1995.

Adresse internet :

<http://europa.eu.int/comm/education/structfr/strufr.html>

Le ministère des Universités et de la Recherche scientifique et technologique (*Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica*) a été créé en mai 1989 afin de contribuer à la mise en oeuvre des modifications apportées au fonctionnement des universités et à l'organisation des études, à la suite de la loi de 1990 sur la réforme du système éducatif. Le ministère a pour fonction de planifier et de promouvoir la recherche scientifique et technologique, d'élaborer un plan triennal de développement des universités, de distribuer les fonds ministériels réservés aux universités, sur la base de critères objectifs définis par la loi, et de coordonner la participation italienne à tout programme international impliquant les universités et/ou la recherche scientifique.

Les **universités** sont légalement représentées par le recteur choisi par et parmi les professeurs. Le recteur s'engage à mettre en oeuvre les décisions prises par le *Senato Accademico*, un organe collégial investi de compétences décisionnelles dans les matières éducatives/scientifiques et dans les questions d'intérêt général, et par le conseil d'administration (*Consiglio di Amministrazione*), lequel est chargé de la gestion administrative, économique et financière de l'université. Chaque université est divisée en un certain nombre de facultés. Celles-ci sont responsables des activités administratives, éducatives et scientifiques, de la gestion des examens et de la délivrance d'un ou de plusieurs grades ou diplômes en fonction des études qui y sont organisées. Créés aux termes d'un décret présidentiel de 1980, les départements promeuvent les activités de recherche dans un domaine d'étude fixé; ils possèdent leur propre structure et jouissent d'une autonomie financière et de gestion.

Le comité de la faculté, composé du doyen et des professeurs et chercheurs permanents, assume les fonctions d'élaboration des programmes et de coordination. Lorsque les sujets traités les concernent plus étroitement, des représentants des étudiants peuvent également participer aux réunions. Le comité du département, présidé par le président du département, se compose de professeurs et de chercheurs, de représentants du personnel non enseignant, d'étudiants de doctorat et autres étudiants. Il prend les décisions concernant les activités d'enseignement et de recherche.

Le ministère des Universités et de la Recherche scientifique et technologique répartit les fonds disponibles entre les diverses universités de l'Etat et les universités privées qui se conforment à la structure du secteur public et qui ont obtenu l'autorisation de délivrer des diplômes légalement reconnus. Les universités privées reçoivent également des ressources financières de la part d'organisations, d'associations ou de fondations locales. En vertu de l'autonomie universitaire, les universités de l'Etat peuvent accepter diverses contributions financières si elles sont destinées à la recherche ou à d'autres activités. Elles tirent le reste de leur revenu des sommes versées par les étudiants pour l'utilisation de services comme les laboratoires et les bibliothèques.

L'article 33 de la Constitution, qui reconnaît aux universités et aux académies le droit d'agir de manière autonome dans le respect des limites fixées par la loi, détermine les dispositions légales en vigueur pour l'enseignement supérieur dispensé actuellement en Italie. Tant les organisations publiques que privées ont le droit de créer des établissements scolaires ou pédagogiques; dès lors, l'enseignement supérieur est dispensé dans des établissements de l'Etat et dans des établissements ne dépendant pas de l'Etat. On établit également une distinction entre l'enseignement universitaire et l'enseignement supérieur non universitaire, ce dernier comprenant principalement les écoles d'enseignement artistique.

A. Universités

Cette catégorie ne comprend pas uniquement les universités, mais également les instituts supérieurs d'éducation physique, les établissements d'enseignement supérieur à statut spécial (comme l'Institut universitaire oriental de Naples, l'Institut universitaire naval de Naples ou l'Ecole normale supérieure de

Pise), les écoles de spécialisation de niveau postuniversitaire et d'autres établissements d'enseignement supérieur de niveau universitaire.

1. Admission

Pour accéder à l'université, les candidats doivent être titulaires d'un certificat de fin d'études secondaires supérieures (*Maturità*), obtenu après cinq années d'études. Un numerus clausus a été instauré au niveau national pour la dentisterie et l'orthodontie. Les facultés concernées organisent un examen d'entrée pour ces matières. Les notes obtenues lors de l'examen de fin d'études secondaires supérieures (*Maturità*) comptent pour 30% et les notes de l'examen d'entrée pour 70% dans l'évaluation finale des candidats désireux d'accéder à ces facultés. Pour certaines études (médecine, chirurgie, médecine vétérinaire, études internationales et sciences de l'environnement), certaines universités ont également instauré un système de répartition des places (*numero programmato*) en raison du nombre limité de places disponibles. Pour les autres facultés, il n'y a normalement aucune limitation du nombre des étudiants.

Les étudiants s'adressent directement à l'établissement dans lequel ils désirent s'inscrire.

a) Droits d'inscription - Financement des études

Tous les étudiants doivent payer des frais d'inscription, déterminés de manière centrale par les universités de l'Etat. Ils doivent également s'acquitter d'une cotisation spéciale fixée par chaque université. Certains établissements peuvent en exempter les étudiants. Ceux-ci peuvent également recevoir une aide financière sous la forme d'allocations de l'Etat et de prêts sans intérêt garantis par les régions. Ils peuvent également trouver un emploi à temps partiel.

b) Année académique

L'année académique commence normalement le 5 novembre au plus tard et se termine le 15 juin; cette période ne comprend pas la session d'examen de fin d'année. Le début et la fin de l'année peuvent varier de 15 jours selon les régions. Les universités peuvent choisir de diviser l'année en semestres.

c) Etudes - Qualifications

Les diverses études sanctionnées par un diplôme (*Diploma di laurea*) sont regroupées comme suit: sciences, médecine, ingénierie, agriculture, économie, sociopolitique, droit et lettres. Le programme fixe les matières obligatoires et facultatives, le nombre d'examens que l'étudiant doit passer et les modules d'enseignement. Ces règlements, qui sont actuellement soumis à une réforme, permettront aux facultés de proposer des cours alternatifs.

Le nombre de matières qu'un étudiant peut choisir sur la durée totale de ses études est limité. Cependant, les étudiants peuvent choisir eux-mêmes les éléments qui composent leurs études, sous réserve d'approbation par la faculté concernée. Par exemple, les études de sciences politiques durent quatre ans et comprennent 21 examens, tandis que les études de sciences agricoles durent cinq ans et comptent 38 examens. Les études durent en moyenne de quatre à six ans.

Depuis 1990, des études d'une durée de deux à trois ans, sanctionnées par un diplôme universitaire, ont été instaurées afin de dispenser aux étudiants les connaissances et le savoir-faire nécessaires pour trouver un emploi dans des secteurs professionnels spécifiques.

2. Evaluation

Les étudiants doivent passer et réussir des examens dans chaque matière reprise dans leur programme d'études (certaines matières sont présentées chaque année), ainsi qu'un examen de fin d'études. Les examens portant sur des matières précises servent à contrôler la maturité des candidats et leur connaissance générale du domaine concerné.

Un comité examinateur nommé par le directeur de la faculté décerne une note. Ce comité est composé d'un enseignant de la matière concernée, d'un enseignant d'une matière similaire et d'un spécialiste du sujet traité. Chaque membre du comité attribue des notes allant de 0 à 10, la note maximale étant de 30. Le minimum nécessaire pour réussir l'examen est fixé à 18. Les étudiants peuvent passer l'examen quand ils le souhaitent et, en cas d'échec, ils ont le loisir de se représenter à autant de sessions qu'ils le désirent. Dès lors, la durée totale des études est souvent prolongée.

En vue de l'examen final, les étudiants doivent également mener, sous la supervision d'un professeur, une recherche dont les résultats sont développés dans une thèse de fin d'études. Celle-ci est généralement défendue devant un comité examinateur composé de onze membres. La note finale prend en compte la moyenne des notes attribuées à l'occasion des examens précédents et la qualité du travail de fin d'études. La note minimale pour réussir l'examen final est de 66. Si l'étudiant obtient une note maximale de 110, il reçoit un diplôme *Cum Laude*.

La loi stipule que des examens doivent être organisés durant au moins deux sessions par an, la première immédiatement après la fin de l'année académique et la deuxième un mois avant le début de l'année académique suivante.

B. Enseignement supérieur non universitaire

Les établissements d'enseignement supérieur non universitaire sont placés sous la juridiction du ministère de l'Instruction publique; ils comprennent les établissements d'enseignement artistique suivants :

- l'académie des beaux-arts (*Academia di belle arti*) ;
- les instituts supérieurs des industries artistiques (*Istituto superiore per le industrie artistiche*) ;
- l'académie nationale d'art dramatique (*Academia di arte drammatica*) ;
- l'académie nationale de danse (*Academia di danza*) ;
- les conservatoires de musique (*Conservatoria di musica*).

C. Formation professionnelle initiale

La loi de décembre 1978 intitulée "Loi-cadre sur la formation professionnelle" fixe le premier règlement complet du système national de formation professionnelle. Elle définit les tâches incombant à l'Etat, aux régions, aux autorités locales, aux secteurs industriels privés et publics, aux entreprises et à leurs consortiums et aux agences de formation professionnelle. Elle stipule que la formation constitue un instrument d'enseignement et de promotion et qu'elle "doit se faire en conformité avec les objectifs de planification économique et dans le but de promouvoir l'emploi, la production et le développement d'une organisation du travail respectueuse des progrès scientifiques et technologiques".

La formation professionnelle initiale est offerte aux jeunes ayant terminé leur scolarité obligatoire et désireux de se préparer à l'obtention d'un certificat professionnel précis.

La formation est dispensée par les autorités régionales sous la forme de cours pluriannuels ou d'un an. Les cours pluriannuels visent à satisfaire des objectifs régionaux, politiques et économiques, tandis que les cours d'une durée d'un an ont un caractère plus pratique et que leur offre dépend des ressources allouées aux projets de formation spécifique.

Environ 2.790 centres de formation professionnelle dispensent ces cours sur tout le territoire. Ceux-ci sont gérés par les gouvernements régionaux et par des centres relevant d'associations sans but lucratif qui ont elles-mêmes conclu un contrat avec les régions. Les organisations suivantes offrent le plus grand nombre et la plus grande variété de cours: l'*ENAIIP (Ente Nazionale Istruzione Professionale)*, l'*ACLI (Associazione Cattolica Lavoratori Italiani)*, le *CNOS (Centro Nazionale Opere Salesiane)*, l'*IAL-CISL (Istituto Addestramento Lavoratori - Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori)* et l'*ENFAP-UIL (Ente Nazionale Formazione Addestramento Professionale dell'Unione Italiana Lavoratori)*.

Cours de formation initiale

La formation initiale, qui concerne l'agriculture, l'industrie, l'artisanat et le secteur des services, comprend les cours suivants:

- cours sanctionnés par un premier certificat ;
- cours "d'intégration" visant à compléter l'enseignement secondaire ;
- cours postcertificat organisés par les autorités éducatives régionales et destinés aux étudiants ayant obtenu des certificats dits "faibles" (par exemple émanant d'écoles de formation des enseignants primaires ou préscolaires) et aux étudiants nécessitant des cours complémentaires et de spécialisation sanctionnés par des certificats précis ;
- des cours et des activités postcertificats offerts dans les écoles mais organisés et financés par les autorités régionales ;
- des cours du "niveau 2" qui offrent un enseignement complémentaire destiné aux titulaires d'un premier certificat.

La première catégorie, qui dure au minimum une année et au maximum deux années, débouche sur un certificat de base destiné aux jeunes ayant terminé leur scolarité obligatoire. Ces cours constituent 37% des activités de formation professionnelle des autorités régionales.

La deuxième catégorie concerne les jeunes ayant terminé une formation professionnelle et désireux de réintégrer l'enseignement secondaire ainsi que les élèves des établissements scolaires secondaires supérieurs; elle permet aux jeunes en classe terminale (*classi terminali*) de l'enseignement secondaire d'obtenir un certificat de spécialisation. Ces cours viennent s'ajouter au programme scolaire et aux matières générales du programme scolaire national.

Une part importante de la troisième catégorie est consacrée aux nombreux stages en entreprise et aux nombreux cours dispensés par des experts du monde du travail. Elle représente 1,1% des cours gérés par le programme régional de formation professionnelle. Ces cours revêtent une grande importance non seulement en raison de leur nombre croissant, mais aussi parce qu'ils représentent l'unique possibilité d'interaction au niveau institutionnel entre l'école, le monde du travail et la formation professionnelle.

Les deux dernières catégories, appelées "cours de niveau 2" et "cours postcertificats", préparent les élèves à l'obtention de qualifications de niveau intermédiaire et constituent 16% des activités des autorités régionales.

Autrefois, la formation professionnelle initiale attirait essentiellement les étudiants qui avaient obtenu les notes les plus faibles dans l'enseignement secondaire inférieur ou qui avaient abandonné

l'enseignement secondaire supérieur. Aujourd'hui, elle s'adresse davantage aux jeunes ayant une bonne scolarité.

Il y a environ 19.000 enseignants, dont un tiers travaille dans des centres publics et les deux autres tiers dans des centres ayant conclu un contrat avec les gouvernements régionaux.

D. Apprentissage (*Apprendistato*)

L'apprentissage est réglementé par la loi n° 25 de 1955, qui représente un énorme progrès sur la voie de la promotion d'une formation certifiée.

L'apprentissage est basé sur la conclusion d'un contrat en vertu duquel l'employeur doit enseigner ou veiller à ce que l'apprenti apprenne dans son entreprise les qualifications techniques nécessaires pour devenir un ouvrier qualifié. L'employeur rémunère le travail de l'apprenti.

Le contrat d'apprentissage est accessible aux jeunes âgés de 15 à 26 ans.

L'apprenti doit travailler 32 heures par semaine et suivre huit heures de cours théoriques (qui ne doivent pas être automatiquement dispensés d'un bloc) par semaine. Les cours théoriques durent en moyenne 150 heures par an.

Au terme du contrat d'apprentissage, l'apprenti doit passer un examen organisé selon les procédures en vigueur dans le système de formation professionnelle régional. L'examen débouche sur la qualification convenue dans le contrat d'apprentissage, qui correspond aux qualifications décernées dans les cours régionaux.

Chaque année, près de 605.000 jeunes optent pour le système de l'apprentissage. 53% d'entre eux choisissent le secteur de l'artisanat, même si les autres secteurs commencent à attirer de plus en plus d'apprentis. 80% des apprentissages sont dispensés dans les industries du nord ou du centre de l'Italie.

Les formateurs sont généralement des travailleurs de l'entreprise concernée.

Contrats formation-emploi (*Contratti di Formazione-Lavoro*)

Les contrats formation-emploi (*CFL*) sont régis par la loi de 1983 qui complète la loi sur le développement de l'emploi des jeunes. Dans le cadre d'un *CFL*, un employeur peut engager un jeune âgé de 15 à 29 ans pour une période d'un an sur la base d'un contrat de formation à durée déterminée.

A la suite de conventions conclues entre les partenaires sociaux et le gouvernement, le chômage persistant des jeunes a entraîné l'adoption de la loi 863/84 qui modifie la nature des contrats formation-emploi.

Aux termes de la nouvelle loi, les entreprises publiques ou privées et leurs consortiums peuvent engager des jeunes âgés de 15 à 32 ans pour une période de 24 mois. Au terme de la première période contractuelle, les entreprises peuvent renouveler ou clôturer le contrat.

Il n'existe aucune disposition légale relative à la répartition du temps entre la formation et le travail. Les entreprises doivent simplement joindre un programme de formation quand elles demandent une aide financière à la région.

Des informations concernant l'intégration des jeunes sur le marché du travail démontrent toute l'importance de ce type de formation; quelque 500.000 jeunes bénéficient d'un *CFL* par an. En 1990, soit six ans après l'adoption de la nouvelle loi susmentionnée, 2.500.000 jeunes avaient déjà bénéficié d'un *CFL* afin d'intégrer le marché du travail.

Selon l'*ISFOL* (*Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori* - Institut pour le développement de la formation professionnelle), de plus en plus de jeunes âgés de 15 à 18 ans participent aux *CFL*. Deux tiers des participants sont détenteurs d'un certificat de fin d'études obligatoires, ce qui confirme que les *CFL* concernent principalement des jeunes ayant une qualification d'un faible niveau. Le secteur industriel engage environ la moitié des stagiaires, suivi du secteur tertiaire; le secteur primaire ne propose que peu de contrats de ce type. Les petites entreprises (moins de 50 travailleurs) jouent un rôle important en la matière et proposent des contrats à 70% des stagiaires.

Les formateurs sont des employés de l'entreprise qui signe le contrat.

PAYS-BAS

Enseignement Supérieur

Source:

Structures des systèmes d'éducation dans l'Union européenne - EURYDICE/CEDEFOP, 1995.

Adresse internet :

<http://europa.eu.int/comm/education/structfr/strufr.html>

L'enseignement supérieur comprend l'enseignement supérieur professionnel non universitaire (*Hoger Beroepsopleiding - HBO*), l'enseignement universitaire (*Wetenschappelijk Onderwijs - WO*) et l'université ouverte (apprentissage à distance au niveau de l'enseignement supérieur). L'enseignement supérieur accueille des étudiants d'environ 18 ans et plus et dépend de la loi de 1993 sur l'enseignement supérieur et la recherche scientifique qui a conféré aux établissements d'enseignement supérieur une autonomie considérable en matière de politique financière. Cette nouvelle loi remplace un ensemble de près de 16 lois et ordonnances, notamment la loi sur l'enseignement universitaire et la loi sur l'université ouverte. Jusqu'en 1986, l'enseignement supérieur professionnel relevait des dispositions de la loi sur l'enseignement secondaire. Depuis, il est couvert par une législation distincte, la loi sur l'enseignement supérieur professionnel. A partir de 1984, le niveau *HBO* est passé du secondaire au supérieur et un grand nombre d'établissements ont fusionné.

L'enseignement supérieur professionnel et l'enseignement universitaire comprennent tous deux des formations pédagogiques.

Les établissements de l'enseignement supérieur ont une longue tradition de liberté et d'autonomie. Ils assument la responsabilité du contenu des programmes. Ils reçoivent un budget annuel de l'Etat, en fonction, notamment, du nombre d'étudiants inscrits. Dans l'enseignement supérieur, le système interne de contrôle de la qualité va de pair avec des contrôles externes de la qualité effectués périodiquement par des "comités de visite".

Les **universités** sont soumises au même cadre juridique que les établissements *HBO*. La gestion quotidienne d'une université est confiée à son comité exécutif et à son conseil universitaire. Le comité exécutif, composé de trois membres dont le recteur, doit rendre des comptes au ministre de l'Education, de la Culture et des Sciences et au conseil universitaire. Ce dernier peut compter jusqu'à trente représentants du corps professoral, des étudiants et du personnel auxiliaire et administratif.

A. Enseignement supérieur professionnel

L'enseignement supérieur professionnel (*HBO*) assure une formation tant théorique que pratique aux emplois exigeant des qualifications professionnelles supérieures. Les formations *HBO* sont presque toujours étroitement liées à un domaine d'emploi particulier et la plupart d'entre elles comprennent un stage obligatoire en entreprise.

Ce type d'enseignement est dispensé dans 70 instituts *HBO*, dont près de 30% sont publics et 70% privés.

Le *HBO* concerne les sept secteurs de formation suivants: l'agriculture, l'enseignement (la formation des enseignants), les technologies, l'économie, les affaires sociales et culturelles, les soins de santé et les arts. Les établissements *HBO* englobent généralement différents secteurs.

Les formations sont de type court et de type long. Les cours normaux durent quatre ans, avec une période maximale d'inscription de six ans. Pour les cours à temps partiel, la période maximale d'inscription (pour terminer la formation) est de neuf ans.

1. Admission

Pour s'inscrire à une formation *HBO*, les étudiants doivent être titulaires du certificat *HAVO*, *VWO* ou *MBO* (formation de trois ou quatre ans). Outre ces critères d'admission, les établissements

peuvent avoir d'autres exigences et d'autres normes en ce qui concerne la combinaison des matières étudiées.

Le gouvernement a le pouvoir de fixer un *numerus clausus* en fonction du marché de l'emploi.

2. Droits d'inscription/Financement des études

Les étudiants du système *HBO* paient des droits d'inscription annuels. Tous les étudiants reçoivent une bourse d'études supérieures de base et peuvent demander une bourse supplémentaire et un emprunt avec intérêts.

3. Année académique

Chaque année académique comprend 42 semaines. Les cours commencent durant la première semaine de septembre.

4. Etudes

Toutes les études comptent 168 unités de crédit (quatre ans). Une unité de crédit équivaut à une semaine d'étude (40 heures), composée d'exposés magistraux, de travail en laboratoire (le cas échéant) et d'étude individuelle. La première partie des études, appelée "phase propédeutique", porte sur des matières générales. Cette partie ne peut prendre que deux ans sur une période d'inscription maximale de six ans. Chaque année de cours comprend une période - qui peut aller jusqu'à 10 semaines - pendant laquelle aucun enseignement n'est dispensé et aucun examen n'est organisé. Après la propédeutique, les étudiants se spécialisent dans un domaine spécifique. Ils réalisent également des travaux pratiques en dehors de leur établissement; le temps qu'ils y consacrent dépend des études qu'ils ont entreprises et peut varier de plusieurs mois à un an. La dernière partie de la formation consiste principalement en un mémoire portant sur le domaine d'étude de l'étudiant.

A partir de 1992, un certain nombre d'établissements *HBO* ont proposé une forme d'enseignement expérimental appelé "enseignement coopératif", dans lequel les périodes d'étude alternent régulièrement avec les périodes d'emploi à plein temps dans un domaine apparenté. Pendant les périodes de travail, l'étudiant n'est pas considéré comme officiellement inscrit et ces périodes ne sont pas prises en compte pour la durée maximale d'inscription.

5. Evaluation/Qualifications

Un examen de *propédeutique* ou de mise à niveau est prévu à la fin de la première année. Il doit être réussi dans les deux ans. L'examen final intervient après la quatrième année. Il y a des examens intermédiaires (*tentamens*) dans chaque branche, généralement tous les deux ou trois mois.

Les étudiants qui abandonnent leurs études avant l'examen final reçoivent une attestation indiquant jusqu'où ils sont allés dans la formation et quels examens intermédiaires ils ont passés.

Les étudiants qui réussissent l'examen se voient délivrer un certificat d'enseignement supérieur (*getuigschrift van HBO*) énumérant les matières étudiées et peuvent se voir octroyer un titre, comme *ingenieur* (ingénieur diplômé) pour les diplômés des filières technologiques, de l'agriculture et de la science de l'environnement ou *baccalaureus* (licencié) pour les diplômés des autres filières.

B. Enseignement universitaire

L'enseignement universitaire est assuré par 13 universités et par le système d'université ouverte pour l'enseignement à distance au niveau de l'enseignement supérieur. Neuf universités dispensent une formation dans un grand nombre de disciplines, tandis que trois universités techniques et une université d'agronomie se concentrent sur leurs domaines de spécialité respectifs. En tout, une petite centaine d'études différentes sont disponibles.

On dénombre dix universités publiques et trois privées.

1. Admission

Les jeunes qui souhaitent accéder à l'université doivent posséder un diplôme *VWO*, passer un examen de propédeutique *HBO* ou passer un examen d'entrée (*colloquium doctum*).

Le système d'admission est centralisé, ce qui permet de répartir les places disponibles dans les différentes universités.

Chaque année, les établissements concernés ou le ministère de l'Education, de la Culture et des Sciences désignent les études qui seront soumises à un *numerus clausus*.

2. Droits d'inscription - Financement des études

Les étudiants à l'université paient des droits d'inscription annuels équivalents à ceux payés par les étudiants *HBO*. Tous les étudiants reçoivent une bourse d'études supérieures de base et peuvent demander une bourse supplémentaire et un emprunt avec intérêts.

3. Année académique

Chaque année académique comprend 42 semaines. Les cours commencent pendant la première semaine de septembre.

4. Etudes

L'enseignement universitaire comprend des études théoriques et des formations spécialisées, comme pour le droit et la médecine. Les programmes de doctorat (*doctoraalprogrammas*) durent officiellement quatre ans (168 unités de crédit), mais dans la mesure où de nombreux étudiants ne parviennent pas à terminer leurs études en quatre ans, celles-ci peuvent prendre jusqu'à 6 ans. Les études de médecine peuvent prendre de cinq à six ans. Chaque programme universitaire comprend une phase de propédeutique ou de mise à niveau, qui donne à l'étudiant une introduction générale à la matière, la spécialisation étant accentuée au fur et à mesure des études.

Le volume d'étude attaché à ces programmes est exprimé sous la forme d'unités de crédit. Une unité de crédit équivaut à une semaine de travail (soit 40 heures), composée d'exposés magistraux, de travail en laboratoire (le cas échéant) et d'étude individuelle. D'autres formations présentent un programme d'étude moins chargé.

Au terme de ses études, l'étudiant peut suivre une formation pratique pendant une période qui varie de 1 à 4 ans, par exemple un stage de formation pédagogique ou un stage de médecine. Il peut également devenir chercheur stagiaire à l'université.

5. Evaluation - Qualifications

Un examen de propédeutique ou de mise à niveau est prévu à la fin de la première année. Il doit être réussi dans les deux ans. L'examen final intervient après la quatrième année. Il y a des examens intermédiaires (*tentamens*) dans chaque branche, généralement tous les deux ou trois mois.

Les étudiants qui abandonnent leurs études avant l'examen final reçoivent une attestation officielle indiquant jusqu'où ils sont allés dans la formation et quels examens intermédiaires ils ont passés.

Les étudiants qui réussissent l'examen final se voient délivrer un certificat énumérant les différentes parties de l'examen et se voient octroyer le titre de *doctorandus*, de *meester* ou d'*ingenieur*. Ce dernier titre désigne les diplômés des universités techniques et de l'université d'agronomie.

PORTUGAL

Enseignement Supérieur

Source:

Structures des systèmes d'éducation dans l'Union européenne - EURYDICE/CEDEFOP, 1995.

Adresse internet :

<http://europa.eu.int/comm/education/structfr/strufr.html>

Les universités et les écoles polytechniques de l'Etat jouissent d'une autonomie administrative, financière, académique et pédagogique.

Pour les **universités**, plusieurs modèles de gestion sont d'application, mais les organes de gestion des facultés ou des unités équivalentes doivent comprendre une assemblée représentative, un conseil scolaire, un conseil pédagogique et un conseil académique. Les pouvoirs organisateurs des universités publiques sont: l'assemblée universitaire, qui élit le recteur et approuve les statuts; le sénat universitaire, qui décide en dernier ressort de la création des structures universitaires, des plans de développement et des budgets; le recteur adjoint, qui supervise la gestion académique, administrative et financière de l'université. L'assemblée universitaire et le sénat se composent d'un nombre égal de représentants du personnel enseignant et des étudiants, en plus des représentants des chercheurs et du personnel non enseignant.

Par ailleurs, les universités créent statutairement des organes consultatifs qui assurent leur liaison avec l'environnement économique, social et culturel.

Les organes administratifs des **écoles polytechniques** sont: le président qui supervise la gestion académique, administrative et financière de l'établissement; le conseil général, qui approuve le programme d'activités et les propositions relatives à la création, à la modification ou à la fermeture des unités fonctionnelles; et le conseil d'administration, qui prépare et affecte le budget.

Dans le cadre de l'autonomie financière, les établissements d'enseignement supérieur peuvent gérer la dotation annuelle que l'Etat leur octroie, mais aussi rassembler et gérer des fonds propres.

A. Enseignement supérieur de l'Etat

L'enseignement supérieur de l'Etat se compose de l'enseignement supérieur universitaire et de l'enseignement supérieur polytechnique, le premier étant de nature plus théorique que le second. La création des établissements d'enseignement supérieur polytechnique remonte à 1979, mais la plupart d'entre eux n'ont réellement commencé leurs activités qu'en 1985/86. Cet enseignement spécifiquement professionnel est dispensé dans des régions stratégiques pour le développement économique et social du pays au sein essentiellement d'établissements régionaux.

L'**enseignement universitaire** vise à donner aux étudiants une bonne préparation scientifique et culturelle et une formation technique leur permettant de mener des activités professionnelles et culturelles, en encourageant le développement des aptitudes liées à la réflexion, à l'innovation et à l'analyse critique.

L'**enseignement dispensé par les écoles polytechniques** vise à assurer une bonne formation culturelle et technique à un niveau supérieur, à développer les aptitudes à l'innovation et à l'analyse critique et à assurer une formation théorique et pratique dans le domaine des sciences et de leur application aux activités professionnelles.

B. Enseignement supérieur privé et coopératif

L'enseignement supérieur privé et coopératif répond à un cadre juridique particulier, qui définit les conditions requises pour l'ouverture d'établissements et l'organisation de cours, qui reconnaît les diplômes académiques correspondants et qui définit le rôle de supervision de l'Etat du point de vue de la qualité de l'enseignement dispensé et de la possibilité d'un soutien financier.

L'enseignement supérieur privé et coopératif est né en 1986, au moment où l'Etat a autorisé la création de plusieurs universités et d'un grand nombre d'établissements d'enseignement supérieur privés. Au début de l'année universitaire 1991-1992, 4 universités et 68 établissements d'enseignement supérieur privés et coopératifs ont vu le jour.

C. Enseignement dépendant d'autres ministères

Une partie de l'enseignement supérieur dépend de l'armée et des forces de police et est dispensée par l'Académie militaire, l'Académie des forces aériennes, l'Ecole navale et l'Ecole supérieure de police. Ces établissements d'enseignement supérieur publics sont tous placés sous la responsabilité de plusieurs ministères et font normalement l'objet d'une double supervision: la supervision générale du ministère dont ils dépendent administrativement et la supervision académique de ce ministère et du ministère de l'Education.

L'Académie militaire, l'Académie des forces aériennes et l'Ecole navale délivrent des diplômes de *licenciado* (qualification de l'enseignement supérieur) dans leurs domaines de spécialité respectifs.

D. Admission

En 1992/93, conformément au décret 189 de septembre 1992, un nouveau système d'admission à l'enseignement supérieur public, privé et coopératif, applicable aux universités et aux écoles polytechniques, est entré en vigueur.

L'accès aux établissements et aux études de l'enseignement supérieur est soumis à un *numerus clausus*. Le nombre de places disponibles dans les établissements publics d'enseignement supérieur dépendant du ministère de l'Education est fixé chaque année par les organes de gestion de ces établissements. Dans l'enseignement supérieur privé et coopératif, c'est au ministre de l'Education qu'il incombe de fixer le nombre de places disponibles, sur proposition des établissements d'enseignement supérieur concernés.

Les candidats doivent avoir réussi la 12e année de l'enseignement secondaire ou être titulaires de qualifications juridiquement équivalentes et avoir réussi un test d'aptitude (*Prova de Aferição*) ainsi que les épreuves spécifiques (*Provas específicas*) organisées pour chaque formation par les établissements d'enseignement supérieur concernés. Le test d'aptitude consiste en un examen écrit national non éliminatoire dans les matières étudiées dans l'enseignement secondaire. Il est organisé à la fin de la 12e année de scolarité et n'a aucune influence sur l'octroi du diplôme d'études secondaires.

Il existe une procédure d'admission générale centralisée. Les candidats doivent indiquer, au niveau national, par l'intermédiaire du *Departamento de Núcleo de Acesso ao Ensino Superior* du ministère de l'Education, par ordre décroissant de préférence, jusqu'à six établissements d'enseignement supérieur où ils souhaiteraient suivre une formation. Les établissements d'enseignement supérieur classent ensuite les candidatures qu'ils reçoivent en fonction des résultats obtenus par les futurs étudiants dans l'enseignement secondaire et lors des différents tests comme indiqué ci-dessus.

E. Droits d'inscription/Financement des études

Les étudiants de l'enseignement supérieur public paient des droits d'inscription qui varient selon les établissements. Leur montant est déterminé par l'établissement lui-même et est fonction du coût moyen des études par étudiant. L'exemption du droit d'inscription ou sa réduction peut être accordée aux

étudiants en fonction du revenu annuel de leur famille. Ils peuvent également demander une bourse pour subvenir à leurs frais de logement, de transport et d'études. Il existe également un système de prêts, mais il est rarement utilisé. Les étudiants boursiers sont dispensés du paiement des droits d'inscription.

F. Année académique

La date de début de l'année académique n'est pas fixée au niveau national pour les établissements de l'enseignement supérieur, dans la mesure où chaque conseil universitaire est responsable de son calendrier. Toutefois, l'année commence généralement le 15 octobre et se termine habituellement le 31 juillet. La plupart des établissements divisent l'année académique en deux semestres, bien que certaines matières puissent être enseignées toute l'année.

L'année académique compte généralement de 15 à 16 semaines par semestre, et les étudiants ont en moyenne de 25/26 à 32 heures de cours par semaine.

G. Etudes/Qualifications

Dans le cadre de l'**enseignement supérieur de l'Etat**, les universités proposent des études dans tous les domaines (sciences humaines, sociales et sciences du comportement, commerce et gestion, droit, sciences naturelles, sciences exactes, mathématiques, informatique, ingénierie, technologies, médecine, agronomie, sylviculture et pêche, architecture, aménagement du territoire ou éducation physique). Ces études ont une durée de quatre, cinq ou six ans et sont sanctionnées par une licence (*licenciado*).

Les établissements d'enseignement supérieur polytechnique recouvrent des domaines d'études tels que l'agronomie, l'enseignement, les technologies, la gestion, la comptabilité et l'administration, l'ingénierie, les arts, les soins infirmiers, la navigation, la conservation des ressources naturelles et la restauration. Ces études ont une durée de trois ou quatre ans et sont sanctionnées par un diplôme appelé respectivement *bacharel* et *licenciada*.

L'enseignement supérieur polytechnique peut également déboucher sur des diplômes d'études supérieures spécialisées attestant d'une formation scientifique, technique et culturelle dans des domaines de spécialité et, après deux années d'études, le diplôme de *bacharel* peut être converti en un diplôme de *licenciado* à des fins professionnelles et académiques.

L'**enseignement supérieur privé et coopératif** propose une large gamme de formations allant du droit aux sciences sociales, en passant par les sciences humaines, les beaux-arts, l'architecture et l'aménagement du territoire, les mathématiques, l'informatique, le commerce et la gestion d'entreprise, l'ingénierie, les technologies ou encore la dentisterie. Ces études ont une durée de quatre ou cinq ans et sont sanctionnées par un diplôme de *bacharel* ou de *licenciado*.

H. Evaluation

Les étudiants sont évalués dans toutes les matières de leurs études. Les procédures d'évaluation dépendent de l'établissement ou de la faculté en question, mais prennent généralement la forme d'examens. Les étudiants peuvent repasser les examens auxquels ils ont échoué.

ROYAUME-UNI

Enseignement Supérieur

Source:

Structures des systèmes d'éducation dans l'Union européenne - EURYDICE/CEDEFOP, 1995.

Adresse internet :

<http://europa.eu.int/comm/education/structfr/strufr.html>

Il n'y a pas de recueil de lois cohérent en matière d'enseignement supérieur, mais la loi de 1992 sur l'enseignement postobligatoire et supérieur a introduit plusieurs réformes.

Dans la loi de 1988 sur la réforme de l'enseignement, l'enseignement supérieur est défini comme un enseignement dispensé dans le cadre d'études, dont les divers types sont mentionnés à l'annexe 6 de ladite loi, à savoir:

- les études menant au diplôme d'enseignant, d'éducateur ou d'animateur socioculturel ;
- les études de troisième cycle (y compris les études de maîtrise) ;
- les études de licence (*first degree*) ;
- les études menant au diplôme de l'enseignement supérieur (*Diploma of Higher Education*) ;
- les études menant au diplôme national supérieur (*Higher National Diploma - HND*), certificat national supérieur (*Higher National Certificate*) du BTEC ou au diplôme de gestion (*Diploma in Management Studies*) ;
- les cours préparatoires au certificat de l'enseignement (*Certificate in Education*), qui délivre le statut d'enseignant reconnu ;
- les études préparatoires à un examen professionnel de niveau supérieur ;
- les études de l'enseignement supérieur (qu'elles préparent à un examen ou non).

Les principaux organisateurs de cet enseignement sont les universités et les autres établissements d'enseignement supérieur, y compris les établissements spécialisés tels que les écoles d'agriculture, les académies des beaux-arts ou encore les écoles théologiques. Les établissements postobligatoires peuvent également dispenser certaines études de l'enseignement supérieur. L'Université ouverte (*Open University*) propose un enseignement supérieur par le biais de l'apprentissage à distance. Tous les établissements d'enseignement supérieur sont autonomes.

Il subsiste encore certaines différences structurelles entre les universités dites "anciennes" et "nouvelles", mais elles ont tendance à s'estomper progressivement. La loi de 1992 sur l'enseignement postobligatoire et supérieur permet à tous les établissements d'enseignement supérieur de faire figurer le terme "université" dans leur dénomination, à condition qu'ils répondent à certains critères. Si la plupart des universités dites "nouvelles" portaient auparavant le nom d'écoles polytechniques (*polytechnics*), d'autres établissements d'enseignement supérieur sont également autorisés à s'intituler universités.

Chaque établissement décide des licences et des autres cours qu'il propose et fixe les normes qui s'y appliquent. Pour des raisons historiques, certaines universités se sont spécialisées dans des domaines tels que les technologies (les établissements créés comme écoles technologiques et qui ont reçu le statut d'université) ou les sciences appliquées (les anciennes écoles polytechniques), mais proposent cependant un large éventail d'études. La loi prévoit depuis 1992 que tous les établissements d'enseignement supérieur, qui sollicitent le statut d'université, doivent offrir une gamme spécifique de cours couvrant de larges domaines d'études.

Tous les **établissements d'enseignement supérieur** sont autonomes et responsables à part entière de l'enseignement et de l'organisation interne. Les universités et certains autres établissements d'enseignement supérieur délivrent leurs propres titres et diplômes, tandis que les établissements plus petits doivent faire valider leurs qualifications par une université. Les établissements fixent eux-mêmes leurs méthodes d'enseignement et d'évaluation, mais doivent satisfaire aux exigences des Conseils de financement de l'enseignement supérieur (*Higher Education Funding Councils*). Ceux qui décernent leurs propres titres doivent disposer de points de référence externes d'ordre général et professionnel appropriés.

L'autorité la plus haute d'une université est le président (*Vice-Chancellor*), tandis que le responsable de l'administration porte généralement le nom d'administrateur (*Registrar*). La plus haute instance de

l'université s'appelle *Court* et comprend des membres du personnel ainsi que des membres externes élus. Les matières liées à la politique générale de l'université lui incombent. Sous ce conseil, intervient le conseil de l'université (*University Senate*). Il se compose normalement de membres du personnel enseignant, des chefs de département ainsi que de membres du personnel non enseignant et de représentants syndicaux. Il détient un pouvoir de décision dans les matières qui vont au-delà de la compétence d'une faculté. Les universités regroupent les départements apparentés en facultés, par commodité administrative. Tous les membres du personnel enseignant appartiennent à une seule faculté. Les facultés sont tenues de prendre des décisions et des mesures telles que l'approbation de nouveaux cours et la délivrance officielle de diplômes. Certains établissements d'enseignement supérieur sont organisés de manière comparable.

Les **établissements d'enseignement supérieur** sont en grande partie financés par les *FEFC* pour l'Angleterre et le Pays de Galles et par le produit des droits d'inscription. Certains travaux de recherche sont financés par les sept conseils de recherche (*Research Councils*). Tous les établissements sont encouragés à percevoir des recettes supplémentaires par le sponsoring, par l'exécution de missions de recherche commanditées par des entreprises commerciales ou industrielles ou par la commercialisation de leurs services.

Les *Funding Councils* tiennent compte du nombre d'étudiants attendus lorsqu'ils décident du montant du financement à accorder.

A. Admission

Les futurs étudiants à temps plein, candidats à une licence ou au *Higher National Diploma*, introduisent leur demande auprès de l'établissement de leur choix, par l'intermédiaire du service d'admission à l'enseignement supérieur - l'*Universities and Colleges Admissions Service (UCAS)*. Chaque établissement fixe sa propre politique d'admission. En règle générale, les candidats doivent être au moins titulaires de trois *GCSE* notés au niveau *C* et de deux *GCSE A Level* en différentes matières (ou le *AS* équivalent - voir 3. et 4.). Dans la pratique, la plupart des établissements requièrent des niveaux de qualification largement supérieurs aux exigences minimales en raison de la compétition pour les places disponibles. De plus en plus, les établissements tiennent compte d'autres titres (notamment les qualifications professionnelles) et font bon accueil aux candidatures émanant d'adultes ayant acquis une expérience pratique, mais n'étant pas titulaires des diplômes requis. De nombreux établissements d'enseignement postobligatoire proposent, généralement en collaboration avec des établissements d'enseignement supérieur, des cours d'admission destinés aux adultes sans qualifications officielles afin de les préparer à la poursuite d'études supérieures.

Plus un type d'études est populaire et plus le niveau de qualification exigé de la part des futurs candidats est élevé. Inversement, les études qui n'attirent pas beaucoup d'étudiants requièrent parfois moins de qualifications. Il faut parfois avoir suivi des études préalables avant de s'engager dans certaines études, tandis que d'autres ne présentent aucune exigence de ce type.

S'il n'existe pas officiellement de politique de *numerus clausus*, le ministère de l'Éducation fixe néanmoins des quotas dans le cadre des études menant à la profession d'enseignant, et le ministère de la Santé, en concertation avec les représentants des professions concernées et des autorités régionales en matière de santé, détermine le nombre d'étudiants admis aux études de médecine et de dentisterie.

B. Droits d'inscription - Financement des études

Tous les établissements d'enseignement supérieur demandent le paiement des frais de scolarité.

En Angleterre et au Pays de Galles, les frais de scolarité pour les licences sont généralement acquittés par les *LEA*; le gouvernement central leur rembourse toutefois ces dépenses. Les *LEA* allouent également des bourses d'études en fonction des revenus des étudiants et de leur famille. Les étudiants, qui souhaitent poursuivre des études de troisième cycle, peuvent solliciter des bourses (destinées à couvrir les frais de scolarité et de subsistance) auprès de l'organisme approprié, à savoir le ministère de l'Éducation, l'un des sept conseils de recherche (*Research Councils*) ou un organisme spécialisé en la matière. Un nombre limité de bourses est offert par certaines institutions. Il existe également un système de prêt à l'intention des étudiants.

C. Année académique

L'année académique commence le 1er septembre et se termine le 30 août. L'organisation des études est laissée à l'appréciation des établissements, mais elle suit généralement le même modèle. Dans le cadre des licences, la présence des étudiants est normalement requise à partir d'une date qui varie entre le début du mois de septembre et le début du mois d'octobre jusqu'à la fin du mois de juin. Des périodes de vacances de trois à cinq semaines sont prévues à Noël et à Pâques. Si, traditionnellement, les établissements organisaient leur enseignement autour de trois trimestres, ils sont maintenant de plus en plus nombreux à l'organiser sur la base de deux semestres, ce qui n'implique pas nécessairement un changement dans les dates de présence des étudiants.

D. Etudes - Qualifications

Les études de licence durent généralement trois ans, mais certaines durent plus longtemps (ainsi, les étudiants en langues étrangères sont habituellement tenus d'étudier ou de travailler pendant une année supplémentaire dans le pays où est parlée la langue qu'ils étudient). Quelques établissements ont introduit, à titre expérimental, une licence accélérée en deux ans. Les étudiants qui optent pour cette solution ont des vacances plus courtes que les autres étudiants. Les études de licence sont sanctionnées par le diplôme de *Bachelor*. Les diplômes les plus répandus sont ceux de licencié ès lettres (*Bachelor of Arts - BA*) ou de licencié ès sciences (*Bachelor of Sciences - BSc*). Les exigences en matière de fréquentation et de durée des études de troisième cycle varient en fonction de la nature des cours. Les diplômes de maîtrise requièrent au minimum une année d'études à temps plein ou l'équivalent à temps partiel. Toutefois, nombreux sont les cours qui nécessitent deux années d'études à temps plein ou l'équivalent à temps partiel.

Un grand nombre d'établissements appliquent les programmes de capitalisation et de transfert des unités de crédit (*Credit Accumulation and Transfer Schemes - CATS*), dont l'objectif est d'aider les étudiants à se créer un programme personnel d'études pour obtenir une licence. Les *CAT* prennent en compte les études et l'expérience professionnelle préalables. Ils permettent également aux étudiants, qui ne peuvent suivre des études de manière continue, d'obtenir leur diplôme. A l'échelon local, des établissements peuvent se regrouper au sein de partenariats pour appliquer un *CAT* conjoint, afin de permettre aux étudiants, si nécessaire, de suivre certains cours dans un établissement autre que le leur et de les faire valoir dans le cadre de leur licence.

E. Evaluation

Les établissements fixent leurs propres procédures d'évaluation. Dans le cadre de la licence, tous exigent la présentation d'examens. A l'heure actuelle, il est rare que la note finale dépende uniquement des résultats de l'étudiant lors des derniers examens. Dans la plupart des établissements, la note finale prend notamment en compte les examens présentés pendant les études et, plus particulièrement, les examens passés au terme de la deuxième année. Nombreux sont les établissements pour lesquels une partie de la note finale repose sur une forme d'évaluation continue.

F. Statistiques

En juin 1993, l'**Angleterre** comptait 72 universités, dont l'université ouverte et l'université de Londres (*University of London*), dont les huit écoles sont financées de manière séparée. En plus des universités, on dénombrait également à cette date 48 établissements d'enseignement supérieur et 75 établissements postobligatoires dispensant un enseignement supérieur. Au total, 828.806 étudiants à temps plein et 391.758 étudiants à temps partiel fréquentaient l'un de ces trois types d'établissements ou la seule université privée existante. Le **Pays de Galles** comptait quant à lui deux universités, dont un établissement fédéral formé de six *colleges* situés dans des villes différentes. Il y avait également neuf établissements d'enseignement supérieur et deux autres établissements. Ces trois types d'établissements accueillait au total 59.515 étudiants, soit 52.587 équivalents temps plein.

SUEDE

Enseignement Supérieur

Source:

Structures des systèmes d'éducation dans l'Union européenne - EURYDICE/CEDEFOP, 1995.

Adresse internet :

<http://europa.eu.int/comm/education/structfr/strufr.html>

Le système de **l'enseignement supérieur** a subi une réforme radicale le 1er juillet 1993 avec l'adoption d'une nouvelle loi sur l'enseignement supérieur et l'introduction d'un nouveau système d'affectation des ressources aux universités et aux établissements d'enseignement supérieur. Le rôle de l'Etat a été limité et les universités et les écoles supérieures jouissent désormais d'une autonomie beaucoup plus importante et elles sont libres de prendre elles-mêmes les décisions relatives aux questions qui étaient auparavant du ressort du Parlement et du gouvernement, comme l'organisation des études, l'admission des étudiants, l'utilisation des ressources disponibles et les structures institutionnelles.

Désormais, sous le nouveau système, la capacité des programmes et la répartition des subventions entre les établissements seront influencées par les besoins des étudiants et par les résultats qualitatifs et quantitatifs obtenus par les établissements. L'organisation des études et la gamme des cours offerts sont déterminés à l'échelon local. Les étudiants se sont vu accorder davantage de liberté quant au choix du parcours de leurs études en vertu d'un nouvel arrêté sur les diplômes, valable au niveau international et annexé à l'arrêté sur l'enseignement supérieur de 1993.

L'enseignement supérieur est financé directement par l'Etat. Pendant de nombreuses années, l'allocation des ressources affectées à l'enseignement supérieur de premier cycle s'est basée sur le nombre d'élèves de première année. **Aujourd'hui, les subventions allouées aux universités et aux écoles supérieures sont basées sur des propositions du gouvernement et consistent en enveloppes forfaitaires allouées directement par le Parlement aux établissements.** Le système d'allocation repose sur le principe que les subventions accordées représentent une rémunération pour les résultats obtenus. Par "résultats", on entend le nombre de points comptabilisés par les étudiants (environ 60%) et le nombre d'étudiants équivalents temps plein suivant des cours dans l'établissement concerné (environ 40%). Le montant total pouvant être alloué à une université ou à une école supérieure est stipulé dans un contrat d'enseignement portant sur une période de trois ans.

L'objectif des établissements d'enseignement supérieur tel que stipulé dans la loi sur l'enseignement supérieur de 1993 est de dispenser un enseignement supérieur et de mener des activités de recherche et des activités artistiques. Ces deux grands objectifs devraient être étroitement liés. L'accent doit être placé sur la qualité et sur l'exploitation efficace des ressources disponibles. L'égalité entre les filles et les garçons devrait être respectée dans tous les aspects de l'enseignement supérieur. Les universités et les établissements d'enseignement supérieur devraient également favoriser la connaissance des autres pays et des relations internationales.

Les établissements d'enseignement supérieur de l'Etat sont les suivants :

- les universités d'Uppsala, Lund, Göteborg, Stockholm, Umeå et Linköping ;
- 15 écoles supérieures disséminées dans le pays ;
- des instituts à faculté unique, à savoir l'Institut Karolinska (médecine et dentisterie), l'Institut royal de technologie, l'Institut de formation pédagogique de Stockholm et l'Institut supérieur d'éducation physique et de sports ;
- 7 écoles supérieures plus petites situées à Stockholm et dispensant une formation dans différents domaines artistiques.

Les 26 écoles de sciences de la santé, qui dépendent des conseils de comté, dispensent une formation préparant aux professions paramédicales.

Les universités et les établissements d'enseignement supérieur de l'Etat sont des organismes du gouvernement central, dont les employés ont le statut de fonctionnaire.

A. Admission

Pour être admis dans l'enseignement supérieur en Suède, les étudiants doivent tout d'abord répondre aux conditions générales d'admission communes à tous les programmes et, ensuite, aux conditions spécifiques d'admission imposées par les universités et les établissements d'enseignement supérieur. Les conditions spécifiques varient selon les études choisies.

Pour répondre aux conditions générales d'admission dans l'enseignement supérieur, il faut avoir suivi avec fruit un programme national de trois ans dans l'enseignement secondaire supérieur ou toute autre formation équivalente suédoise ou étrangère ou avoir acquis un niveau de connaissances équivalent, notamment via l'expérience professionnelle. Les candidats dont la langue maternelle n'est pas une langue nordique doivent avoir les connaissances requises en suédois, par exemple en suivant un cours préparatoire d'un an. Tous les candidats sont tenus d'avoir de très bonnes connaissances en anglais.

La responsabilité de l'admission et de la sélection des étudiants incombe aux établissements eux-mêmes. A l'intérieur d'un cadre général, ils peuvent déterminer les critères d'admission à leurs études et décider si la procédure d'admission sera appliquée au niveau local ou par l'intermédiaire du service central de l'Agence nationale de l'enseignement supérieur.

Pour la sélection des étudiants, un ou plusieurs des critères suivants sont d'application: les résultats scolaires, les résultats au test d'aptitude à fréquenter l'enseignement universitaire (test national non obligatoire commun à tous les établissements d'enseignement supérieur) ou à un test spécial (par exemple des entrevues), une formation ou une expérience professionnelle antérieure.

Au cours des années 1970 et 1980, la capacité d'accueil de l'enseignement supérieur suédois est demeurée pratiquement constante, le nombre total d'élèves admis variant entre 40.000 et 45.000 par an, malgré une augmentation considérable de la demande. Depuis 1991, on assiste toutefois à une augmentation constante du nombre total de places pour les étudiants du premier cycle et vers 1995, le nombre d'étudiants aura augmenté de 30%.

Environ 30% des jeunes poursuivent des études dans l'enseignement supérieur après avoir terminé l'enseignement obligatoire et l'enseignement secondaire supérieur. Mis à part les étudiants sortis directement de l'école, la population étudiante de l'enseignement postsecondaire comprend également un nombre relativement important d'étudiants plus âgés que la moyenne, c'est-à-dire des étudiants qui ont déjà acquis une expérience professionnelle plus ou moins grande.

B. Droits d'inscription - Financement des études

L'enseignement supérieur est gratuit. Le programme d'aide aux étudiants de l'enseignement postsecondaire s'applique aux étudiants inscrits au premier cycle dans les universités, les établissements d'enseignement supérieur et certains autres établissements, ainsi qu'aux étudiants âgés de 20 ans et plus qui suivent une formation de l'enseignement secondaire supérieur ou un autre type d'études de niveau équivalent. Cette aide consiste en une bourse non remboursable et en un prêt remboursable plus important, qui sont accordés pour les études à temps plein et à temps partiel.

Le gouvernement a annoncé que des changements devraient intervenir en la matière.

C. Année académique

L'année académique comprend 40 semaines et est divisée en deux semestres. Le premier semestre va de la mi-août ou de la fin août à la mi-janvier et le deuxième semestre, de la mi-janvier à début juin. Deux semaines de congé sont généralement prévues à Noël.

D. Etudes/Qualifications

Dans le nouveau système d'enseignement supérieur, les étudiants sont libres de choisir les matières à étudier et de combiner différents cours pour leur diplôme. En ce qui concerne les études censées conduire à un diplôme, les cours peuvent être combinés de manière à former un programme d'études (*utbildningsprogram*) si l'université ou l'école supérieure le souhaite.

Un arrêté sur les diplômes stipule les exigences à remplir. Tous les cours et tous les programmes d'études doivent également se conformer à des programmes établis par les universités ou les établissements d'enseignement supérieur. Les études de premier cycle sont proposées sous la forme de programmes d'études ou de cours à matière unique. Les études durent généralement de deux ans à cinq ans et demi. La durée des cours à matière unique varie de cinq semaines à un an et demi.

Le nombre moyen d'heures de cours est de 40 par semaine pour les études à temps plein, y compris les études individuelles et les travaux de groupe. La durée des cours se mesure en points: une semaine de cours à temps plein équivaut à un point et un semestre de cours à temps plein correspond à 20 points.

L'enseignement est dispensé sous la forme de cours auxquels assistent jusqu'à 300 étudiants environ et de séminaires accueillant environ 30 étudiants. Les étudiants sont également censés participer activement à des travaux de groupe, à des travaux pratiques et à des séminaires. Les cours se donnent en règle générale en suédois, mais une grande partie des syllabus des cours obligatoires sont en anglais.

Certains programmes prévoient une formation pratique dans le secteur industriel concerné ou dans le secteur public. Il arrive que cette formation pratique s'effectue durant les vacances d'été. Dans de nombreux programmes, une grande partie du semestre final est consacrée à la préparation d'un travail de fin d'études ou d'une thèse. Les étudiants réalisent ces travaux soit individuellement, soit en petits groupes.

Il existe deux types de diplômes: les diplômes généraux et les diplômes professionnels. Les diplômes professionnels (*yrkesexamen*) sont décernés aux étudiants qui ont terminé avec fruit des programmes de durée variable (de deux ans à cinq ans et demi) préparant à des professions spécifiques, comme le diplôme universitaire de médecine ou d'enseignement (pour l'enseignement secondaire supérieur).

Les diplômes généraux sont les suivants :

- le *högskoleexamen*, décerné après des études équivalant à un minimum de 80 points (deux années d'études) ;
- le *kandidatexamen*, décerné après des études équivalant à un minimum de 120 points (au moins trois années d'études), dont 60 points pour la matière principale et 10 points pour une thèse ;
- le *magistexamen*, décerné après des études équivalant à un minimum de 160 points (quatre années d'études), dont 80 points pour la matière principale et 20 points pour une ou deux thèses (10 points chacune).

E. Evaluation

Tous les cours font régulièrement l'objet d'examens écrits et/ou oraux. Il n'y a toutefois pas d'examens de fin d'études couvrant un programme complet de trois ou cinq ans. Ceci signifie que les étudiants doivent être prêts à se soumettre toutes les trois ou quatre semaines à des tests destinés à évaluer leurs connaissances.

Les notes sont généralement attribuées selon une échelle à trois niveaux: refusé, reçu et reçu avec distinction. Certains cours ne donnent lieu qu'aux mentions refusé et reçu. Certaines facultés, notamment les facultés d'ingénierie et de droit, appliquent d'autres systèmes d'appréciation.

L'évaluation de l'enseignement supérieur relève du **Bureau du Président des universités suédoises**, qui coordonne l'évaluation des établissements d'enseignement supérieur. Ce conseil est également chargé de décider si un établissement d'enseignement supérieur a le droit ou non de décerner des diplômes. Le contrôle des activités des universités et des écoles supérieures au niveau national incombe à l'**Agence nationale de l'enseignement supérieur**, qui offre également différents types de services aux établissements d'enseignement supérieur (notamment la coordination de l'admission des étudiants) et qui fournit des informations sur l'enseignement supérieur en Suède et à l'étranger.

Le **Conseil national d'aide aux étudiants** se charge de l'administration, de l'observation et de l'évaluation de l'aide financière accordée aux étudiants dans le cadre des études postobligatoires en Suède et à l'étranger.

F. Enseignants

Depuis l'année académique 1993/94, toutes les universités et tous les établissements d'enseignement supérieur sont autorisés à décider seuls de la création de chaires et de la nomination de leur personnel. Le personnel enseignant est réparti entre les principales catégories suivantes: professeurs, maîtres de conférence, chercheurs stagiaires et chercheurs/chargés de recherche, chargés de cours. Depuis 1986, des tâches diverses (enseignement, recherche, études personnelles, orientation pédagogique et administration) sont intégrées dans la même charge. Les professeurs ont certains engagements pédagogiques, mais ils se consacrent essentiellement à la recherche. Les maîtres de conférence, titulaires d'un doctorat, doivent quant à eux faire de la recherche et enseigner. Les assistants ne sont pas tenus d'avoir un doctorat ; pour être nommés, ils doivent s'être montrés capables d'enseigner à des étudiants du premier cycle.

L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR AUX ETATS-UNIS

L'enseignement supérieur américain a été abondamment décrit.

L'annexe 4 du rapport de Jacques Attali²² en donne une présentation synthétique extrêmement claire.

Nous avons pris le parti de donner, dans cette annexe, quelques visions de ce système.

Notamment celles :

- d'Henry Rosovsky, ancien Dean d'Harvard, à travers un court extrait de son essai *Harvard, mode d'emploi* (Editions Odile Jacob, octobre 1993) ;
- d'Olivier Blanchard, Professeur d'Economie, Directeur du département d'économie du M.I.T. (Page Rebonds, *Libération*, 22 juin 1998) ;
- de Martin Trow, de l'université de Berkeley, « *Governance in the University of California : the transformation of politics into administration* » qui analyse comment la gouvernance d'une grande université publique permet de résister au pouvoir politique et de garantir l'indépendance académique.

²² Jacques Attali, *Pour un modèle européen d'enseignement supérieur*, Stock, 1998.



Governance in the University of California: the transformation of politics into administration¹

Martin Trow

Graduate School of Public Policy, University of California, Berkeley, CA 94720, U.S.A.

1. Introduction

The University of California (UC), on its nine campuses and its many properties and institutional connections all over the world, has an operating budget of over eleven billion dollars (1996-97),² over 160,000 students and almost that many employees. Within the state of California this University is one of three segments of public higher education, the other two being the California State University (CSU) on some twenty-two campuses with some 330,000 students, and the community colleges on some 100 sites around the state with over a million students taking its courses. By law, the University of California has a monopoly in the public sector on the awarding of the doctoral degree and a near monopoly on research; it also admits the most academically able of the graduates of California high schools. It is important that students in the other two public sectors are earning credits which would allow them to transfer at some point in their careers to the University, and many in fact do. Alongside the public sector are a large number of private universities and colleges, the best known being Stanford University and Cal Tech.

Any summary of the governance structures and processes of such an institution would take a long book—unfortunately, one still to be written. To discuss how this

¹ Paper prepared for a German-American conference 'The University in Transition,' March 17-21, 1997, Berkeley, California. This paper might equally as well have been subtitled 'The minimization of conflict.'

² If the budgets of the three big national laboratories administered by the University are excluded, the operating budget of the University is then about \$8.5 billion. Of this, only about \$2 billion come from the state of California. So the University is not precisely a state university, but a state-aided university. But those phrases do not adequately define the relationship of the University of California to the state's government.

system is governed, how myriad decisions are made about and within it, large and small, is not the work of an essay. So rather than work descriptively through the main elements in the governance of the University, I will try instead to explore what I see as the overriding aims and purposes behind the University's forms of governance and administration. I believe that we can understand a good deal if we see these as embodied in two broadly shared principles in the University, shared by regents, presidents, chancellors and academics, principles of action shaping how the University relates to the outside world and how it governs itself. These two principles are first, the maximization of the University's autonomy—its capacity to direct its own affairs; and second, the pursuit of preeminence—or how to become or remain the best university in the country in every possible department, service and activity. This latter is the principle that Neil Smelser has called 'competitive excellence'—a kind of excellence that is measured in comparisons with other leading research universities in this country and abroad.³ In common language, we want to be number one, and we want to be able to govern ourselves. These are not merely abstract principles or ideals; they are the criteria by which much of what is done in the University is directed and assessed.

These two values or principles are mutually reinforcing. University autonomy allows the university to remain largely meritocratic in its academic appointments and promotions, and, within limits, in student admissions and non-academic staff appointments as well. And the vigorous pursuit of competitive excellence gives the University the world-wide reputation that is the major bulwark and support for its institutional autonomy.

These criteria together lead the University in a variety of ways to resist both political pressures from outside, and also the introduction of partisan political forces into the governance of the University. The first kind of resistance, against external political pressures, is the obvious defense of the University's autonomy; in the U.S. a populist and politicized society, that is a continuing struggle, especially for public universities in California. The resistance to partisan political activity within the University is thought by most participants to be necessary to preserve it as a meritocracy guided by the principle of competitive excellence, and that only a severely meritocratic institution can maintain its academic quality and leadership.

Partisan politics—the politics of party and interest—is pursued with great passion in the United States, as we all know. And a central question throughout our history has been to what extent it is either desirable or possible to insulate any public institution from the influence of party politics. One device used by many European nations has been to create a civil service which in its own spheres of competence is to some degree independent of the political currents of the day. And the autonomy of universities in some European countries, with Germany as the model, is in part procured by treating academic scholars and scientists as members of the civil service, and thus protected from direct political influence in their intellectual work.

³ Neil J. Smelser, 'Growth, Structural Change, and Conflict in California Public Higher Education, 1950-1970,' in Neil Smelser and Gabriel Almond (Ed.), *Public Higher Education in California*, Berkeley, University of California Press, 1974, pp. 9-143.

The United States did not go in that direction. But that has left the question of how American universities, and particularly public universities dependent on public funds, could be insulated from the direct play of party politics and political influence. Not all American universities have succeeded in that effort, or have been uniformly successful throughout their histories. This University has been remarkably (though not totally) successful in resisting political influence, which may partly account for its extraordinary success as an institution. Of course the University has seen plenty of conflict with political overtones, and has been exposed to a good deal of external political pressure over the years. But it is fair to say that despite these pressures, the University has preserved a very large measure of autonomy, certainly by comparison with other American public universities. These sweeping judgements would need a great deal of amplification to be persuasive. But rather than discuss these political disputes and pressures, I want to suggest that the central goal and function of our governance machinery is to resist those pressures, and to remove their causes as far as possible. I am talking about what governance in UC tries to do and, indeed, what it exists to do, and not the more complicated question of how successful it is or has been.

2. The resistance to politicization

The foundation of resistance by the University to political influence was first laid down in the Constitution of the State in 1879, which declares that the University is a 'public trust' and that its organization and government should be 'entirely independent of all political or sectarian influence, and kept free therefrom in the appointment of the Regents and in the administration of its affairs...'⁴ This clause in the state Constitution does not deflect all efforts by governors and legislators to influence the character and direction of the University, but it is a powerful if largely symbolic force asserting the autonomy of the university against the play of domestic politics.⁵ Moreover, other elements in this clause in the Constitution established the principle that the state's contribution to the support of the University come as a block grant, in ways that make it difficult for politicians of whatever stripe to intervene into the private life of the University—into its internal arrangements—through the vehicle of the University's budget. The state does not support this or that chair or department or school or campus; it provides the money to the University as a whole, which then decides on its internal allocation. I need hardly say that legislators and governors are not shy about indicating their preferences respecting various aspects of the University's operations, and not infrequently try to link their support for the University's budget to the University's attention to or even compliance with their wishes. Senior University administrators spend a fair amount of time in discussions with various

⁴ Verne A. Stadtman, *The University of California 1868-1968*, New York, McGraw Hill, 1970, p. 82.

⁵ Symbolic, because University lawyers are reluctant to actually test the constitutional protection in the courts for fear that it would not sustain the weight of institutional autonomy placed on it.

officials of the state government, both in the executive and legislative branches, and the University is sensitive to their concerns, as a public university ought to be. But in principle, a principle that is strongly defended, it remains finally the decision of the University what activities it pursues, and how it spends its funds.⁶

The University's capacity to defend itself against partisan political interference in no way rests solely on the protection built into the California Constitution of 1879. Moreover, this resistance to political interference from outside has extended to a distaste for political activity inside the University as well, and a preference for administration over governance. Let us look briefly at some of the other ways the University tries to minimize the role of politics in the University.

3. UC is not a democracy

One way of reducing the play of politics within the University is not to have many occasions for voting; and there are very few occasions for voting in the University's governance structure. Whatever else the University of California may be, it is not a democracy. And that is perhaps strange, located as it is in the most populist state of a broadly populist country, a state in which significant laws and revenue sources are commonly initiated and passed by the whole electorate, laws which override those made by the representative houses of the Legislature. But starting with the Regents, 18 out of the total of 25 are appointed directly by the governor then in office when a place is vacant, and those are the regents who actually do the business of the Board; there are seven *ex officio* members, four of whom are elected state officers who with some exceptions rarely attend meetings of the Board; two are elected by the UC Alumni Association for one year terms.⁷ The seventh *ex officio* member is the President of the University. The appointed members of the Board of Regents serve for twelve years, ensuring that they will serve beyond the term of the governor who appointed them. A regent can be reappointed, but cannot be dismissed except for criminal behavior; in fact none ever has been dismissed. All this is designed to make them independent of the governor who appointed them, at least over time.

The Board of Regents appoints the president of the University, with the advice of the Academic Senate; the Board also appoints all chancellors on the advice of the president and a Senate committee. Chancellors appoint all the senior academic and non-academic administrators: they appoint the provosts and deans, and the latter appoint department chairmen, though usually on the advice and with the participation of the department in question, and sometimes of a committee of academics from

⁶The Legislature often attaches 'budget language' to a budget it passes, indicating its interests in the way the budget is used by the University, and pointing to particular activities or conditions it wants to see the University honoring. The University is sensitive to these indications of the Legislature's wishes, and can anticipate having to explain how they were followed, or why they were not. But the University will not conform to such 'instructions' if they seem to violate its sense of its own autonomy.

⁷The Regents themselves elect a student for a one year term.

other departments. Of course a good deal of consultation goes on in connection with these appointments, but basically academic administrators are appointed by their superior officers, and can be and indeed occasionally are dismissed by their senior officers. The contrast here with European practice is very marked indeed, and largely accounts for the far greater power wielded by these academic officers as compared with their counterparts overseas. Incidentally, all these officers except for department chairmen serve without limit of term, another aspect of their office which strengthens their hands.

4. The academic senate and the academic community

If we are to find democracy anywhere in the University, it should be in the Academic Senate. But here too we see an aversion for democratic political processes in favor of appointive procedures and consensual decision-making. The model is a guild rather than a bureaucracy, but guilds are no more formally democratic than bureaucracies.

But first a word about the academic community. In UC the Academic Senate consists of the whole body of academic personnel, from the newest assistant professor to and including Emeriti professors. All have an equal standing in the Senate, all have all its rights and privileges. Indeed, it is important to stress what American academics, and not just at UC, take for granted, that almost every assistant professor who gains tenure will, in the fullness of time, become a full professor. Merit and market together will affect how fast he or she makes that transition, but promotion is chiefly a matter of salary anyway. There is no *mittlebau*, no body of academics who are not professors and not likely to become professors. So there is no significant conflict of interest between professorial ranks—and so, no need for a separate representation of that class of academic personnel in the governance structure, or for the representative bodies in which, after appropriate campaigns and elections, such defined and distinct categories of academic personnel would be represented.

Moreover, like other leading American research universities, UC does not have an academic trade union. That is to say, the academics do not bargain collectively with any authorities about pay, working conditions, fringe benefits, or anything else. Thus, there is no organization at the heart of the university whose interest it is to cultivate and organize discontent, and to find allies for its positions in the larger political parties of the society. The Academic Senate, which I have already said consists of all the regular academics in the University, from assistant professor up, and some other senior academically linked administrators as well, manages its business through a variety of committees. But these committees are for the most part not elected. With some few exceptions, on each campus they are appointed by one committee that is elected—a Committee on Committees.⁸ To become a member of that committee one cannot actively run for election—indeed to be seen to want to be elected is almost

⁸ Each campus arranges its own Senate rules. Currently, most campuses, but not Berkeley, also elect their Divisional Chair as well as their Committee on Committees.

certainly to fail to be elected. One is nominated by a group of friends and admirers, and other members of the Senate vote for candidates on their judgment of the character of their nominee or of his/her nominators. But any connection with external political links is kept at some distance through the absence of campaigning. One result is that members who are elected or appointed to any Senate committee have no obligations to any faction or group of constituents, and can speak in their own voices and as prompted by their own judgment and conscience. The absence of these external commitments eases the emergence of the compromise and consensus that are the basis of almost all actions by Senate bodies. One might go so far as to suggest that the exclusion of factional and party organization within the governance structure of the University is precisely to allow for decisions to be made as the outcome of (sometimes prolonged) discussion and the search for consensus, both in Senate bodies and in their relations with administrative officers.

The Academic Senate in this University has rather more formal power and authority than is common in its counterparts in other American research universities. Roughly, and very briefly, Senate bodies have primary responsibility for the academic programs on the several campuses, for the appointment and promotion of academic staff, and more ambiguously, for the criteria for the admissions of students—though this latter has been at the heart of a real controversy within the University over the past two years. Beyond that, it is consulted and advises on everything else—but its weight in those consultations varies with the issue in question. Outside the realm of teaching, research, student admissions and assessment, and academic appointments and promotions, the role of the Senate is to react to initiatives by administrative officers: to reject them when they seem at odds with academic values or procedures, to improve and refine them, and ultimately to legitimate administrative decisions and actions for the whole body of academics who can then believe that their interests and values are being protected. All this is known in the University as ‘shared governance’. Above all the Academic Senate works through consultation and advice, and in its quest for consensus, often very slowly. Wise administrators take that into account, and are patient. Problems arise when decisions have to be made quickly, or administrators claim that they do. But when the Senate is working well with administrative officers, whether on a campus or in the President’s Office, the actions and decisions taken gain a measure of legitimacy and the willing acquiescence of the academic community that is required for anything in a university to be done well. The existence and work of the Academic Senate creates a climate on our campuses of what might be called ‘responsible inattention’ to the many and remote activities of the University beyond the scholarly and scientific horizons of the academic staff. For the ordinary academic, the existence of the Senate and its committees lets them get on with their real work of teaching and research in all their manifold guises.

5. On treaties and bureaucratic agreements between the University and state government

The aversion to internal political dispute is linked to the University’s resistance to external political pressures. Internally, as I have noted, we have no trade union, no

politicized contest for office. But in addition, the University goes to some lengths to reduce the ordinary issues of dispute and controversy. For example, one issue that is commonly a source of controversy, in this country as well as abroad, between the academic community and the administrative officers, civil servants or politicians who determine such things, is the level of academic pay—either for all academics, or for different ranks. But at least since WWII, UC has not experienced a significant controversy between the academic community and internal or external authorities over the issue of compensation. No one in the University comments on this peculiar fact because it is so taken for granted. How is this possible? Well, briefly it is because we do not negotiate our own broad salary schedules, but let other American universities do it for us. And that is through an agreement with the state legislature, and the appropriate civil servants in state government, that our salaries, rank by rank, will be roughly comparable to and competitive with the salaries of eight other named (and leading) American research universities, four public and four private. Their salaries are published, and are the guidelines for ours, the principle being that UC must be paid about as well as these other institutions if we are to be competitive with them for leading scholars and scientists. And while our salaries vary a bit from those averages depending on the condition of California's economy, public authorities still accept in principle that we must be at or a little above the average of these other institutions, and if we fall behind in bad times we must catch up when times are better.⁹ Of course individual academics negotiate their own salaries in a somewhat different way, but that is within the broad guidelines that emerge from this treaty with the state that takes categorical salaries out of contention.

This example illustrates the link between external and internal politics in UC. The University enters into this treaty over how to set academic salaries with the state almost as an equal; the decision over academic salaries does not lie with politicians or civil servants, but has been absorbed into a formula and taken largely out of the political arena. As a consequence, there is one less big political issue within the University for political groups or factions to organize around. This transformation of politics into administration is precisely what Lenin, who lived by the principle of the primacy of politics and conflict, warned against; but then that may be the best recommendation for what we do.

Indeed, it has been the habit and strategy of the University of California, almost from its beginning, to take its operations out of the political arena in every way possible, often by developing stable understandings and agreements with state officials regarding the formulas governing the funding of the University. These agreements cover such matters as the per capita state support for students and faculty, the extent and nature of state support for the maintenance of university buildings and facilities, as well as the agreement for setting academic salaries and increases. These agreements

⁹'The governor's budget for UC also calls for ... employee pay increases equivalent to an average 2% salary increase ... and additional funding equivalent to a 3% parity increase for faculty. That funding would bring faculty salaries to within 1.6% of the average pay at UC's eight comparison institutions. This is a priority of Regents, who hope to close the faculty salary gap by 1998-99.' 'UC begins discussion of long-term fee policy.' *Focus*, vol. 11, No. 3, February/March 1997, p. 7.

outlive governors and other elected officials, and provide an important insulation against the hostility or political gestures of governors, (and we have had some in recent decades of both parties), a basis of stability that gives the University the ability to plan its future with some confidence. The officials in the President's Office who look after these agreements will protest that they are not as stable as I suggest; that they are constantly under review and discussion, and need to be carefully tended by senior administrators and by the president of the University himself. Yes, of course, and that is an important part of the work of the Office of the President; but those formulas and treaties are by and large still in place after the financial strains of the early '90s and substantially reduce the direct influence of political considerations in the funding and operation of the University.

I said a moment ago that when our senior administrative officers negotiate an agreement with the state over some aspect of university life, and state funding for it, we meet with them almost as equals. The University has a considerable capacity to defend itself politically, though not primarily through the instruments of partisan politics. The University of California has 800,000 living alumni, including the current Governor of the State, some 30% of the state's legislators and a quarter of California's congressional delegation in Washington, along with many leaders of business and industry. President Richard Atkinson has noted that among the many business leaders and entrepreneurs who are UC graduates are the chief executive officers of Intel Corp. and Sun Microsystems.¹⁰ Moreover, the University makes very considerable efforts to bind its students and alumni to the University with ties of loyalty and affection, sentiments that are potential sources of support both material and political. But this kind of support does not rest on sentiment and loyalties alone. The University's long-standing commitment to public service of every kind has the effect of creating new friends and strengthening ties to groups and segments of the community who have never been to the University. Broad support in the society at large is always potential political support; and it helps to protect the University against the direct intervention of political interests into the life of the University. To a considerable degree it is the University's latent political power that insulates it from direct political interventions. And that latent political power, arising directly from the University's long-standing commitment to public service, is a major element in its ability to maintain its institutional autonomy.

Another treaty between the state and the University, perhaps the most important of all, is the Master Plan, fathered by Clark Kerr and embodied in state law in 1960. The Master Plan also serves to reduce the role of politics in the life of the University, in this case by defining in an authoritative way the relations between the University and the other segments of public higher education. Of course there are controversies between the University of California and the California State University, not least over the allocation of limited state funds available for higher education. But the Master Plan does in fact limit the nature and extent of such controversies: for example, it rules out the possibility of what is elsewhere called 'institutional drift'—the tendency

¹⁰ Annual Financial Report, University of California 1995-96, p. 5.

of non-university institutions to seek to gain full university status, complete with research resources and the right to award the doctoral degree. In many countries universities are continually struggling with what they see as the threat of the elevation of non-university institutions into the university sphere, with the consequent dilution of research resources and, as they fear, also the dilution of university academic standards. The Master Plan prevents that by assigning the three segments distinct spheres of work,¹¹ and by making clear that no CSU campus will be promoted to the status of a UC campus, however hard it might lobby in the state capital. That takes a big issue out of the political arena. Still, the California State Universities do offer Masters degrees, and many of their graduates continue their education as graduate students in UC. And they have the name and standing of universities—though not research universities. European academics and civil servants can hardly imagine a university without a strong commitment to research, which makes this particular compromise there more difficult.

The University employs formulas to reduce controversy both internally and in its relations with the state. In 1996, in what he called 'University of California's Budget Initiative,' the President surrendered his power to allocate the state's block grant among the nine campuses, a power which of course entailed chronic controversy among the campuses and with the Office of the President (OP) over that allocation. Instead, in agreement with the chancellors, the OP agreed to allocate the grant on a formula based on student enrolments on each campus. This reduces the OP to something like a conduit of state funding directly to the campuses. The OP thus loses a measure of influence over campus policy and practice, but effectively takes the allocation of the annual state allocation out of controversy.

And further, just now the University is exploring the possibility of writing yet another treaty with the state that would commit the state to 'provide... UC with at least their current proportional share of the state's general fund budget, currently about 4 percent.'¹² The formula would start with that level of current funding, but also commit the state to adjust future state support to both the growth in enrolments and also to growth in the California per-capita personal income.¹³ It also ties student fee increases to California's per-capita income growth. Such an agreement would reduce the political influence of students on the legislature, allow fees to grow slowly and predictably, while stabilizing the portion of the University's income that comes from state sources. If the state government agrees, this would take yet another set of controversial issues out of the political area.

There are, of course, downsides to the minimization of conflict within the University, and the substitution of administration for governance. The principle behind this

¹¹ In addition to the three public segments—UC, CSU and the community colleges—the Master Plan also recognizes and provides a place for California's many private colleges and universities.

¹² 'UC begins discussion of long-term fee policy,' *op. cit.*, p. 1.

¹³ The potential agreement is embodied in AB (Assembly Bill) 1415 (Bustamante), 'The Higher Education Partnership Act of 1999,' published by the University of California, July 8, 1997. My thanks to Associate Vice-President Lawrence Hershman, Director of the Budget for UC, for a helpful conversation on these issues, though he is not responsible for my interpretations of its effects on governance.

policy is to drive as many educational decisions as possible down from state government, and from the Regents and the Office of the President to the campuses, then to their schools and colleges and departments and on to the individual faculty members who are presumably most competent to make academic decisions. The policy necessarily weakens the Office of the President and strengthens the chancellors; much of the power devolved to the campuses remains with the chancellors, who are not so anxious to devolve authority as is the President. The chancellors are also currently greatly strengthened by the rapid increase in private giving, almost all of it to the campuses rather than to the University as a whole, putting very large amounts of discretionary money in their hands.¹⁴ All this is at the expense of the concept of 'One University on nine campuses,' of the power of the President to innovate and lead, and, incidentally, also of the power and influence of the Academic Senate, both system-wide and on the campuses.

But the right balance of power between the center (the Office of the President) and the campuses is itself a controversial issue. My point here is that most of the formulas described above, many ironically developed on the initiative of the President, have weakened the role of University governance and decision-making in relation to administration, and have shifted the center of gravity of the University to the campuses. The University today, for good or ill, is more a confederation of largely autonomous campuses than the federal university that it was even five years ago. But the Office of the President still has important functions to perform. One of these is to buffer the campuses from the direct pressures of political forces as reflected in state government.

6. A buffered university

The University, and all its campuses, deal with the State of California through the Office of the President, and not through the chancellors. That means that the campuses, where the actual teaching and research goes on, are buffered by the Office of the President, full of administrators who have a lot of experience dealing with the state government, both executive and legislative branches, and thwarting its interventions. Much time is spent by senior administrators dealing with elements of state government over issues of whose very existence the University's scholars and scientists are mercifully kept in ignorance. Not only does the Office of the President buffer the campuses from direct involvement with state government, but the President and his staff, and all the chancellors are buffered in turn against intrusion by state government by the Board of Regents, who hold ultimate legal authority over all aspects of University life, and effectively control all its assets. It is absolutely crucial

¹⁴ For example, Berkeley received over \$182 million in 1996/97 from 66,000 contributors. 'Direct state support now accounts for 38% of the campus's budget, compared with 52% in 1985.' ('Campus Gets More Gifts in 1996-97,' *The Daily Californian*, August 8, 1997.) Of course many of those gifts are earmarked for particular uses by the donor, but that still leaves large sums at the discretion of the chancellor.

for the autonomy of the University that the Regents are inside the University, rather than an arm of government.

The Regents have considerable freedom to avoid public discussion of controversial issues, and to delay taking action on issues that are politically sensitive. Often, though not always, time drains the passion out of an issue, and allows it to be avoided altogether, or to be resolved quietly and administratively, rather than noisily and politically. A current example is the issue of providing University benefits to same-sex partners:

'An unlikely coalition that includes Regent Ward Connerly is pressuring the University of California to offer benefits to same-sex partners. But UC administrators—still recovering from the bitter affirmative action controversy—have been working hard to keep the issue out of the public cross-fire. 'We've known it's a looming issue and we won't escape it, but we have all the big issues we can deal with right now,' said one regent, who requested anonymity.'¹⁵

7. Markets as a substitute for politics

There are still other forces and circumstances which reduce the direct impact of politics on the University. One of these is the role of competition in various kind of academic markets. I have mentioned that the overriding value of the University, around which consensus always crystallizes, is that of competitive excellence—the common wish to be, and to be seen to be, the best university in the country.¹⁶ The reputation of the University as a whole is an aggregate of the reputations of its nine campuses and of their academic departments and professional schools. Moreover, the University has been remarkably successful in persuading governors and legislators of the importance of this ideal, and even of the costs of achieving it. With this shared value always implicit in the University's decisions and actions, many of them become less controversial. To take an example close to home: in the late sixties, a number of the leading research universities with whom Berkeley compares itself had established or were considering the establishment of a graduate school of public policy. Perhaps the best known of these was and is the John F. Kennedy School at Harvard. A distinguished political scientist at Berkeley successfully proposed the creation of such a School here. It has its own unique character, but it was created with less controversy than if the University as a whole were not committed to being in the vanguard of intellectual developments, both in the scholarly and scientific disciplines and in the education of professionals.

Or to take a much larger example: in the early and middle '80s, there were signs that the quality of work coming out of some Berkeley's departments of biology was falling behind those of its major competitors. This unwelcome discovery occasioned a quick and substantial reaction: working together, University leadership (the then

¹⁵ Pamela Burdman, 'UC Pressed on Partner Benefits,' *SF Chronicle*, 5 April, 1997, p. 1.

¹⁶ This is a central concept in the essay by Neil Smelser, *op. cit.*

Chancellor and Vice-Chancellor of the Berkeley campus) and the leading biologists on campus developed radical plans for revamping the biological sciences on campus, involving both fundamental restructuring of the departments of biology and the building of major new buildings for conducting advanced biological research and engineering.¹⁷ This activity almost completely bypassed the Academic Senate in favor of specialist committees of biologists selected by top administrators and the leading scientists on campus—and there was little or no protest from the Academic Senate. In the service of competitive excellence, of the simple passion to be Number One, the crucial decisions were too important to be left to the amateurs who happened to be leading the local Senate at the moment. And the Senate recognized and accepted that, as well as the leading administrators.¹⁸

Toward the end of his tenure in office, Chancellor Chang-Lin Tien opened a meeting with German colleagues with a dramatic story about the recent recruitment of a highly prized biologist from another university. The cost of the new laboratories required to recruit the man ran to some four or five million dollars, money provided by a call from the Chancellor to a particularly generous donor. The story reflects the joint power of the market, the Chancellor and trust as alternatives to politics in university governance. The minimization of politics on and in the University has as its major goal the preservation of a Chancellor's power to take this kind of dramatic action. It is no accident that the Chancellor chose to illustrate what he can do with his freedom and the discretionary money he raises by pointing to the recruitment of one of those outstanding scholars and scientists who in the aggregate determine the quality of work done here, and thus the University's rank and reputation among the universities of the world. Harvard and Princeton may not trumpet their success in quite this way, but their presidents and provosts do exactly the same thing, which is why we call the principle that guides this behavior 'competitive' excellence, or perhaps, the competitive pursuit of excellence.

Trust is another alternative to politics as a determinant of action. The recruitment of this scientist required an act of trust on the part of the donor, to whom there will be no real accountability for her gift beyond her knowledge of how it was spent, and perhaps a statement or demonstration of the University's gratitude for it. We might also observe in this story the measure of trust displayed by the Academic Senate, which would have been consulted on whether the scientist met Berkeley's standards for appointment, but probably not on the financial negotiations and commitments that brought him here. The Senate could acquiesce in that appointment, I believe, largely because it was so clearly driven by the shared commitment to competitive excellence, and the shared pride in the University's national standing that is so powerful a force in this University. We might reflect a moment on the concentration of power and authority in the hands of a Chancellor in this University so long as he

¹⁷ Part of this story is told in Martin Trow, 'Leadership and Organization: The Case of Biology at Berkeley,' in Rune Premfors (Ed.), *Higher Education Organization: Conditions for Policy Implementation*, Stockholm: Almqvist and Wiksell, (1984), pp. 148–178.

¹⁸ The current Dean of the Biological Sciences has made reference to this reform as necessary 'in order for us to maintain a high visibility [in biology] in the country.'

can be seen as furthering the institution's reputation and academic standing among its peers. And that in turn is a function of the institution's autonomy. The University of California is in part a public institution, but in very large part a private corporate body. And much of what we call governance is designed to keep it that way.

8. On the size of administration, the variety of support groups, and university autonomy

I have been speaking of the minimization of organized political controversy both within the University and in its relations with its environment, and especially with state government. But if that is the case, what are all these administrators doing? The numbers are huge by European standards: roughly a thousand employees in the Office of the President alone, and many more on each campus. There are several answers. One is that the governmental ministries (including the Treasury) that elsewhere are concerned with science and higher education are here largely inside our own structures, and the civil servants and managers who elsewhere would be public employees are here employees of the University.

The other reason is best suggested if I simply point to the groups and organizations in the larger society which have a genuine interest in the University, and are part of its support system—who give it money or political support or both. And in reviewing these groups and organizations, keep in mind that the University employs people to attend to its relations with all of them. The list would include state and city governments, diverse and uncoordinated departments and agencies of the federal government, the University's large and important Alumni Association, the trade unions which represent substantial numbers of UC's support staff, foundations and other friends who contribute substantial funds to the University every year, many academic organizations, including those which grant the University its formal accreditation, business firms with whom we have important and growing connections, to name only a few. Nor should we forget the many individuals and groups who take us to court over real or imagined grievances, and for defense against whom the University employs a large staff of lawyers. The diversity of our interests, the many links between the University and the rest of civil society as well as governments, and above all the diversity of our sources of financial support are pillars of the University's autonomy, but also explain the size and diversity of the University's administrative staff.¹⁹

9. 'Failures' of UC governance

There have been at least four occasions since WWII when one felt the presence of external politics inside the University strongly. The first was in the late forties and early fifties during a period of intense popular anti-Communism, when the President

¹⁹ Though there are legitimate questions about whether it has to be quite as big as it is.

and Regents together imposed a special oath on the faculty requiring them to attest that they were not Communists. The faculty resisted, a number of leading scholars and scientists resigned rather than sign the oath, and other non-signers were dismissed.²⁰ The special oath was later withdrawn. In 1967, President Clark Kerr was dismissed by the Regents under pressure from then Governor Ronald Reagan, reflecting his hostility toward Kerr arising out of the events associated with the Free Speech Movement.²¹ In the third event, during the eighties and early nineties a significant proportion of the faculty urged the Regents, unsuccessfully, to end the University's administration of two national laboratories, at Livermore and Los Alamos, which were then active in designing nuclear and other weapons. The fourth event, in July 1995, involved the decision by the Regents to end the practice of giving preference in admissions and academic appointments to members of particular racial and ethnic groups.²²

All four cases involved strongly held political sentiments arising out of issues in the larger society which forced their way into the University. In the first case, the faculty faced pressures from the Regents and senior administrators, and from outside forces, but were divided in their responses. In the second, Kerr's dismissal evoked a strong positive response from the faculty in his support. In the other two cases, the faculty was split nearly down the middle. It is fair to say that in all four cases the governance process that I have described failed to insulate the University from the direct effects of external political sentiments and pressures. As for their lasting damage, the key question is what effect these events had on the level of trust within the University, between Regents and President, and between administrators and the Academic Senate, a climate of trust without which these informal arrangements and consultations at the heart of 'shared governance' could not work. My own judgement is that the Oath Controversy gave rise to deep resentments within the University toward the then President and Regents, which dissipated only over time as that President and most of the Regents involved left the University. But the net result may well have been the strengthening of UC's autonomy and also of academic freedom in the face of external political pressure. The firing of Kerr was clearly an arbitrary intervention from outside driven by the Governor's personal hostility toward the President, was broadly unpopular within the University, and had little effect on the governance of the University subsequently. Indeed, like the Oath Controversy the reaction was so strong it may well have made a politically motivated dismissal of a UC president less likely thereafter. The movement by a group of engineers and scientists to force the surrender of the University's ties to the national labs was dealt with through the regular procedures of University governance, and in my view had little effect on the climate

²⁰ David P. Gardner, *The California Oath Controversy*, Berkeley: University of California Press, 1967.

²¹ Verne A. Stadman, *op. cit.*, pp. 487–493. The story will be told in detail in Clark Kerr's forthcoming history of his own service to the University of California.

²² One perspective on these events can be found in Martin Trow, 'A Divided UC Faculty Seeks a Path to Consensus on Affirmative Action,' *Public Affairs Report*, Institute of Governmental Studies, UC Berkeley, Vol. 37, No. 2, March 1996, pp. 9–13.

in the University, especially after the end of the Cold War and the substantial shift of the work in both labs toward civilian projects.²³ Finally, the controversy over 'affirmative action' in the University is still ongoing. It may have deeper consequences for the climate of trust within the University than any of the others. All parties are currently making efforts to repair the damage to the governance processes that resulted from the events surrounding the Regents' actions of July 1995, but it will be some years before we can assess the full effects of the controversy on the university.

10. Conclusion

I have tried to suggest that the central function of governance in this University is to resist partisan pressures from outside the University, allowing it to respond only to those which it chooses, and so far as possible excluding partisan politics from its internal life. Those efforts in turn are aimed at the preservation of the autonomy of the University, of its capacity to make its own decisions, govern its own life, both intellectually and materially. Governance and administration in UC together aim to keep crucial academic decisions inside the University so far as possible; and once there, have them made on their merits, in the service of the value of competitive excellence through the processes of what we call 'shared governance'. We do not always succeed, either in the first aim or the second. It is even less certain what the future may hold for these jealously defended principles. But it is still fair to say that those are the aims and principles by which the University is governed, in every sense of that word, and by which it will continue to be governed in the immediate future.

²³ This controversy should perhaps not be labeled a failure of governance, but is included as an example of the intervention of national political issues directly into the life of the University.

HARVARD, MODE D'EMPLOI

Henry Rosovsky

« Je reste cependant convaincu que, d'une façon générale, la concurrence entre les universités est bénéfique. Elle empêche la complaisance et stimule la quête de l'excellence et du changement. En 1980, un journaliste britannique pouvait encore écrire qu'« *Oxford n'a pas besoin de lutter contre la concurrence. Elle n'a pas de rivale susceptible de la priver de sa position prééminente [...] Oxford, au contraire de ses équivalents américains, ne doit pas faire d'effort pour prouver sa valeur [...] Cela permet maîtrise de soi et dignité*²³ ». Ces sentiments pourraient s'appliquer aux universités de Tokyo, de Paris, d'Oxford ou de Cambridge, mais ils ne se vérifient dans aucune université américaine. Nous manquons de maîtrise de nous-mêmes et de dignité, mais nous atteignons un haut degré de qualité.

Les pratiques américaines diffèrent également par la sélection des enseignants permanents ou titulaires. Je sais que le sujet est controversé, même si la sécurité de l'emploi est largement répandue dans notre société. Certains critiquent le fait qu'on néglige les aptitudes pédagogiques et qu'on encourage les improductifs à s'incruster de nombreuses années. Je ne veux pas discuter ces critiques, bien que je ne sois pas du tout d'accord avec elles. Il est clair que dans nos meilleures universités, les titularisations sont décidées avec le plus grand sérieux. Une titularisation est accordée seulement après une longue période d'essai (en général huit ans) et sur avis des pairs aussi bien à l'université qu'à l'extérieur. Ce n'est pas simplement une question de temps. C'est un processus hautement sélectif. A Harvard, traditionnellement, quand un poste est vacant, nous nous demandons qui est la personne la plus qualifiée au monde pour le remplir. Ensuite, nous essayons de convaincre ce spécialiste de rejoindre nos rangs. Nous pouvons nous tromper et nous pouvons échouer à attirer celui que nous avons choisi en premier ou même en second. Mais nous sommes exigeants. Les détails peuvent changer, mais pour l'essentiel, le processus de titularisation reste le même dans nos meilleures institutions – celles qui constituent précisément les deux tiers des meilleures. Dans toutes ces écoles, la qualité des enseignants est le facteur le plus important pour maintenir réputation et position. Les meilleurs enseignants attirent les étudiants les plus brillants, produisent les recherches de la plus haute qualité, attirent le plus de crédits extérieurs.

Les universités américaines diffèrent des autres également par leur mode de gouvernement. L'importance de l'enseignement supérieur privé doit être un facteur majeur, mais ce n'est pas la seule explication. Les universités privées et publiques sont gouvernées d'une manière presque semblable. Elles diffèrent considérablement de ce que l'on pourrait appeler le « modèle continental.

Le système américain est unitaire : en dernière instance, une seule personne - le président - décide. En général, la politique d'enseignement – les programmes, la nature des diplômes, la sélection des professeurs, les admissions, etc – relèvent de l'initiative des universitaires. Mais les budgets, la gestion des actifs, les décisions concernant les nouveaux programmes, les plans à long terme et autres questions du même genre dépendent d'une hiérarchie à la tête de laquelle on trouve un président responsable devant le conseil de l'université. Deux traits marquants méritent d'être notés dans ce système. Premièrement, les présidents, les doyens, les principaux et les autres cadres supérieurs ou moyens de ce type sont salariés – et non élus : ils peuvent donc être révoqués. C'est un point crucial car à l'université, les élections ont tendance à ne conférer qu'un pouvoir faible. Quels professeurs sains d'esprit voteraient pour un doyen partisan de coupe dans le budget de leur discipline ? Deuxièmement, les écoles publiques et privées ont un conseil d'administration relativement indépendant qui protège même les universités d'Etat des ingérences politiques. Notre système de gouvernement permet donc, quand c'est nécessaire, des décisions pour lesquelles on ne trouve pas de consensus et qui sont impopulaires. Nous savons qu'on n'arrange rien avec plus de démocratie. Nous avons aussi appris que l'université est mieux gouvernée quand les conflits d'intérêts sont moins importants. »

²³ Christopher Rathbone, « The problème of Reaching the Top of the Ivy League... and Staying There », *The Times Higher Education Supplement*, 1^{er} août 1980.

L'UNIVERSITE MALADE*

Olivier Blanchard
Professeur au Massachusetts Institute of Technology

Le rapport Attali a raison. Mais il ne va pas assez loin. L'enseignement supérieur en France est un désastre, qui ne peut que nuire à l'économie. Il sélectionne plus qu'il ne forme. Il sélectionne trop tôt. Il sélectionne mal. Avant de réinventer un nouveau modèle, il est utile de regarder ce qui marche. L'enseignement supérieur américain marche très bien.

Quel est le rôle de l'enseignement supérieur ? C'est avant tout de préparer les étudiants à leur vie professionnelle. Pas au sens étroit du terme : cela peut être fait dans la plupart des cas avec quelques cours de base et l'apprentissage de deux ou trois programmes d'ordinateur. Mais à leur apprendre à explorer, à s'adapter. Identifier les différents talents, donner une formation à la fois théorique et appliquée, répondre aux besoins de l'économie. Voilà les fonctions de l'enseignement supérieur.

Peu d'étudiants savent à 18 ans ce qu'ils voudront faire plus tard, a fortiori à 16 ou à 14 ans, quand se prennent, en France, tant de décisions de filière. Le monde réel, ses professions sont des abstractions. A 18 ans, que signifie "cadre en marketing" ou "ingénieur biologiste" ? Dans le système américain, les étudiants peuvent prendre deux ou trois ans avant de se spécialiser. Pendant ce temps, ils explorent les domaines qui les tentent, travaillent comme assistants de recherche, sans risque d'être coincés par des choix définitifs. Beaucoup d'étudiants se découvrent tard.

Le système américain est un système de passerelles. Ne pas être accepté dans son université de premier choix n'implique pas d'avoir raté sa vie. Un élève moyen dans le secondaire peut n'être accepté initialement que dans un junior college (un programme de deux ans, assez proche de nos IUT). Mais, s'il est motivé pour continuer, il n'aura aucun mal à passer dans un college de quatre ans : c'est quasi automatique. Il peut même terminer ses études par un doctorat à Harvard. Ce n'est pas la règle, c'est loin d'être l'exception.

Etre bon en maths n'est ni une condition nécessaire, ni une condition suffisante pour réussir. Il n'y a pas de "voie royale" aux Etats-Unis. Ne sont jugés sur leur bosse de maths que ceux qui choisissent les professions où les maths sont nécessaires. Les universités, les business schools recrutent sur dossier, pas sur concours. La différence est d'importance : la créativité, les talents d'organisation jouent un rôle aussi important dans la vie que la capacité d'abstraction.

Un système d'enseignement supérieur doit répondre aux besoins de l'économie. Les études supérieures sont chères, souvent très chères, aux Etats-Unis. Les étudiants les plus brillants ont des bourses. Grâce à des programmes de garantie gouvernementale, les autres peuvent emprunter et ne rembourser que lorsqu'ils terminent leurs études. Dans ces conditions, il vaut mieux choisir une filière qui ne conduit pas au chômage. Cela conduit naturellement les étudiants à demander – et les universités à offrir – les spécialisations qui répondent aux besoins du marché.

Dans toutes ces dimensions, le système français est déficient. La sélection a lieu trop tôt, est trop définitive, trop unidimensionnelle. Il serait temps d'y réfléchir. Les pistes sont claires : donner une plus grande autonomie aux universités (recrutement, contenu des études) ; rendre les études payantes, et mettre en place des systèmes de prêt ; introduire des passerelles, passer d'un système dichotomique grandes écoles/université à un continuum... A vous de jouer, monsieur Allègre !

* Page Rebonds, *Libération*, 22 juin 1998.

ANNEXE 4

« *La gestion des enseignants-chercheurs* »

**Extrait du Rapport public particulier de la Cour des comptes
sur la fonction publique de l'Etat,
Tome 2, avril 2001.**

Chapitre VI

La gestion des enseignants-chercheurs

Au cours de l'enquête qu'elle a menée lors du dernier semestre de l'année 1999 sur la gestion des enseignants-chercheurs, la Cour s'est intéressée à plusieurs aspects de cette gestion : la gestion des emplois et des moyens budgétaires, la gestion des personnes, les obligations de service et le vivier de recrutement. Elle a poursuivi au début de l'année 2000 ses investigations sur les rémunérations des personnels de l'enseignement supérieur.

Les observations effectuées à cette occasion se situent dans la continuité des travaux qui avaient conduit la Cour à adresser en 1989 au ministre chargé de l'enseignement supérieur un référé qui soulignait les lourdeurs du système et certaines carences de gestion. L'enquête de la Cour était intervenue à un moment où le décalage entre des effectifs d'étudiants en forte croissance et des emplois qui n'avaient pas été ajustés à l'explosion démographique pesait sur la gestion.

Le contexte démographique a depuis profondément changé. Les dispositions du statut des enseignants-chercheurs, issues du décret du 6 juin 1984 connaissent désormais une stabilité relative. L'enjeu principal de la gestion des enseignants-chercheurs paraît être la conciliation entre la liberté de l'enseignement supérieur, dont certains des aspects ont valeur constitutionnelle⁷⁹, l'autonomie des établissements et l'affirmation d'une politique nationale de l'enseignement supérieur qui se traduit encore aujourd'hui par la gestion centralisée des corps d'enseignants.



I. – La gestion des emplois

A. – Les emplois et les crédits disponibles

La loi de finances ouvre chaque année des autorisations concernant les personnels de l'enseignement supérieur assurant des tâches d'enseignement et de recherche qui comportent des emplois et des crédits. La compréhension de ces autorisations s'avère difficile du

⁷⁹ Cf. décision du Conseil constitutionnel n°83-165 DC du 20 janvier 1984

fait de leur présentation. La connaissance de leur utilisation est au demeurant imparfaite.

1. – Les autorisations budgétaires

a) Les effectifs budgétaires de personnels titulaires figurant dans la loi de finances de 1999 (au chapitre 31-11) au titre de l'enseignement supérieur, y compris les emplois d'enseignants du premier et du second degré affectés à l'enseignement supérieur sont de 70 365. Ces effectifs ne rendent pas compte de la totalité des moyens des établissements d'enseignement supérieur inscrits au budget de l'État. En effet, sont inscrits aussi en loi de finances sur le chapitre 31-11 :

- 5 326 emplois de personnels contractuels, principalement lecteurs de langues étrangères et assistants (chefs de clinique) des CHU ;
- des crédits correspondant à la rémunération de 2500 attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER) recrutés sur emplois de titulaires vacants
- et des heures complémentaires sur emplois vacants.

A ces moyens s'ajoutent :

- des crédits de rémunération des élèves des écoles normales supérieures et des personnels associés à temps partiel, ces deux catégories étant imputées sur le chapitre 31-96 ;
- les heures complémentaires individualisées en gestion dans la dotation de fonctionnement des universités sur le chapitre 36-11 ;
- les heures complémentaires et les autres crédits alloués directement par les universités sur leur budget (environ 2 milliards F).

Tableau 1 – Emplois et crédits budgétaires enseignement supérieur – titre III 1^{ère} partie

31 - 11	1996		1997		1998		1999	
	effectifs	MF	effectifs	MF	effectifs	MF	effectifs	MF
Titulaires dont 1er et 2nd degré (§10)	68 839	15 125	70 344	15 832	70 553	16 337	70 365	16 716
Contractuels sur emplois de contractuels (§21)	1 548	171	1 415	164	1 287	146	1 233	138
Assistants CHU (§22)	4 030	430	4 058	432	4 058	438	4 093	447
Contractuels sur emplois vacants (§30)	93	592	93	592	93	598	2 500	583
ATER	+ 4 000		+ 4 000		+ 4 000		ATER	
Heures complémentaires (§60)		52		52		52		52
31 - 96								
Elèves ENS					2 840	105	2 864	321
Elèves Chartes							168	6
Associés temps partiel	1 367	274	1 407	293	1 407	301	1 412	306
ATER							1 500	74

La compréhension des autorisations ouvertes en loi de finances s'avère malaisée pour quatre raisons.

La continuité du rattachement des emplois à des chapitres déterminés n'est pas assurée pendant la période examinée. A titre d'exemple, en 1998 des crédits correspondant à la rémunération d'élèves des écoles normales supérieures et de l'école des chartes sont ouverts au 31-96 en lieu et place des emplois précédemment inscrits sur le chapitre 31-11.

L'imputation budgétaire des crédits destinés à financer la rémunération des ATER n'est pas satisfaisante puisque partagée entre 2500 emplois prévus au chapitre 31-11 et l'inscription au chapitre 31-96 d'un crédit correspondant à la rémunération de 1500 ATER. Ce double rattachement, dû au fait que les établissements peuvent aussi utiliser des emplois de titulaires vacants pour recruter des ATER, ne permet pas à l'administration centrale de maîtriser le vivier de recrutement.

Si des crédits spécifiques sont ouverts au chapitre 31-96 pour le recrutement d'environ 1 400 associés à temps partiel (PAST), le budget voté ne comporte aucune estimation du nombre d'associés à temps plein ou d'invités dont la rémunération est gagée par des emplois de titulaires sur le chapitre 31-11.

Enfin, le financement de la rémunération des quelques 600 enseignants-chercheurs maintenus en activité après 65 ans n'est pas identifié dans la loi de finances.

b) La croissance des emplois d'enseignants-chercheurs, rapide au cours des dix dernières années, s'est ralentie de 1994 à 1999 mais demeure significative, puisque les effectifs de titulaires des corps des universités et des établissements à statut particulier ont crû de 9,4 % sur la période. Les emplois inscrits en loi de finances pour 2000 sont encore en augmentation de 1,3 %. La croissance des emplois d'enseignants du premier et surtout du second degré affectés dans l'enseignement supérieur a crû encore plus rapidement pendant cette période (de 1994 à 1999), le rythme, plus faible que pour les cinq années précédentes, ayant encore atteint + 25,5 %.

Cette croissance n'a toutefois pas empêché que des surnombres aient été autorisés en gestion. La consolidation de ceux-ci n'est intervenue que tardivement : 50 postes de professeurs associés créés en 1994 ont été consolidés en 1995 ; les 606 autres n'ont été consolidés qu'en 1996, comptant alors pour près de la moitié des créations d'emplois.

Un surnombre de 885 professeurs gagés sur des emplois de maîtres de conférences a par ailleurs été maintenu en gestion en 1999. Il fait suite à l'application de l'article 62 du statut qui prévoyait cependant qu' : « à titre transitoire et pendant une période de cinq ans (...), les maîtres de conférences peuvent être recrutés dans toutes les disciplines (...) en qualité de professeurs de 2^{ème} classe dans la limite des emplois créés à cet effet par les lois de finances, s'ils comptent au moins huit ans d'ancienneté dans l'enseignement supérieur ». Or, l'opération n'a pas donné lieu à création d'emplois en loi de finances. Parallèlement, le ministère gage un millier d'emplois de professeurs pour le recrutement d'ATER. Dès lors, le nombre et les catégories d'emplois affichés en loi de finances ne correspondent pas aux emplois effectivement ouverts.

On observe enfin que les créations d'emplois sont intervenues de façon décalée par rapport à l'évolution de la démographie étudiante. Ce « lissage » qui, selon le ministère, était volontaire, a eu comme effet que le taux d'encadrement (emplois d'enseignants-chercheurs / étudiants) s'est dégradé sur la période 1987/1995, passant de 19,25 à 22,62, avant de s'améliorer très sensiblement au cours des cinq dernières années pour atteindre 18,88 à la rentrée 2000,

concomitamment au demeurant avec le début de la décroissance des effectifs d'étudiants.

2. – La gestion des emplois

La gestion des emplois reste centralisée au ministère, les crédits n'étant pas déconcentrés et les dépenses correspondantes ne figurant pas dans les comptes des établissements. L'administration centrale a l'entière maîtrise de l'ensemble des opérations de délégation d'emplois, d'affectation des personnels titulaires ou associés et de publication des postes vacants.

Or, de fait, les services ne disposent pas d'une information complète et sûre sur le lien emplois-postes-personnes. La Cour a constaté la difficulté du rapprochement des données de chacun des fichiers d'emplois et de personnel. Certes, un dispositif de contrôle national des emplois rapprochant les délégations et le niveau de consommation des emplois a été mis en place en 1997. Mais, malgré d'indéniables progrès, ce contrôle est effectué sur la base des déclarations des établissements universitaires et les résultats ne peuvent être considérés comme totalement fiables.

B. – La répartition géographique des emplois

La répartition géographique des emplois d'enseignants-chercheurs consiste, en amont de chaque rentrée universitaire, à établir les contingents d'emplois budgétaires d'enseignants qui seront notifiés aux établissements. La finalité de cette opération est donc d'assurer, à l'échelle de chaque établissement, un équilibre entre la demande de formation des étudiants et l'offre de formation des enseignants. Malgré d'indéniables progrès, cette procédure s'avère perfectible tant dans ses principes que dans sa mise en œuvre.

1. – Les principes de la répartition des emplois

La loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 relative à l'enseignement supérieur définit les principes de la répartition des emplois d'enseignants-chercheurs : concourir à l'aménagement du territoire et permettre de répartir équitablement les moyens sur la base de critères nationaux tout en prenant en compte la politique contractuelle engagée par le ministère avec les établissements.

Ces dispositions ne sont que partiellement respectées. La méthode utilisée en matière de répartition des emplois par le ministère n'est en effet pas fondée sur une approche territoriale et se réduit à une répartition des moyens entre établissements qui ne tient pas compte des enjeux à l'échelle des régions et des bassins de formation. Les contrats signés entre les établissements et leur tutelle ne comportent pas de volet relatif aux dotations en emplois budgétaires d'enseignants. Les taux d'encadrement pédagogique sont très hétérogènes, entre catégories d'établissement et au sein d'une même catégorie. Ainsi, pour l'année universitaire 1997-1998, on constatait des écarts très importants entre universités à dominante scientifique (15 étudiants par enseignant), universités à dominante littéraire (35) et universités à dominante juridique (40). Dans la catégorie des universités pluridisciplinaires, pour une moyenne de 24 étudiants par enseignant, trois universités avaient des taux d'encadrement de 35, 36 et 37 étudiants par enseignant.

Ces disparités doivent être d'autant plus relevées que l'enseignement supérieur a bénéficié, en une décennie, de créations massives d'emplois budgétaires qui auraient dû permettre de les réduire.

2. – La mise en œuvre : le modèle SAN REMO

Depuis 1993, le ministère utilise un outil mathématique, dénommé SAN REMO (système analytique de répartition des moyens), pour répartir les emplois d'enseignants-chercheurs.

a) Ce modèle particulièrement complexe vise, sur la base d'une analyse des besoins de chaque établissement, à calculer l'écart entre une dotation théorique et un potentiel réel en emplois budgétaires. Pour ce faire, le modèle SAN REMO compare la demande d'enseignement du côté des étudiants et l'offre d'enseignement du côté des enseignants, cette confrontation permettant de déduire les besoins pédagogiques restant à couvrir, car non assurés par le potentiel d'enseignement dont dispose l'établissement.

Depuis sa création, le modèle SAN REMO a connu de très nombreuses évolutions. Celles-ci qui, prises isolément, ont sans nul doute leur pertinence, contribuent à limiter les possibilités d'évaluer les effets de leur application dans le sens d'une réduction des déséquilibres entre les établissements. En effet, ces déséquilibres étant appréciés, d'une année sur l'autre, à l'aune de critères évolutifs, il est difficile de fonder une opinion objective sur l'efficacité du modèle

SAN REMO. Au demeurant, certains établissements ont connu une dégradation de leur taux de couverture d'enseignement au cours des trois dernières années, tel que calculé par le modèle SAN REMO. Si 61 universités ont vu s'améliorer leur taux, 20 autres ont connu une évolution contraire.

Aussi plusieurs éléments conduisent-ils à s'interroger sur la pertinence de ce modèle et sur la fiabilité de ses résultats :

Le calcul de la dotation théorique des moyens d'enseignement dont l'établissement devrait être doté, compte tenu de ses emplois d'enseignants existants et en vue de répondre de façon optimale à ses besoins d'enseignement, ne se fonde pas sur une projection de ses effectifs à la rentrée suivante mais sur des effectifs constatés deux années avant cette échéance. Dès lors, la baisse des effectifs d'étudiants, constatée depuis 1996, n'est pas prise en compte dans la réalité de son impact sur les besoins d'enseignement. En revanche, le calcul du potentiel supplémentaire d'emplois d'enseignants pour l'année universitaire en préparation se trouve de fait surestimé.

Le recensement des étudiants pris en compte n'est pas exempt d'incertitudes, toutes les inscriptions principales étant dénombrées, y compris des inscriptions de pure forme, telles celles d'élèves des classes préparatoires aux grandes écoles qui, inscrits en université pour obtenir des équivalences de diplôme, n'assistent à aucun cours. Le nombre de telles inscriptions peut être élevé, notamment à Paris et dans les grandes métropoles régionales et vient dans ce cas alourdir fictivement les effectifs d'étudiants et, de fait, accroître artificiellement les besoins en enseignants.

b) Comme le souligne le ministère, le modèle SAN REMO constitue un outil d'aide à la décision qui ne saurait dicter, à lui seul, les décisions qui sont prises en matière d'allocation des moyens aux établissements. Mais l'application qui est faite par le ministère des résultats du modèle ne montre pas de continuité dans les mesures de rééquilibrage.

Tout d'abord, les corrections qui sont apportées par la répartition des emplois sont limitées par le fait que seuls les moyens supplémentaires font l'objet d'une répartition : aucun redéploiement d'emploi d'enseignants-chercheurs n'a été opéré, depuis 1992, entre établissements. Cette absence de volontarisme, liée aux fortes réticences des établissements les plus dotés à se voir retirer des emplois, limite de fait la portée de cette procédure.

L'adaptation qualitative a été tout autant limitée lors de l'élaboration du plan de rattrapage des universités décidé en 1995 afin de remédier aux besoins les plus urgents. Or, à cette date, la mesure n'avait pas encore été prise de la décrire des effectifs d'étudiants, ni de ses effets contrastés sur les établissements. Ceci a conduit à allouer aux établissements 3 709 emplois d'enseignants de 1996 à 1998, sans prendre en compte l'évolution inégale des besoins des établissements au cours des exercices considérés.

En revanche, pour la préparation de la rentrée universitaire 1998, sur les 3 000 emplois inscrits au budget 1998, la moitié a été réservée aux universités, les autres emplois étant destinés aux IUT, IUFM et écoles d'ingénieurs afin de tenir compte d'éléments qualitatifs afférents à la politique scientifique des établissements, à la formation continue et aux axes prioritaires des contrats ou des projets d'établissement.

Enfin, s'agissant de la campagne pour 1999, l'application stricte du modèle SAN REMO démontrait que 899 emplois supplémentaires d'enseignants étaient nécessaires pour rééquilibrer l'ensemble des universités au regard de leur dotation théorique en emplois. En réalité, 1 061 emplois ont été délégués, certaines dotations ayant connu de fortes augmentations, voire doublé sinon décuplé comme ce fut le cas pour une université de l'Est. En revanche, des établissements ont vu leur dotation amputée au regard des dotations calculées par SAN REMO.

Globalement, on constate au demeurant que la mesure par le modèle SAN REMO de l'évolution du taux de couverture des besoins des établissements en emplois d'enseignants-chercheurs démontre que certaines universités ont connu une dégradation de ce taux.

	Taux de couverture 1997	Taux de couverture 1998	Taux de couverture 1999
Bordeaux II	86,15 %	77,95 %	79,00 %
Clermont- Ferrand I	69,96 %	63,58 %	63,16 %
Lille I	85,52 %	79,85 %	78,38 %
Montpellier I	76,41 %	70,33 %	65,56 %

Ces exemples conduisent à s'interroger sur la possible conjugaison d'un modèle purement quantitatif de gestion lourde et l'introduction au cas par cas d'ajustements qualitatifs, même inspirée par des motifs légitimes d'adaptation à la diversité des situations locales ou disciplinaires, en l'absence d'une règle du jeu claire.

C. – La gestion prévisionnelle des effectifs

Le pilotage de l'enseignement supérieur nécessite que les services ministériels disposent d'outils leur permettant de prévoir les évolutions à venir des effectifs d'enseignants-chercheurs. Or la préoccupation du ministère dans ce domaine est récente, les premiers travaux de modélisation ayant été initiés au début de la décennie 1990. Des progrès ont été accomplis depuis cette date, mais le développement de la gestion prévisionnelle des effectifs de l'enseignement supérieur se heurte à un déficit de connaissances statistiques sur ce secteur et aux limites du modèle de gestion prévisionnelle développé par le ministère.

1. – L'appareil statistique

Le système GESUP, mis en place au milieu des années 1980, qui permet d'effectuer un recensement du personnel enseignant exerçant dans les établissements de l'enseignement supérieur, est insuffisant. Les rubriques concernant les enseignants non titulaires, nombreux dans les établissements, ne sont ainsi pas renseignées. De plus, ce système a dû faire l'objet d'adaptations pour lui permettre de fonctionner au-delà de l'an 2000, les applications POPPEE et HARPEGE qui devaient prendre le relais dans un système plus complet n'étant pas opérationnelles.

Par ailleurs, une véritable gestion prévisionnelle des effectifs enseignants ne peut pas faire l'économie d'éléments statistiques cohérents et fiables permettant de confronter les évolutions du personnel avec les évolutions des effectifs d'étudiants et leur répartition par filière et discipline. Or, l'hétérogénéité des nomenclatures utilisées pour caractériser l'offre d'enseignement est une donnée et il sera très difficile, voire impossible d'atteindre une concordance complète entre les descriptifs des enseignements nécessaires à l'obtention des diplômes nationaux et les disciplines et profils souhaités par les établissements lors du recrutement des enseignants-chercheurs.

Le second préalable de la gestion prévisionnelle des effectifs enseignants du supérieur réside dans la connaissance précise des modalités d'organisation pédagogique des enseignements à l'échelon des établissements permettant de connaître la répartition des enseignements disciplinaires par niveau de formation, les volumes horaires dispensés par discipline et la taille des groupes d'étudiants.

Comme le note l'IGAEN en réponse à la Cour, dans le cadre des diplômes nationaux, il appartient à chaque université de définir librement ses enseignements dans des organisations nécessairement et heureusement mouvantes. Or, il n'existe pas de remontée d'informations des établissements d'enseignement supérieur sur les volumes horaires réellement dispensés par les enseignants. Seule l'application APOGEE, utilisée par les établissements et à laquelle les services ministériels n'ont pas accès, permettrait une telle analyse. Encore cette dernière serait-elle malaisée, les établissements ayant développé des applications locales d'APOGEE et rendu ainsi délicate une éventuelle consolidation des informations.

Aussi, en l'absence de données fines sur les modalités réelles d'organisation pédagogique, les services ministériels sont-ils contraints de raisonner à partir des maquettes pédagogiques établies lors des habilitations de formations et de diplômes, documents qui portent sur des planchers horaires qui peuvent être modulés par les établissements et qui ne reflètent donc pas la réalité.

2. – Les instruments de gestion prévisionnelle des effectifs

Au sein des services centraux du ministère, le développement de la gestion prévisionnelle des effectifs d'enseignants-chercheurs est très limité, un seul agent étant en charge de ce dossier pourtant essentiel.

La démarche de gestion prévisionnelle des effectifs d'enseignants-chercheurs s'est concrétisée par la création, en 1990, d'un modèle de prévision dénommé GESTPREV. Ce modèle, qui raisonne de façon globale par groupes de disciplines, n'offre pas un degré de finesse suffisamment grand pour déterminer avec précision les besoins en personnel au regard des évolutions et des orientations des étudiants.

Pour autant, ses résultats mettent en évidence les enjeux à venir de l'enseignement supérieur. Une étude conduite en 1998 sur les départs à la retraite des enseignants-chercheurs a fait apparaître que, jusqu'à 2012, 45 % des enseignants-chercheurs actuellement en fonction atteindront l'âge de 65 ans, dont 65,9 % des professeurs et 34,9 % des maîtres de conférence. Ces taux seront encore plus élevés dans certaines disciplines telles que la chimie avec une proportion de plus de 80 % pour les professeurs de cette discipline. Toutes choses

égales par ailleurs, les départs à la retraite devraient induire un besoin global de plus de 20 000 recrutements jusqu'en 2010.

En parallèle, les travaux de la direction de la programmation et de la prospective confirment, jusqu'en 2007, la décroissance de la démographie étudiante constatée depuis la rentrée universitaire 1996 : selon les hypothèses étudiées, notamment au regard des taux d'accès à l'enseignement supérieur et des taux de passage entre les cycles universitaires, la baisse des effectifs peut être estimée entre 25 000 et 50 000 étudiants à l'horizon 2006. A l'évidence, cette évolution ne devrait pas manquer d'induire une évolution corollaire des effectifs d'enseignants dont la mesure n'a pas encore été prise.

II. – La gestion des personnes

A. – Les particularités de la gestion des enseignants-chercheurs

Les principes de gestion des enseignants-chercheurs découlent de leur statut spécifique, qui en fait des fonctionnaires atypiques dont l'indépendance est particulièrement protégée. Les marges de manœuvre du ministère sur la gestion de ces personnels sont dès lors très étroites. Le rôle de l'administration est de mettre en place les moyens en emplois et non pas de gérer des ressources humaines, de garantir la bonne exécution des actes nécessaires au déroulement de la carrière des enseignants-chercheurs en évitant d'interférer avec celle-ci, de veiller au respect des autorisations budgétaires et des procédures réglementaires sans s'immiscer dans la vie des corps d'enseignants-chercheurs.

Les enseignants-chercheurs (maîtres de conférences et professeurs d'université) constituent une catégorie particulière de fonctionnaires de l'État. Leur indépendance et leur liberté d'expression sont garanties par un principe à valeur constitutionnelle sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires, les principes de tolérance et d'objectivité. Leurs fonctions s'exercent, dans l'intérêt même du service, dans un cadre juridique dérogatoire à celui qui prévaut habituellement pour les fonctionnaires. La loi dispose que leur recrutement et leur carrière ne dépendent ni du Gouvernement, ni de l'administration, ni des usagers de l'enseignement supérieur mais de leurs pairs, siégeant dans des instances représentatives de leurs corps. Les enseignants-chercheurs

sont inamovibles. Les instances statutaires qui les représentent ont le monopole des principales décisions individuelles – y compris disciplinaires – relatives à leur carrière.

Dans le prolongement de la réforme de 1968 sur l'autonomie des universités et surtout depuis la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, les instances nationales ont vu leur rôle diminuer au profit des instances locales. C'est ainsi que l'instance nationale, le Conseil national des universités (CNU), forte de 1.848 membres, n'intervient aujourd'hui, en propre, qu'au stade de la qualification, c'est-à-dire de la présélection des candidats au recrutement, et décide par ailleurs d'un peu plus de la moitié des promotions de grade des enseignants.

Ce sont en effet les établissements qui décident si les emplois vacants doivent être offerts au recrutement et qui déterminent eux-mêmes les profils des emplois. Ils choisissent librement parmi les enseignants ayant fait acte de candidature en réponse aux publications de poste. Les conseils scientifiques et les conseils d'administration arrêtent la moitié des promotions de grade.

La gestion des personnels enseignants-chercheurs est donc largement « décentralisée » au niveau des universités et repose sur les conseils d'administration, les conseils scientifiques et les commissions de spécialistes, toutes instances siégeant en formation restreinte aux seuls représentants de ces personnels, qui décident des mesures individuelles. Au niveau central comme au niveau déconcentré, les autorités administratives se bornent à valider par des actes administratifs les décisions prises par les instances représentatives nationale et locales.

Une telle répartition des compétences, outre qu'elle réduit considérablement les marges de manœuvre du ministère en matière d'adaptation des ressources aux besoins, s'accompagne de procédures lourdes, complexes et coûteuses et d'une faible capacité d'anticipation de l'administration centrale.

B. – Les déséquilibres entre régions et établissements

Le recrutement est l'apanage des établissements. Il n'est ainsi pas surprenant que les modalités selon lesquelles sont pourvus les postes d'enseignants-chercheurs soient très diverses selon les établissements, et que la situation comparée des régions au regard du critère de l'emploi effectif des enseignants-chercheurs soit elle aussi

très diverse. La faible mobilité des enseignants-chercheurs ne permet pas de la considérer comme un élément de correction de ces déséquilibres.

1. – Le recrutement

Un certain nombre d'établissements rencontre des difficultés dans le recrutement d'enseignants chercheurs titulaires. Ainsi, en 1999, sur un total de 38 universités comptant plus de 200 enseignants (en équivalent temps plein), si deux universités parisiennes comptent plus de 80 % d'enseignants-chercheurs dans leur effectif d'enseignants, huit universités en comptent moins de 55 %. Le même écart se retrouve dans les autres établissements d'enseignement supérieur. La comparaison des académies entre elles, bien qu'elle fasse cohabiter, notamment en Ile de France, des établissements très bien dotés et des établissements parmi les moins pourvus, montre des écarts importants entre Paris (plus de 70 % d'enseignants-chercheurs) et la Corse et les DOM (moins de 55 %).

Les trois causes de désaffection sont l'absence de candidatures (25 %), le rejet des candidatures par les instances locales (48 %) ou le désistement de lauréats admis simultanément dans plusieurs établissements (27 %).

Après la clôture des opérations de recrutement 1999, 26,1 % des emplois de professeurs d'université et 9,4 % des emplois de maîtres de conférences demeurent non pourvus. Les raisons profondes de cette désaffection sont sans doute à rechercher au cas par cas, établissement par établissement voire composante par composante. Quelques observations générales peuvent néanmoins être faites :

- Pour l'accès aux postes de professeur, le ministère impute ces difficultés à l'insuffisance du nombre de candidats qualifiés en particulier en langues et littératures étrangères (47 % des postes demeurent vacants), au haut niveau d'exigence des instances quant au profil des candidats et enfin à la moindre mobilité des candidats dont l'âge moyen de recrutement est de 44 ans.

- Pour le recrutement de maîtres de conférences, le ministère met en avant l'échec de certains concours réservés dont les candidats ne parviennent finalement pas à remplir les conditions requises pour l'emploi ainsi que le manque de candidats en sciences et techniques des activités sportives, en sciences de gestion et en sciences de l'information et de la communication.

Il est également intéressant de constater que certaines zones géographiques sont moins affectées que d'autres par ces phénomènes.

Ainsi, les académies les plus attractives sont celles du sud et de la région parisienne. Outre l'attrait traditionnel des académies méridionales, l'aura des pôles d'enseignement et de recherche d'Ile de France est incontestable et permet d'attirer de nombreux candidats à la mutation ou de pourvoir les postes ouverts aux concours avec facilité. Les académies septentrionales et les îles éprouvent en revanche beaucoup plus de difficultés de recrutement. Les DOM et la Corse demeurent sinistrés à cet égard et font donc plus largement appel à des personnels non titulaires.

Certes, tous les postes ouverts ne sont pas occupés en raison de l'absence ou de l'insuffisance des candidatures, notamment dans certaines disciplines pour lesquelles le vivier est insuffisant ou du fait de l'inadéquation du profil des candidats aux thématiques de recherche développées dans l'établissement. Mais on remarque à l'inverse que des établissements gèlent une partie parfois non négligeable de leurs emplois vacants. On comptait ainsi, à la rentrée 1999, 508 emplois de maîtres de conférence et 625 emplois de professeurs vacants gelés, non publiés. Le ministère laisse cette faculté aux établissements dans un double but :

- permettre le recrutement d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER) ainsi que d'enseignants associés ou invités.
- favoriser, le moment venu, la réintégration des titulaires, lorsque ceux-ci sont en détachement, en disponibilité ou en congé de longue durée.

Si le statut des enseignants chercheurs prévoit la préservation de l'emploi jusqu'à l'expiration de la première période de détachement et si des considérations sociales peuvent justifier qu'il en soit fait de même pour les agents en congé de longue durée, il semble plus contestable que les quelque 350 enseignants en disponibilité bénéficient d'une telle garantie.

On observe en fait, lors des contrôles d'établissements et globalement, comme l'admet l'IGAEN, une « frilosité » des universités à déclarer leur postes vacants, pour faciliter les recrutements internes et répondre ainsi aux besoins des enseignants, parfois avant ceux des étudiants.

Les déséquilibres régionaux ne paraissent guère susceptibles de se réduire dans la mesure où les régions qui, structurellement, ont les plus faibles taux d'occupation de leurs emplois par des enseignants-chercheurs titulaires sont aussi celles qui attirent le moins de candidats aux concours.

Le pourcentage d'enseignants non titulaires (ATER, lecteurs, maîtres de langues, invités, associés) par rapport aux effectifs d'enseignants chercheurs (personnels du second degré exclus) varie de 19 à 40 % selon les académies.

Le ministère indique orienter son action sur l'augmentation du vivier des candidats dans les disciplines déficitaires, sur le renforcement de la recherche dans les pôles où elle est insuffisante et enfin sur une meilleure information des établissements quant à leur position relative en matière de ressources humaines.

Cette situation, fruit des mécanismes de gestion par établissement et par discipline, ne pourrait être corrigée que par l'administration centrale, à condition qu'elle mette en place des modalités de contractualisation qui permettraient, dans le respect des dispositions statutaires, de s'assurer que les potentiels enseignants fournis aux universités sont en concordance avec l'évolution des charges d'enseignement et du service des étudiants. Il incombe en effet à l'État de veiller à ce que l'offre d'enseignement soit pilotée par la demande de service d'enseignement aux étudiants et non par la demande des seuls enseignants, liée au prestige et à la localisation des établissements.

2. - La mobilité

Une analyse de la mobilité interne des enseignants-chercheurs présents en 1985 montre que 72,5 % des professeurs et 89,3 % des maîtres de conférences n'ont connu ni mobilité géographique, ni mobilité fonctionnelle au cours des quinze dernières années, en dépit pour nombre d'entre-eux de leur accès au corps supérieur. Les pourcentages sont respectivement de 80,5 % et 91,4 % entre 1990 et 1998 et de 89,8 % et 95 % entre 1994 et 1998.

En 1999, 11 % des postes vacants ont été pourvus par mutation (448 sur 4.099). Le taux de mobilité constaté cette année-là était de 1,7 % pour le corps des professeurs et de 0,7 % pour les maîtres de conférences.

Peu d'enseignants-chercheurs sont en position de détachement hors de leur corps d'origine. On en compte quelque 5 à 600 soit 1 % de l'effectif des corps. Ces derniers accueillent très peu de fonctionnaires en détachement : seulement 30 postes ont été pourvus par cette voie en 1998 et 32 en 1999 soit respectivement 0,6 % et 0,8 % des postes vacants. En mai 1999, on comptait 100 professeurs et 70 maîtres de conférences accueillis en détachement soit 0,3 % des effectifs totaux.

Si le statut prévoyait initialement, pour les candidats professeurs, une obligation de mobilité, ce dispositif a été abrogé dès 1987 au motif que sa mise en œuvre était peu compatible avec la nécessaire continuité des travaux des équipes de recherche.

Le ministère déclare souhaiter une politique plus active de mobilité. Il fait valoir les nouvelles dispositions législatives sur l'innovation et la recherche qui permettent notamment aux enseignants-chercheurs de participer, en qualité d'associé ou de dirigeant, à la création d'une entreprise de valorisation de ses recherches ou d'y apporter son concours scientifique. D'autres dispositifs tels que la délégation, la mise à disposition ou le détachement offrent un cadre juridique à la mobilité.

Toutefois, les résultats mentionnés ci-dessus traduisent un faible brassage des populations d'enseignants chercheurs. Le développement de la recherche dans certains pôles universitaires faiblement attractifs, tant en matière de recrutement que de mobilité, rend pourtant nécessaire l'articulation des politiques d'aménagement du territoire en équipements ou centres de ressources avec une politique active de la mobilité.

C. – Des procédures lourdes et coûteuses

La carrière des enseignants est jalonnée par des étapes faisant intervenir de nombreuses instances collégiales et suivant des procédures très complexes. Les processus sont lourds et coûteux. Certaines règles ne permettent pas un traitement équitable des personnels concernés.

1. – La qualification

Pour se présenter aux concours de recrutement d'enseignant-chercheur, les postulants doivent non seulement être titulaires d'un

doctorat ou d'une habilitation à diriger des recherches mais aussi être préalablement inscrits, pour les concours par établissement, sur une liste de qualification dressée par le Conseil national des universités (CNU) et valable 4 ans.

Le ministère estime à 22 500 le nombre de candidatures, ce qui correspond, du fait de l'intervention de deux rapporteurs pour chaque dossier, à l'examen chaque année de 45 000 dossiers par les 1 848 membres du CNU. La validité quadriennale de la liste permet d'éviter les réinscriptions systématiques. La procédure de qualification est cependant inévitablement coûteuse, non seulement en indemnisation des frais engagés par les membres du CNU mais surtout en temps d'examen des dossiers.

En 1998 a été rétablie une procédure nationale unique de pré-sélection. Les dossiers retenus représentent, en 1999, respectivement 53 % et 56 % des candidatures des maîtres de conférences et des professeurs. Compte tenu des candidatures multiples, respectivement 64,5 % et 66,8 % des candidats ont été qualifiés. La campagne 1999 a ainsi permis de qualifier environ 10.500 personnes (8.655 maîtres de conférences et 1.865 professeurs) qui sont venus s'ajouter aux quelque 27.000 personnes qualifiées les années précédentes et toujours habilitées à présenter leur candidature à l'un des 4.200 postes offerts.

Le taux d'échec élevé (près de 50 % des dossiers sont rejetés) est probablement en partie le résultat d'une information insuffisante des candidats sur les critères de jugement retenus par chacune des sections du CNU. Le principe de communication des observations des rapporteurs sur les dossiers refusés n'est pas systématiquement respecté faute, parfois, de rapports suffisamment étayés ou présentables.

2. – Le coût du recrutement

Il y a deux catégories de concours de recrutement d'enseignants-chercheurs : des concours ouverts par établissement en vue de pourvoir un ou plusieurs emplois dans les diverses disciplines et des concours nationaux d'agrégation de l'enseignement supérieur réservés au professorat dans les disciplines juridiques, politiques, économiques et de gestion.

Si les concours sur emploi n'appellent pas de remarques particulières, en revanche la longueur de la procédure et le coût des concours d'agrégation justifieraient que l'ensemble des jurys puissent

réfléchir à une simplification de la procédure de sélection qui concilie exigence de qualité du concours et allègement des épreuves.

Les concours d'agrégation durent une année. Le coût des seules vacations de jury du premier concours d'agrégation pour les années 1997 et 1998 est de 5,86 MF pour 639 candidats. A titre de comparaison, l'indemnisation du jury de l'ENA était de 3 MF pour 900 candidats présents. L'indemnisation des membres de jury s'échelonne entre 80.000 F et 195.000 F. A ces dépenses, il convient d'ajouter les frais de déplacement des jurys, estimés à environ 3,9 MF pour 1997 et 1998 ainsi que le coût de gestion du dispositif. Le coût en temps de travail est de plus de 18.000 heures de membres de jury pour le concours externe, soit 28 h 30 par candidat.

Les jurys appellent périodiquement l'attention sur la lourdeur de la sélection et ont pu faire des propositions d'allègement de la procédure. Le ministère fait observer qu'une des quatre épreuves de sciences de gestion et de sciences économiques a été supprimée mais qu'en « sciences juridiques, la communauté universitaire semble plus réticente à cet allègement ».

3. – L'avancement

La gestion du dispositif de promotion est particulièrement complexe et implique la participation d'un nombre important d'acteurs. Outre les services centraux qui veillent au bon déroulement des opérations, fixent les possibilités d'avancement et assurent la gestion notariale du dispositif, les instances locales (conseil scientifique pour les professeurs, conseil d'administration pour les maîtres de conférences) et nationale (C.N.U) interviennent en fonction de la voie à laquelle les promotions se rapportent.

Il existe en effet trois voies de promotion : la première (voie 1) pour la grande majorité des enseignants-chercheurs, la seconde (voie 2) pour ceux qui appartiennent à des établissements à effectif restreint et la troisième (voie 3) pour ceux qui exercent des fonctions administratives ou pédagogiques particulières. Les deux dernières voies sont l'apanage du seul C.N.U. Le nombre de promotions du contingent local, prononcées préalablement sur propositions des conseils scientifiques ou d'administration, ne peut être supérieur à celui des promotions prononcées au titre du contingent national. En dessous du seuil de 50 enseignants-chercheurs ou 30 professeurs, les

enseignants-chercheurs voient leur dossier examiné en voie 2. Le conseil concerné se borne alors à donner un avis.

L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAEN) a mis en lumière la diversité des procédures locales de sélection, plus ou moins transparentes et plus ou moins participatives. L'importante mobilisation du service de gestion de personnel, la lourdeur des travaux des rapporteurs chargés de l'étude des dossiers d'avancement, la multiplicité des réunions des instances, la perplexité des universitaires sur la capacité de ces mêmes instances à évaluer les qualités pédagogiques et plus encore les responsabilités institutionnelles des enseignants-chercheurs ont conduit l'IGAEN à « s'interroger sur l'intérêt de procédures aussi complexes » et sur la pertinence du maintien de deux échelons, local et national, dans ces conditions.

La Cour partage ces interrogations sur le maintien d'un examen annuel des candidatures à deux niveaux qui, pour le premier essaierait d'anticiper sur les décisions de l'autre et pour le second de corriger celles du premier.

Conscient des rigidités du dispositif, et sensible aux observations des responsables de petits établissements relevant de la voie 2 (I.E.P., E.N.S., ENSI...) se plaignant de la faiblesse des contingents de promotion qui leur étaient alloués, le ministère a décidé en 1999, la fusion des voies 1 (nationale) et 2 pour que les sections du C.N.U. puissent utiliser indifféremment les contingents de promotions attribués pour des candidats « collés » au niveau local et pour les candidats de la voie 2. Si l'objectif était de permettre de promouvoir les plus méritants et de mieux répondre à l'excellence des candidatures d'enseignants d'établissements réputés mais défavorisés par leur taille, la légalité en était manifestement douteuse.

La voie 3 enfin relève d'une procédure très lourde comportant un recensement spécifique des agents qui souhaitent en être exclus et un traitement spécifique au niveau du C.N.U. Le maintien d'une procédure à laquelle près de la moitié des bénéficiaires (43,9 % en 1999) renonce par écrit, dont le taux de promotions constaté est identique aux autres voies, pose question. On peut au demeurant observer que la suppression de la voie 3 a été proposée à plusieurs reprises⁸⁰. A défaut d'être supprimée, cette voie pourrait n'être

⁸⁰ cf. rapport du recteur Quenet – 1994- et rapport général de l'IGAEN – 1998-

maintenue que pour les seuls présidents, directeurs ou administrateurs d'établissements d'enseignement supérieur.

Certaines règles appliquées à cette occasion sont en outre inéquitables.

La répartition des contingents de promotion est effectuée au prorata du nombre des promouvables et notifiée par l'administration centrale aux établissements à la mi-mars et aux sections et aux groupes du C.N.U. à la mi-avril. Plus de 1.000 enseignants-chercheurs (6 % des promouvables) sont ainsi, chaque année, techniquement écartés du dispositif d'avancement, en contradiction avec le principe d'égalité de traitement des agents d'un même grade. Une révision du dispositif statutaire actuel permettrait de rétablir l'équité.

L'article 40 du statut a bien prévu que « lorsque le nombre des enseignants-chercheurs affectés à un établissement est inférieur à 50, l'ensemble des avancements est prononcé sur proposition de la section compétente du Conseil national des universités après avis du conseil d'administration de l'établissement ». Mais le statut n'a pas envisagé la situation assez fréquente où le nombre de promouvables d'un établissement est faible alors que le nombre total d'enseignants-chercheurs ou de professeurs est supérieur aux seuils réglementaires. Dans cette situation, l'établissement peut ne pas être attributaire de promotions et les candidatures des promouvables ne sont pas examinées au niveau local. C'est particulièrement sensible pour ce qui concerne le passage à la classe exceptionnelle de professeur pour lequel un tiers des établissements ayant des promouvables se voient privés de toute possibilité de promotions.

Le problème se pose dans des termes similaires, mais de façon plus marginale, au niveau national, pour les sections du C.N.U. à faible effectif qui ne sont pas systématiquement attributaires de contingents de promotions.

Il peut même advenir qu'un agent promouvable ne voie sa candidature examinée ni au niveau local, ni au niveau national lorsqu'il appartient à un établissement et à une section du C.N.U. qui ne disposent d'aucune possibilité de promotion.

Il conviendrait que tous les effectifs concernés soient soustraits de la voie 1 et rattachés à la voie 2. Le nombre de promotions de la voie 1 serait réduit à due proportion.

Enfin, le constat des résultats des promotions montre que les taux de promotion des femmes à chacun de grades d'enseignants-chercheurs sont systématiquement inférieurs à celui de leurs collègues masculins. Les promotions paraissent particulièrement lentes pour les femmes.

ANNEXE 5

« *Evaluation in the Italian University System* »

**Luigi Biggeri & Lucia Scarpitti, extrait du rapport de l'Osservatorio per
la valutazione del sistema universitario
*International conference on evaluation :
profession, business or politics?*
Rome, 29-31 octobre 1998**

Extrait du rapport de
l'Osservatorio per la valutazione del sistema universitario :
"Evaluation in the
Italian University System"

Luigi Biggeri
Lucia Scarpitti



MINISTERO DELL'UNIVERSITA E DELLA RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA
Osservatorio per la valutazione del sistema universitario

Luigi Biggeri - Lucia Scarpitti

Evaluation in the Italian University System

Reprint del paper presentato a :
International Conference on Evaluation: Profession, Business or Politics?,
Rome, october, 29-31, 1998

- ottobre 1998 -

The National University Evaluation Council is provided for by Article 5, Paragraph 23, of Act no. 537/93. Moreover it provides that Evaluation Units are established within each university. The National Evaluation Council was established within MURST by Ministerial Decree on 22.2.1996.

The Council has to evaluate the efficiency and the productivity of research and training activities in the university system. It has to check University Development Plans and University Re-balancing Plans. In compliance with its instituting decree and following regulations, the Council has to accomplish other specific tasks such as: delivering an opinion about the criteria for the gradual division of overcrowded universities and the eligibility requirements of the sites of doctorate courses. Verifying the resources available to establish state-owned and non-state-owned universities as well as the establishment of new courses like Sport Science. Taking steps towards the accomplishment of the right to study, the right of to access to university education, the new planning regulations and the development of the university system.

In compliance with the Decree on 2 March 1996, the following members have been appointed: Prof. Luigi Biggeri (Chairman), Prof. Ferdinando Maria Amman, Dr. Giuseppe Catalano, Dr. Guido Fiegna, Prof. Dino Rizzi.

The instituting decree provides the Council with an Administrative Technical Secretarial Office (under the supervision of Dr. Massimo Fabiani and Dr. Lucia Scarpitti) to assure operative support. Moreover, owing to the presence of specific needs of the Council, research groups, specialized bodies and agencies may take on the task of carrying out studies and further inquiries.

Further information on the Council and documents so far collected can be found in Internet at: www.murst.it/osservatorio.

Tel.06/5991.2809/2069 – fax 06/5991.2223 – e_mail: ossuniv@murst.it

A. Introduction : the Development of Autonomy and Evaluation

Over the last ten years, significant changes occurred in the Italian public administration and in particular in the university system in order to develop the decentralization of the decision-making process and the autonomy of each university: first of all budget autonomy and, recently, the teaching autonomy of each institution.

The first step towards Italian university autonomy was taken about ten years ago by Act no. 168/89 establishing the Ministry of University and Scientific and Technological Research (Murst), which recognized statutory autonomy to universities. Then with the Decree Law no. 29/93 the budget control and the control of costs were introduced in all the units of the public administration. In the same year, the budget autonomy of each university was introduced by Act no. 537/93, while, in 1997, Act no. 59/97 and Act no. 127/97 took another significant step toward university autonomy, indicating the elements for the managing and organization autonomy. The provisions for the implementation of these acts are passing tasks and responsibility to university. These tasks and responsibility so far have fallen within this cope of central bodies' control. Other measures to widen the autonomy and self-determination of universities followed. The overall view on the new system will be complete next year when the experimentation on teaching autonomy is implemented.

The thrust towards decentralization and autonomy is an essential condition to improve the managing of the public administration and, in particular, universities. Yet, in order to accomplish this task the decentralization and autonomy have to be accompanied by the managing bodies taking real responsibility for the results that their units reach. They have, as well, to take responsibility for the evaluation of the activities carried out and results reached, in terms of efficiency, effectiveness and quality. Autonomy and evaluation, therefore, are indissolubly bound.

The aim of this paper is to present the main characteristics and activity of the evaluation in the university system in Italy pointing out the need for some improvements. In order to do this, first of all, we recall and explain the importance of building up a complete system of evaluation linked to the programming-planning process of the activity (Section 2). Then we describe the characteristics of the evaluation in the Italian university system (Section 3) and the National University Evaluation Council¹ (NUEC) experience presenting specific case-studies and the used methodologies (Section 4). The final remarks highlight the steps to be followed to improve the present system of evaluation in the Italian university system.

B. Evaluation in the Italian University System

The needs and university evaluation bodies are quite clearly specified in several regulations like Act no. 537/93. It specifies the need to establish an *Internal Evaluation Unit*² (IEU) in each university and the *National University Evaluation Council* (NUEC) at central level.

The universities have already faced the problem concerning internal evaluation and the institution of the Units under the guidance and the thrust of the Conference of Italian University Rectors (CRUI). Since that date there has been an acceleration in the setting up of the IEUs. Moreover in each university many Committees have been established, at faculty and department level, to deal with the evaluation of degree and career-oriented courses and other activities.

¹ Osservatorio per la valutazione del sistema universitario. It is composed of 5 members: Luigi Biggeri (Chairman), Ferdinando Amman, Giuseppe Catalano, Guido Fiegna and Dino Rizzi.

² Nuclei di valutazione interna di ateneo.

The IEUs have the task of checking the management of state resources, the productivity of research and teaching as well as the impartiality and the good managing, by performing comparative cost - efficiency analyses. Act no. 537/93 has also established that the IEUs have to prepare an Annual Report on universities to be sent to the Murst and to the NUEC to evaluate the efficiency and the effectiveness of the results of research and teaching activity, and to check the development and re-balancing programs, also for the subsequent allocation of the resources.

The NUEC was actually established by Ministerial Decree on 22.2.96. It is an institutional body of the Ministry of University and Scientific and Technological Research, composed of five members appointed for three years. That decree established also the main functions and the duties of the NUEC, which cover all the important needs of the evaluation of the university system. Above all, the NUEC has to evaluate the efficiency and the effectiveness of university activities, to verify the development plans and to analyze the situation of the Italian university system. The Council is an independent body which interacts autonomously with the universities and the Ministry and relates to the Minister and to the relevant parliamentary Commissions. The Council has a technical and administrative secretarial office, its own budget and may appoint teams of experts or specialized external bodies to carry out specific researches and studies.

The relevant regulations outline a quite structured system from a formal and institutional point of view. The legislator's intention is to start a "virtuous circle" in which central evaluation and local self-evaluation are intertwined. The picture is complete when we consider the evaluation activities suggested and developed within the CRUI.

It is evident that the new regulations and the changes, which have been made over the last few years and months, will completely change the university system. It will be completely different from the university which existed before 1993. This improvement will require the tasks of the above described evaluation system to be widened.

In fact, from an operational point of view both the coordination of the activity of the different evaluation bodies and the different steps of the evaluation processes are still to be clearly defined.

There is no doubt that – respecting the autonomy of universities – the NUEC has to take on linking and guidance power for the IEUs, mostly to create evaluation models and the relevant quantitative and qualitative indicators (it also has to involve lower levels in universities). This condition is essential to integrate the national evaluation process with the self-evaluation of universities and to make the data *comparable* at national level. This is the very reason for which it is necessary to define the information systems at university level. They have to be “uniform” and they have to have mutual bases and they have to be referred to the essential pieces of information that the NUEC will also use. It will then allow the universities to widen their own information systems (NUEC, Doc 5/97).

Another topic on which there is still a long work to do is the definition of shared quantitative and qualitative procedures and standard to evaluate the results concerning the efficiency and effectiveness of the teaching, research and management activities.

In conclusion we have to notice that the tasks, assigned to the NUEC by the instituting decree, relate to ex ante and ex post evaluation on specific topics or programs, don't envisage a consistent evaluation of the current activity with an interaction with the planning one like that specified in chart 1.

This has happened only recently with the new university planning regulations (Act no. 25/98). This clearly distinguishes between general and specific objectives of the plan, and tools and procedures to define the initiatives to be realized. Moreover, among the tools and procedures, it gives an important role, maybe strategic, to the evaluation activity, institutionalizing the work of the IEUs

(which have to submit a technical report for each proposal of the university both within and outside the development plans) and the Council (which has to submit a report on the planning proposals and the state of implementation and the results of the programs.) There is no doubt that this is the most important stage along the setting up process of a national university evaluation system. We would like to outline in short the condition which has to be ensured and the activities which have to be implemented to create an interactive planning and evaluation system to reach the aims set by the development plans.

If we consider Chart 1 we can notice that the university planning regulations specified only some of the activities in the chart: the procedures to define the objectives and the actions within universities, when and at which level to perform the evaluation activity. It does not provide with any pieces of information, however, about the way in which the objectives and the proposals in universities are determined. Mostly, it doesn't specify the way in which the selection of the proposals from the main bodies and the implementation of the initiatives as well as the evaluation activity is organized. Actually both universities and Ministry of University have to commit themselves to activate the processes showed in the Chart. They have to organize the necessary infrastructures (offices, equipment and so on) to carry out the planned activities and those following the moment in which the decision is made. Unfortunately this way of working is not the way in which universities and Murst usually work, but its implementation is necessary if the objectives set at local level and the university planning are to be reached.

When we say: "organize the necessary infrastructures for the planning and the evaluation activities" we assume that a primary role is played by the setting up of relevant information systems (possibly linked through a national network) concerning the managing and the evaluation activity at university and Ministry level.

C. Concluding remarks

As showed in the previous section, the evaluation activity, carried out in the Italian university system during the last years, is to be considered important and valid, but at the same time its implementation faced many problems.

It is clearly highlighted that, on one side, policy makers need more and more new and update information and methodologies to support their decision-making process, on the other side, it is essential that those who are responsible for the evaluation have to be independent from political power, in order to guarantee to the user of this system and tax payers that the public resources are used efficiently and effectively. Moreover, the evaluation system has to guarantee the quality of the offered "product": the level of the knowledge of the young people and the research is the main resource of a society.

At every level the available means are being used for different realities. New methodologies and means are being proposed, adapting them critically, sometimes even in the wrong way. It's necessary, though, to consider that a significant part of the staff (teaching and managerial staff) is still very skeptical about the effectiveness of the evaluation process and this, for sure, does not spur its development. The evaluation performed by the Council has already brought important effects both in terms of university behavior and administration attitude towards the modality of the definition of the strategic objectives of university planning.

There is no doubt that it is necessary to avoid discouraging or too enthusiastic behavior, but universities are better equipped compared to other bodies and public administration systems. Universities have all the capabilities to launch and to develop the evaluation system as well as they can reach all their objectives.

Actually it is unthinkable to perform all these activities without the necessary data base on the variables which have to be analyzed to take appropriate decisions and to carry out an evaluation process. At present there are only few information systems and at national level: there are only sector data bases which aren't always easy to manage. The Council often specified the information necessary to perform check and evaluation activities on each single topic. Must is working on the setting up of an information and statistic system as well as the setting up and the development of an integrated information system for all the activities of the Ministry. There is still a long way to go, especially in the field of coherent and comparable information systems in universities. Our hope is that resources will be invested in a fast and effective way in this field both at local and national level.

In conclusion let us make three more remarks concerning the evaluation process, one of them is methodological or technical, two of them are political.

First, it is well-know that every evaluation process is based on the definition of suitable indicators and evaluation procedures or strategies (university or Ministry). These are different, or better, specific for the levels at which the evaluation is performed. Yet, it is evident that in the field of planning here analyzed, being the tasks and the objective of the IEUs and the Council equal, a strict coordination activity between them proves necessary to define an essential set of indicators and to perform similar or equal evaluation procedures.

Second, the evaluation bodies have to work autonomously and independently from the government from a technical and functional point of view. The distinction between the function of "political" decision and the evaluation process has to be clear and sharp both at national and university level.

Third, particularly at national level, the Council ex-post result evaluation has to produce consequent feedback action-effects on the different stages of the planning process. The Council work should play an important role in the decision making process of the Ministry which regulates institutional behavior in case of new initiatives which do not achieve the set objectives and when the results of the implementation of the planning process are deemed unsatisfactory. Concluding we can say that the structure of the university evaluation system seems to be valid and it can produce good results if there is a widespread commitment at every level, in particular at university one. Yet, it needs some adjustments to be improved in terms of co-ordination of the different evaluation units and consequent feedback actions of their opinions . The central administration seems to be slowing down, but also universities do with regard to the activation of the implementation systems which take into account the new conception of planning university autonomy.