



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

**Direction de l'éducation scolaire, extrascolaire et de
l'enseignement supérieur
Division de l'enseignement supérieur
et de la recherche**

***La gouvernance de l'enseignement supérieur:
entre culture démocratique, aspirations
académiques et forces du marché***

**SIEGE DU CONSEIL DE L'EUROPE
PALAIS DE L'EUROPE**

Strasbourg

22 – 23 septembre 2005

Apprendre et vivre
la démocratie

Présentation de la conférence

Jürgen Kohler
Président du groupe de travail

La gouvernance de l'enseignement supérieur: entre culture démocratique, aspirations académiques et forces du marché, 22 - 23 septembre 2005, Strasbourg

|

I. Objet de la conférence

1. La gouvernance de l'enseignement supérieur : sens de la question et confusion des termes et des émotions

La gouvernance de l'enseignement supérieur est un sujet qui touche presque toutes les questions d'enseignement supérieur traitées par les établissements d'enseignement supérieur et de recherche mais aussi les autorités gouvernementales concernées par l'enseignement supérieur et la recherche. Les termes d'optimisation des structures institutionnelles, de participation interne et externe et de communication, de mécanismes directeurs démocratiques, juridiques et financiers, de responsabilité publique et d'autonomie, de garantie de la qualité au moindre coût, pour ne citer que quelques uns des sujets brûlants liés à la gouvernance de l'enseignement supérieur, sont au cœur du débat actuel dans l'enseignement supérieur et la recherche, signe que la gouvernance y est bien d'une importance critique au niveau tant des établissements que de l'ensemble du système.

Cependant, les questions de gouvernance de l'enseignement supérieur ne sont pas toujours explicitement et rationnellement examinées sous ce titre et sous ce nom. De fait, dans de nombreux cas, elles sont examinées au coup par coup alors que, pour mieux comprendre leurs chevauchements structurels et procéduraux, il faudrait les examiner sous un titre commun indiquant leur interdépendance. De nombreuses raisons peuvent expliquer cette faiblesse notable : le terme lui-même ou son équivalent peut simplement ne pas exister dans un nombre de langues, ce qui fait que le concept lui-même apparaît étrange et bizarre. La notion de gouvernance de l'enseignement supérieur semble difficile à comprendre. On la considère complexe et abstraite. À raison, et pourtant, comme on l'a dit, elle se manifeste dans les formes et les modes de culture et techniques très concrètes que l'on observe en matière d'autonomie et de gestion externe, de leadership interne et de direction, de communication et d'inclusion, de collectivisme, de stratification et d'individualisme, tant dans la structure politique que dans l'administration, la prise de décisions, la mise en œuvre et le suivi des établissements d'enseignement supérieur et de leurs activités.

Il existe aussi peut-être une raison plus profonde qui empêche d'examiner plus en profondeur la question de la gouvernance de l'enseignement supérieur, raison qui va plus loin que la simple non existence linguistique du concept et de la capitulation intellectuelle devant sa complexité. On peut penser qu'il existe une barrière psychologique à l'adoption sans équivoque du terme dans le contexte de l'enseignement supérieur parce qu'il a comme un relent de politique et de gestion des affaires. Pour de nombreux universitaires, l'idée de gouvernance de l'enseignement supérieur peut ressembler à l'intrusion d'un monde différent dans le sanctuaire de la vie académique. Il indique l'arrivée d'une mentalité entrepreneuriale dans l'université et l'intervention de parties prenantes philistines dans le domaine de l'expertise académique. Il est donc possible que les modalités de la gouvernance de l'enseignement supérieur, considérée sous ce nom et surtout assimilée à ou confondue avec la « gestion de l'enseignement supérieur », puissent être considérées comme une menace contre les valeurs traditionnelles et les traditions de collégialité et d'individualisme plutôt que comme un défi positif.

Tenant compte d'un côté de l'importance de la question de la gouvernance de l'enseignement supérieur et de l'autre, du flou et des défis culturels implicites des notions qui entourent le terme et son contenu, cette conférence a pour objet de faire la lumière sur le concept omniprésent mais souvent mal compris et même méconnu de gouvernance de l'enseignement supérieur.

2. Diversité des objectifs : survol

En termes plus concrets, que signifie cette déclaration très générale ? En quelques mots, cette conférence va examiner un nombre d'objectifs contenus dans et liés à la notion et à la valeur de la gouvernance de l'enseignement supérieur ; elle va aussi tenter de clarifier ce concept afin de promouvoir ce qui pourrait être considéré comme une « bonne » gouvernance.

Il s'ensuit, et c'est peut-être là sa principale finalité, que la conférence a pour objet de formuler des schémas de bonne gouvernance fondés sur notre compréhension de la mission, de la culture et même, si l'on peut dire, de la « mécanique » des trois volets que sont l'enseignement supérieur et la recherche en soi, l'enseignement et la recherche dans l'optique des établissements qui s'y adonnent, et les systèmes politiques – locaux, régionaux, nationaux et internationaux – dans lesquels ils fonctionnent et qui s'attendent à ce qu'ils servent, c'est-à-dire qu'ils soient aussi « utiles » que possible. À l'évidence, pour ce faire, nous devons tout d'abord examiner nos préconceptions du concept, lesquelles seront de types divers du fait des différences dans les traditions et les croyances politiques nationales.

Ces objectifs et, par suite, les résultats attendus de la conférence peuvent être résumés et précisés dans le cadre des trois catégories suivantes :

- Un des objectifs de l'examen de la question de l'enseignement supérieur est lié à la nécessité d'identifier les liens entre cette question et les contextes politiques tant actuel que permanent, les agendas, les cultures, les traditions, peut-être même les tendances et les modes. On pourrait donner à cet aspect le titre de « contextualité ».
- De plus, le grand moteur et la grande finalité de l'examen de la notion de gouvernance de l'enseignement supérieur est la nécessité d'explorer les éléments « pratiques » de la question et leurs effets à long terme, dont la compréhension de ce qui constitue spécifiquement une « bonne » gouvernance et des défis qualitatifs et procéduriers liés à sa mise en œuvre dans un environnement donné. S'il fallait donner un titre récapitulatif à cet aspect, on pourrait l'appeler « comprendre et mettre en œuvre une « bonne » gouvernance ».
- Enfin, et ce n'est pas là la chose la moins importante, l'examen de la gouvernance de l'enseignement supérieur a pour objet d'apporter une réponse à des questions pratiques pressantes d'élaboration des politiques concernant le partage des rôles et des responsabilités entre les établissements d'enseignement supérieur et les gouvernements nationaux, entre les mécanismes directeurs institutionnels centraux et la décentralisation, et entre les établissements d'enseignement supérieur et leurs membres et parties prenantes ; en fin de compte, ce qui est en jeu ici n'est rien moins que la compréhension du rôle de l'enseignement supérieur et des principes directeurs des établissements dispensant cet enseignement. Cet aspect pourrait être résumé dans le titre « partage des tâches entre l'état, l'établissement, les sous-structures institutionnelles et l'individu. »

Tous ces éléments, et d'autres sans doute, semblent indispensables à la compréhension de la gouvernance de l'enseignement supérieur. Ils doivent donc être examinés de plus près mais l'ordre dans lequel ils sont traités n'est pas indicatif de leur importance prioritaire.

3. Premier objectif – Partage équitable des rôles et des responsabilités : identification des demandes, des choix et de leurs défis

a) Bien comprendre le sens de la question

Pour commencer par le dernier point, examiner la question du partage équitable des tâches, revient à examiner les termes législatifs, politiques ou économiques à la mode (buzzwords) qui informent les débats sur la politique de l'enseignement supérieur. Et il existe dans ce domaine suffisamment de questions et de choix archétypaux pour faire de tout examen de la gouvernance de l'enseignement supérieur une question brûlante. Essentiellement, ils sont centrés sur les modèles de direction institutionnelle qui, dans une grande mesure, portent sur les divers modes d'attribution des responsabilités dans un système complexe de tâches. Au niveau de la terminologie traditionnelle, les débats portent sur l'« autonomie » et la « responsabilité publique », l'« orientation institutionnelle globale » et le « principe de subsidiarité », le rôle de la « planification centrale » et de la « liberté individuelle de recherche, d'enseignement et d'apprentissage ».

Les grandes questions qui se profilent derrière tous ces termes de structuration formelle des responsabilités et des droits sont, en termes de substance, celles de la « réglementation » contre le « choix indépendant », de la « compétence » contre la « représentativité », et de l'« efficacité » contre la « légitimité et le consensus ». Voilà ce que l'on peut dire à ce stade quel que soit le sens que l'on donne à ces concepts. Et pourtant, même à ce stade, il serait juste de dire que le terme de « contre » qui sépare ces buzzwords devait être remplacé par « et » dans tout débat de fond sur la gouvernance et que la quête d'une approche sur mesure permettant d'arriver à un bon équilibre entre ces extrêmes semble constituer le travail à mener.

b) Différenciation par paliers des rôles et de leur institutionnalisation (traditionnelle et moderne)

Lorsque l'on se penche sur ces termes – au moins à ce stade – il apparaît que tout le débat sur la gouvernance doit être organisé à plusieurs niveaux le long des lignes de types et des objectifs des principaux acteurs concernés. On peut identifier au moins deux niveaux traditionnels et peut-être deux autres plus modernes aux fins de comprendre la question bien que le vrai défi réside dans la manière de les rassembler, en passant d'une compréhension fragmentée des droits et des devoirs à un concept intégratif de responsabilité et de travail communs :

Traditionnellement, et pour commencer, le débat doit faire la différence entre les questions et les points de vue de la gouvernance de l'enseignement supérieur liés à la direction des établissements d'enseignement supérieur et de recherche à leur niveau individuel, et ceux liés à la direction des systèmes d'enseignement supérieur et de recherche. Ces deux mondes peuvent examiner les défis plus ou moins différemment et les conclusions pertinentes de l'un peuvent ne pas s'appliquer à l'autre. C'est pourquoi il faudra toujours conserver à l'esprit les différences entre le niveau des établissements et le niveau systémique dans tout le débat sur la gouvernance, comme il faudra aussi définir les interfaces entre eux afin d'éviter les positions d'affrontement et arriver à une coopération fructueuse.

De plus, il existe certainement une autre structure sous-jacente à cette vue traditionnelle, applicable tant aux niveaux tant des établissements que des systèmes. L'émergence de ce que l'on appelle la société civile – parties prenantes de tous bords – doit être considérée non comme une présence menaçante mais dans l'optique des bénéfices potentiels de l'intégration de la société civile et de ses représentants dans la gouvernance de l'enseignement supérieur ; la question du rôle des conseils d'administration et du financement privé des activités entre dans cette catégorie. Enfin et surtout, l'inclusion des partenaires internes est en question ici et elle pose toujours problème de diverses manières en Europe, la question de la participation des étudiants étant un des grands points –mais non le seul – à prendre en compte.

Conservant à l'esprit cette stratification des rôles et des points de vue, il peut être utile d'envisager les schémas de choix ci-après afin de faire avancer les délibérations de la conférence dans le cadre de modèles concrets :

c) Typologie : archétypes traditionnels ou ouverture ?

D'un point de vue plus organisationnel mais n'en reflétant pas moins les questions implicites dans cette terminologie, on pense d'abord à la taxonomie de Burton Clark pour désigner les types de gouvernance en fonction des choix fondamentaux et l'équilibre des choix dans le cadre de son célèbre triangle pourrait devenir un des centres du débat. Essentiellement, les questions qui se posent sont : faut-il préférer une « université entrepreneuriale » ou un établissement d'enseignement supérieur « collégial » ou « bureaucratique, géré de l'extérieur par l'État » ? De fait, que signifient vraiment ces termes, ou leur contraire, ou leur panachage, quels sont les « pour » et les « contre », comment pourrait se présenter un amalgame judicieux et pratique de ces divers types, si un choix est encore possible ? En fait, pourquoi ces questions de choix se posent-elles ?

Plus fondamentalement, et pour disposer d'un plus grand nombre de choix ou au moins trouver plus de modèles : ces questions reflètent-elle vraiment la réalité ou devons-nous examiner de plus près le rôle de l'individu vis-à-vis de l'institution et même aller jusqu'à dire qu'il existe un quatrième type d'établissement d'enseignement supérieur caché derrière le type dit « collégial » ? Il pourrait s'agir d'une agglomération anarchique d'individus rassemblés, comme Wilhelm von Humboldt le disait, dans « la liberté et la solitude » et liés non pas tant par un sentiment d'appartenance et de responsabilité institutionnelles mais, comme on le dit en plaisantant, par un système de chauffage commun ? Et ce type d'établissement d'enseignement supérieur peut-il survivre malgré ou à cause de la prévalence de la liberté individuelle et de l'absence de politique commune et de gouvernance institutionnelle ?

Et que penser, enfin, d'un cinquième type d'établissement d'enseignement supérieur, que l'on pourrait appeler une université de parties prenantes ou une université de la société civile, où s'effacerait le partage traditionnel des rôles entre les gouvernements et les établissements ? L'arrivée rapide des conseils d'administration dans les universités, même dans celles ne suivant pas le modèle anglo-américain, annonce un type d'établissement d'enseignement supérieur que l'on peut saluer comme un signe de nouvelle ouverture vers la société ou condamner comme tombant sous la coupe de groupes d'intérêt prêts à utiliser les établissements d'enseignement supérieur pour leurs propres fins.

4. Deuxième objectif – Corrélation entre la question de la gouvernance et son contexte politique

La remise en question du modèle de rôle traditionnel des établissements d'enseignement supérieur en tant que tels et de leurs acteurs nous ramène à l'identification du premier objectif de la conférence sur la gouvernance de l'enseignement supérieur, à savoir d'inscrire le débat sur cette gouvernance dans le contexte politique actuel. Cette vision du sujet permet d'offrir des réponses fondamentales, voire plus procédurales.

a) Éléments de l'agenda du Conseil de l'Europe

L'aspect procédural de cette conférence sur la gouvernance de l'enseignement supérieur, c'est-à-dire ses liens avec les grands thèmes de la politique, est le plus simple. La question de la gouvernance de l'enseignement supérieur s'inscrit dans les domaines de politique et les lignes d'action du Conseil de l'Europe. Cela est particulièrement vrai pour ce qui est du projet en cours de l'« Année de la citoyenneté démocratique par l'éducation » qui reprend les analyses antérieures du Conseil de l'Europe sur les universités comme sites de la citoyenneté démocratique. Plus fondamentalement, les questions de la gouvernance de l'enseignement supérieur sont étroitement liées aux missions clés du Conseil de l'Europe, de protéger et de renforcer les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit, à ses activités dans le Programme de réforme législative,¹ et à ses explorations antérieures sur la question de l'enseignement supérieur comme bien public et responsabilité publique. Enfin, et c'est là sans doute la chose la plus importante, il serait juste de dire que la gouvernance de l'enseignement supérieur devrait contribuer à atteindre les objectifs que le Conseil de l'Europe a succinctement formulé en quatre points : préserver et élargir une solide base de connaissances, être pertinent pour sa société dans son ensemble – y compris en rendant l'emploi possible –, contribuer au développement personnel et à la citoyenneté active dans les sociétés démocratiques, la réalisation de ces objectifs étant l'aune à laquelle se mesure la bonne gouvernance.

b) Comprendre et mettre en application la citoyenneté démocratique

Néanmoins, en dépit de tous ces liens, la question se pose de savoir pourquoi a été lancée une « année de la citoyenneté démocratique par l'éducation » et pourquoi y rattacher la question de la gouvernance de l'enseignement supérieur ? Tenter de répondre à la question nous ramène aux questions fondamentales de politique, au nombre d'au moins trois : la citoyenneté démocratique en tant que question d'éducation et plus particulièrement de participation institutionnelle ; certains aspects du processus de Bologne ; et les changements paradigmatiques politiques généraux et la montée de défis circonstanciels tels que l'éducation de masse, l'apparition de la société de la connaissance, l'élaboration de stratégies et le financement.

Le lien de politique le plus évident entre la gouvernance de l'enseignement supérieur et la citoyenneté démocratique réside dans la participation des membres de l'université – notamment mais pas uniquement les étudiants – en tant que « citoyens universitaires » dans le gouvernement de « leur » établissement. C'est là un débat qui dure depuis longtemps et dans lequel on a dit et fait beaucoup de choses, sur papier et dans la réalité, et beaucoup de choses restent encore à faire dans nombre de pays. La question de l'intégration des minorités dans la vie universitaire constitue d'ailleurs une face additionnelle de ce débat.

¹ Le Programme de réforme législative était un projet du Conseil de l'Europe qui, de 1991 à 2000, a contribué aux réformes de la législation régissant l'enseignement supérieur en Europe centrale et orientale.

Cependant, à un niveau plus difficile à appréhender, la sauvegarde de la « citoyenneté démocratique » et la préparation à la citoyenneté active dans les sociétés démocratiques doivent être considérées comme des objectifs majeurs de l'enseignement supérieur. Le Conseil de l'Europe promeut cet objectif depuis des années et il est maintenant aussi reconnu dans les documents de Bergen lorsqu'ils disent que chaque niveau des trois cycles sert à préparer – inter alia – à la citoyenneté active. Cette quête d'un résultat précis de l'apprentissage transforme la difficulté de l'intégration de la préparation de la coordination et de la direction de processus sociaux (prise de décision de politique et de politiques) dans les domaines de l'administration et du gouvernement et dans celui de la gouvernance en un apprentissage fructueux de l'enseignement supérieur. Ici, la question de la qualité de l'enseignement supérieur recouvre en partie celle de la gouvernance.

Le contexte politique connexe à la gouvernance de l'enseignement supérieur est également présent dans les discussions du Processus de Bologne, tel même qu'il existait avant la conférence de Bergen qui porte sur un autre point important du débat actuel sur l'enseignement supérieur. Bien que le concept en tant que tel ne soit pas examiné de manière détaillée dans les documents de Bologne,² il n'en constitue pas moins un aspect sous-jacent du Processus de Bologne – notamment les questions de participation et de dimensions sociales mais aussi de qualité et d'assurance de la qualité – et il se pourrait qu'il doive être examiné plus explicitement et de manière plus cohérente à l'avenir.³ Essentiellement, les questions de gouvernance sont inextricablement liées au Processus de Bologne du fait que celui-ci, quels que soient ses objectifs et ses moyens, porte sur le changement – au sens, on l'espère, d'amélioration – et donc sur la culture et la gestion du changement, lesquelles sont de éléments indispensables de la gouvernance.

De plus, l'idée que l'enseignement supérieur est un bien public et une responsabilité publique est explicitement soulignée dans tous les documents de Bologne au moins depuis Prague,⁴ et l'on ne saurait nier que ce sujet est lié à la gouvernance de l'enseignement supérieur au moins en ce que le respect des prescriptions que la responsabilité publique impose sur l'enseignement supérieur constitue l'aune à laquelle se mesure la « bonne » gouvernance.

² Les questions de la gouvernance ont cependant été examinées dans le séminaire de Bologne sur l' « Exploration des dimensions sociales dans l'enseignement supérieur européen » organisé à Athènes en 2003 et dans le séminaire de Bologne sur la « Participation des étudiants à la gouvernance de l'enseignement supérieur, organisé par le Ministère norvégien de l'éducation et de la recherche au milieu de 2003.

³ S'agissant de l'élément participation de la question de la gouvernance, le communiqué de Prague dit que les Ministres affirment que « les étudiants doivent participer à et influencer sur l'organisation et le contenu de l'enseignement dans les universités et autres établissements d'enseignement supérieur, ce que le communiqué de Berlin appuie en disant que les étudiants sont des partenaires à part entière dans la gouvernance de l'enseignement supérieur. Pour ce qui est de la question de l'assurance de la qualité, le communiqué de Berlin reconnaît qu'elle incombe en premier lieu aux établissements, faisant ainsi de l'élaboration des éléments et procédures de mesure de la qualité et de la culture et des mécanismes d'assurance de la qualité des questions de gouvernance au niveau institutionnel.

⁴ Tout a peut-être commence avec le communiqué de Berlin qui dit que « les ministres sont d'avis que les établissements doivent être en mesure de prendre des décisions concernant leur organisation interne et leur administration ».

c) Modifications des paradigmes dans le secteur public

Enfin, la contribution la plus évidente du contexte politique réel au débat sur la gouvernance de l'enseignement supérieur réside dans l'imbrication des modifications des paradigmes de l'ensemble du secteur public et des nouvelles demandes imposées sur l'enseignement supérieur et la recherche.

S'agissant de l'imbrication de l'enseignement supérieur dans le secteur public, il faut noter que tout le secteur connaît une transformation – ou au moins un débat – connue sous le nom de « nouvelle gestion publique ». Essentiellement, on peut dire que cette approche se caractérise par la transformation d'un système de direction imbu de juridisme traditionnellement fondé sur l'imposition de formules normatives par le sommet sur la base en un système reposant plus sur des principes économiques et fondé sur un accord mutuel concernant les objectifs à atteindre. Dans cette perspective, l'autonomie ne se conçoit que comme partie intégrale du concept de gestion de liberté de négocier, lequel doit cependant être mis en corrélation avec un système strict de responsabilisation dans tous les domaines, y compris économique. Laissant de côté les questions de savoir d'où vient cette transformation, s'il s'agit d'un concept pratique et fructueux et ce qui se passe dans la réalité, on peut néanmoins assumer qu'elle refaçonne la gouvernance de l'enseignement supérieur, et à juste titre, puisqu'un mécanisme directeur plus consensuel qui permet des adaptations au niveau local est plus dans la ligne de la façon moderne de concevoir le fonctionnement d'un État démocratique qui va dans le sens de la décentralisation et du renforcement de la motivation au niveau local.

Cette évolution se mêle aux nouveaux défis qui se posent à l'enseignement supérieur et à la recherche ce qui fait se poser la question du niveau approprié de gouvernance au niveau local et national, voire européen. Un de ces défis est celui du financement : il se pose depuis l'avènement de la politique d'« accès ouvert » et de l'éducation de masse qui l'a suivi, joint au renforcement de la demande de qualité et au gonflement des dépenses de recherche alors que les apports de fonds ne suivaient pas. « Faire plus avec moins » est devenu un des grands mots d'ordre du débat sur la gouvernance de l'enseignement supérieur, du point de vue de l'efficacité et de l'efficience, l'idée étant que de nouvelles approches de la gouvernance pourraient apporter une solution tant aux problèmes du manque de fonds de contrepartie qu'à celui des travaux supplémentaires. Vue de cette manière, la gouvernance peut être considérée comme créatrice d'une « planche à billets » ou, au moins, d'une caisse d'épargne et comme une autre manière d'interpréter la notion d'entrepreneuriat dans l'enseignement supérieur. L'internationalisation de cet enseignement et son entrée sur le marché largement ouvert et non protégé des services, phénomène désigné par le mot-valise de « commodification », apporte une justification supplémentaire à une exploitation plus axée sur la concurrence dans l'enseignement supérieur, où la « production » peut être plus importante que le « résultat » et l'efficacité plus importante que la qualité et où la rapidité de l'innovation peut primer sur les longues délibérations sur la qualité.

La même motivation et le même objectif, fondamentalement économique, c'est-à-dire la quête de l'efficacité et de l'efficience, peuvent être à la source du réexamen des questions de gouvernance, visant à faire des établissements d'enseignement supérieur des « machines à emplois » - ce qui est une autre manière de comprendre l'expression « université entrepreneuriale ». L'importance accordée aujourd'hui au facteur capital humain, la notion de société de la connaissance et la sensibilisation à la concurrence mondiale font que le grand public et plus particulièrement les gouvernements attendent des miracles des établissements d'enseignement supérieur, ce qui place la question de la

gouvernance au cœur d'un débat sur l'affluence et la paix sociale qui oblige la gouvernance de l'enseignement supérieur à s'ajuster ou à être ajustée pour « remplir ses engagements ».

d) Mauvais fonctionnement, mécompréhension, méfiance ?

Dans le même temps, il existe nombre d'endroits en Europe où les aspirations des établissements d'enseignement supérieur à une plus grande autonomie, leur capacité opérationnelle d'identifier les défis et leur ambition de les relever de manière efficace et efficiente ne correspondent pas à leur capacité de « remplir leurs engagements », et la question reste posée de savoir si cela est vrai ou s'il s'agit d'une fausse perception. D'un autre côté, dans de nombreux cas, les établissements d'enseignement supérieur pensent que les interventions des institutions externes publiques et privées, le plus souvent sous forme de contraintes financières ou de demandes éthiques qui, quelquefois, semblent ne correspondre qu'à ce qui est « politiquement correct », sont en augmentation en dépit de l'aval rhétorique donné à la notion d'autonomie. Il existe donc un certain élément de méfiance, ou de mécompréhension ou au moins de doute, entre les acteurs. On peut prévoir de futures déceptions mutuelles vu la montée des demandes et les attentes croissantes sur des objectifs contraires tels que la qualité, la rentabilité, l'accès ouvert, la participation démocratique, la réaction immédiate à de nouvelles demandes qui alimentent les débats.

Un débat sur la question de la gouvernance est donc souhaitable pour prévenir la méfiance et les déceptions grâce à la résolution de ces problèmes par le biais d'une gouvernance juste, ou plus juste, à tous les niveaux. Cela pourrait bien constituer une des grandes finalités d'un débat à plusieurs niveaux sur les questions de la gouvernance de l'enseignement supérieur. De ce point de vue, le Conseil de l'Europe qui offre une tribune tant à l'État qu'au secteur de l'enseignement supérieur offre la meilleure enceinte possible pour un tel débat.

e) Mise en garde : les concepts de gouvernance ont-ils vraiment un impact sur les établissements d'enseignement supérieur ?

À terme, cependant, lorsque l'on tente d'établir une corrélation entre la question de la gouvernance de les établissements d'enseignement supérieur et son contexte politique – ce terme étant pris en son sens large de cultures, traditions et habitudes nationales, institutionnelles et personnelles – on peut être mené à se demander si une approche conceptionnelle de la gouvernance est valide dans les établissements d'enseignement supérieur. Ceux-ci, tout autant d'ailleurs que les ministères de l'éducation, font preuve d'une incroyable force d'inertie, sont pour le moins des organisations mentalement fragmentées avec une forte dose d'anarchie et fonctionnant, au mieux, selon les principes de la logique floue. C'est pourquoi la planification et le « constructivisme », qui sont les approches traditionnelles aux questions de gouvernance, ont échoué plus souvent qu'à leur tour dans l'enseignement supérieur. Celui-ci a vu naître et mourir bien des philosophies de la gouvernance et des systèmes de management. De fait, on peut arguer que cette caractéristique est un des talents qui lui a permis de survivre vu le nombre des concepts de gouvernance mal conçus, politicards et vite disparus qu'il a connus.

Gardant ceci à l'esprit, l'essence du message est double. D'un côté, il faut se garder d'attendre des résultats rapides et durables de l'introduction par l'extérieur des concepts de gouvernance. De l'autre, la réalité de la gouvernance dans les établissements et les systèmes d'enseignement supérieur n'apparaît que lorsqu'on l'envisage à deux niveaux distincts : à celui de la structure organisationnelle et des opérations et au méta-niveau (ou à celui du courant profond) des attitudes de vie et des modalités de comportement qui survivent, résistent et gagnent.

5. Troisième objectif - Explorer les questions concrètes de la gouvernance de l'enseignement supérieur : vue d'ensemble

Au-delà de ces contextualités, implications et aspirations politiques et gardant à l'esprit la nécessité de faire preuve d'une certaine réserve quant aux attentes de réussite tout en conservant une approche « constructive » envers les questions de gouvernance de l'enseignement supérieur, il reste des débats de fond permanents sur la notion et le contenu de cette gouvernance. C'est, pour ainsi dire, le niveau supérieur de la question, qui s'intéresse aux détails de la question fondamentale de ce que peut être la bonne gouvernance. Essentiellement, ce débat est centré le point suivant, qui, il faut le dire, est une tentative risquée de faire la synthèse d'une question complexe en une question autour d'une formule.

a) Approche d'une définition – Une question fondamentale

Si l'on peut définir la – bonne – gouvernance de l'enseignement supérieur comme :

- la structure institutionnelle et les processus stratégiques des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et des systèmes nationaux et internationaux ;
- qui visent à identifier, valider et prendre en compte les préalables et leurs conséquences ainsi que la culture et les mécanismes directeurs qui relèvent de l'autonomie institutionnelle et de la liberté individuelle dans le contexte de la responsabilité de l'établissement « à gouverner » ;
- et qui doivent être décrits et développés aux fins de préserver de d'accroître les avantages ;
- en termes de bien-être des individus et de la société, des valeurs et objectifs académiques traditionnels, de la qualité et de l'assurance qualité, de positionnement institutionnel, d'efficacité et d'efficience de l'enseignement de masse et de la recherche avancée dans les sociétés démocratiques ;
- sur la base de compétences autorisées, de l'inclusion et de la participation, de l'État de droit, de la liberté des individus moralement responsables et du respect mutuel ;
- et qui – pour ajouter la notion de « bonne » gouvernance à la définition de la gouvernance de l'enseignement supérieur en tant que telle – servent ces objectifs au mieux (ou au moins autant que faire ce peut compte tenu de ces objectifs et dispositifs contradictoires) :

Qu'est-ce que cela signifie en termes concrets et comment peut-on rendre opérationnelles la réponse à cette question et ses modalités d'application ? Et, quels sont – et comment peut on définir – ces objectifs opérationnels d'avantages individuels et sociétaux à l'aune desquels on pourrait juger de l'« adéquation » des systèmes et dispositifs de bonne gouvernance de l'enseignement supérieur ?

b) Exposé de quelques questions concrètes

L'éventail des questions fondamentales et concrètes qui se posent au seul exposé du récapitulatif de la question de la gouvernance de l'enseignement supérieur est impressionnant et il est hors de question d'essayer de les traiter toutes dans les limites d'une seule conférence ; il en restera bien assez pour plus tard. Contentons-nous de citer quelques unes de celles qui sont apparues lors de la préparation de cette conférence ; il faut par exemple :

- Déterminer et identifier la gouvernance de l'enseignement supérieur en tant que terme et concept de culture, d'acteurs, d'institutions, de structures et de processus par rapport à d'autres notions telles que l'élaboration et la mise en œuvre de « politiques », le recours à une « stratégie », à une « gestion » ou à l' « administration », et définir leurs différences et champs de recoupement. Pour difficile que ce travail soit, il n'en est pas moins indispensable dans la mesure où beaucoup de langues européennes n'ont pas de terme correspondant aux mots anglais de « gouvernance » et « policy », voir de « management ».
- Comprendre l'essence et la notion de – « bonne » – gouvernance en explicitant son objet par delà la préservation de la cohésion et de l'harmonie sociale tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des établissements d'enseignement supérieur, et en identifiant leur mission, leur vision et leur rôle qui seront alors appariés aux objectifs pédagogiques, de recherche, de service, de transfert ou de dissémination des connaissances, sociaux, individuels et autres de l'enseignement supérieur en général et tel établissement précis, et cela d'une manière efficace et efficiente. Cet examen devra prendre en compte le fait que les diverses parties prenantes intéressées ont des points de vue et des systèmes de valeurs différents.
- Évaluer, choisir et développer le(s) type(s) de structures, de responsabilités, de compétences personnelles et de processus qui contribuent le mieux à identifier et à atteindre des objectifs et des opportunités valides, en gardant à l'esprit le fait qu'il peut exister de nombreuses réponses compte tenu de la mission, de la taille, de l'environnement, de la culture et des structures de financement de tel système et de tel établissement d'enseignement supérieur donnés.
 - A cette occasion, il sera peut-être nécessaire d'abandonner la priorité traditionnellement donnée au schéma institutionnel et d'adopter une « perspective de processus et d'interaction » et une bonne définition et partage des rôles – tant au sein de l'établissement qu'entre les agents du gouvernement et les représentants de la société civile – qui couvriront tous les aspects liés au processus de direction tels que la définition des tâches et des responsabilités, la définition des échéanciers et des grandes étapes, la définition de la direction à adopter, l'organisation des apports des experts, la récapitulation, et la prise de décision.
- Ensuite, s'attaquer aux questions découlant de la stratification des participants et des structures institutionnelles grâce non seulement à un partage équitable mais à des structures d'interface appropriées en mêlant dans les proportions optimales les tâches et les responsabilités juridiques, économiques et politiques, c'est à dire en trouvant un bon équilibre entre les approches « unitaire », « fédéraliste » et « individualiste » couvrant également le leadership institutionnel et les principes de subsidiarité et de collégialité.

- Cela implique de se demander quelles sont ou devraient être les unités et les parties prenantes appropriées – par exemple, l'établissement et le gouvernement, le gouvernement et la société, le niveau national et international, les « externes internes » tels que les conseils d'administration et les administrateurs mais aussi les donateurs et les partenaires sous contrat dans les projets de recherche ou dans l'enseignement – en plus de l'université et des facultés/départements pris dans leur sens traditionnel ou considérés comme « centres de coûts », et enfin l'établissement, les groupes et les divers individus ; quels sont leurs rôles, les perspectives, leurs intérêts et leurs conflits – et comment ils les résolvent – et dans quelle capacité ou dans quelle mesure ils sont censés participer à la gouvernance de l'enseignement supérieur ; et quels sont les liens entre les perspectives, intérêts et fonctions des diverses unités et parties prenantes à différents niveaux.
- Cette analyse devrait contribuer à résoudre les conflits entre les entités de tutelle étatiques, institutionnelles et sous-institutionnelles (c'est-à-dire les facultés / départements) et celles de groupes spécifiques, dont mais pas exclusivement les étudiants) et les autres individus qui posent des problèmes considérables dans nombre de systèmes.
- Cela mène à la question de l'équilibre entre la participation démocratique de non spécialistes – en tenant compte des intérêts partisans – et le développement et le recours aux professionnels requis pour diriger les systèmes et les établissements d'enseignement supérieur ; la réponse à cette question ne peut qu'identifier des choix entre divers modes de participation allant de l'information par le biais de consultations à la prise de décision dans un système juste et pratique.
- Identifier, dans un système collectif tenu de définir et de réaliser sa mission, la vision et la politique institutionnelles, la place et la liberté de l'individu en termes de liberté académique individuelle et de protection des minorités, y compris de pensée non traditionnelle, dans diverses circonstances – tout cela étant considéré comme une valeur en soi et un préalable à la vraie créativité, au sens de « capacité de montrer l'inattendu et l'imprévu » – et le conflit possible avec la politique institutionnelle et la notion de leadership.
- Evaluer les questions de gouvernance dans [\[Sophie : voir version anglaise\]](#) l'optique de l'appropriation et de l'inclusion ; cela implique de poser des questions sur la relations entre les différents membres et parties prenantes à divers niveaux, sur la manière dont des stratégies, politiques et décisions cohérentes concernant les approches du sommet vers la base ou de la base vers le sommet et les influences externes sont élaborées et comment sont organisées la transparence, la communication et, le cas échéant, la médiation tant du sommet vers la base que de la base vers le sommet, ou, de préférence d'une manière multilatérale.
- Replacer la gouvernance de l'enseignement supérieur dans son contexte de facteurs externes – dont les questions de politique régionale, nationale, européenne et mondiale et de l'éducation et de la recherche en particulier – mais sans oublier les incitations et les contraintes découlant de facteurs économiques, d'emplacement, de taille, d'éléments de culture et d'ensembles de valeurs.
- Explorer et valider les diverses tendances de l'institutionnalisation à plusieurs niveaux, soit de l'intérieur en examinant les sous structures telles que la position et le rôle des retombées, des cliniques, des parcs technologiques, etc., soit de l'extérieur en prenant en compte le maillage résultant des programmes communs de recherche et d'enseignement qui débouchent sur le jumelage d'établissements et la formation de « partenariats », de « trusts » ou d'« entreprises » comme on les appelle dans le monde des affaires.

Deleted: e

- Évaluer des outils utiles pour élaborer, valider et suivre les politiques et leur mise en application, en tant que composants contribuant à l'efficacité de la gouvernance là où elle se recoupe avec le management. Ici, le rôle de la législation – qu'elle soit régulatrice (du sommet vers la base) ou fondée sur la notion de gestion des contrats – des mécanismes économiques – financement axés sur le marché ou fondé sur la réussite ou encore sur les intrants – mais aussi des cultures et dans un sens plus large de la confiance et du sens de l'appropriation entre dans le domaine des considérations sur le gouvernance.
 - La question peut se poser de savoir dans quelle mesure on assiste à un transfert vers une « université entrepreneuriale », différente du type collégial traditionnel, et pourquoi, et quels sont les avantages et les inconvénients d'une telle évolution.
- Enfin, évaluer la validité et la réussite des objectifs, des stratégies et des résultats de la gouvernance, y compris du rôle de l'assurance de la qualité et de l'amélioration de la qualité pour la gouvernance de l'enseignement supérieur.

II. Programme

Le large éventail des objectifs illustré ici rend la sélection impérative. Il est absolument impossible de les examiner tous et toute tentative de ce faire serait futile, dépassant de loin ce qu'il est possible de couvrir en moins de deux jours.

1. Priorité aux ateliers

Le groupe de travail a donc décidé d'adopter une approche programmatique qui centre les enquêtes de cette conférence sur un axe allant du macrocosme contextuel et systémique au microcosme de l'établissement et de ses acteurs. S'agissant donc des ateliers, le programme se structure comme suit :

- La mission de l'enseignement supérieur dans un contexte sociétal différent et ses implications pour la gouvernance ;
- La gouvernance des systèmes d'enseignement supérieur ;
- La gouvernance des établissements d'enseignement supérieur ;
- Les acteurs de la gouvernance de l'enseignement supérieur.

Ces quatre thèmes peuvent être examinés à la lumière des questions importantes mentionnées par le présentateur et exposées ci-dessus ou à la lumière de l'examen de la littérature qui suivra. Une autre manière utile de formuler ces points pourrait être la suivante :

- Mission et parties prenantes : examiner la diversité des missions des établissements d'enseignement supérieur et la manière dont cela est le reflet des divers modèles de gouvernance et de participation des parties prenantes dans le processus de prise de décisions.
- Gouvernance des systèmes d'enseignement supérieur : examiner la gouvernance des systèmes « complets » d'enseignement supérieur, c'est-à-dire au niveau national – voire européen ou mondial – en identifiant les pratiques actuelles et les meilleurs pratiques.
- Autonomie et participation externe : examiner l'autonomie de l'établissement et le rôle de la société, de l'État et des autres parties prenantes dans sa gouvernance.

- Participation interne et niveaux de gouvernance et de management : examiner les concepts de gouvernance dans un établissement d'enseignement supérieur et les modalités pratiques de sa mise en œuvre.
- Interdépendance entre la culture, le management et la gouvernance : examiner l'influence du cadre culturel global sur la gouvernance de l'enseignement supérieur ; les différences d'interprétation de la gouvernance entre le niveau de la politique stratégique et l'approche de gestion technocratique ; et la légitimité des représentants des organes directeurs et de la demande de professionnalisme.
- Encourager la participation des parties prenantes : de l'élaboration des structures juridiques de la participation des parties prenantes – dans ce cas les étudiants – à l'acceptation largement reconnue des opportunités de participer aux structures démocratiques de gouvernance.
- Le collectivisme dans la gouvernance et la préservation de la liberté académique dans les domaines de la recherche, de l'enseignement et de l'apprentissage : examiner les limites de la gouvernance et de la politique institutionnelle au regard de l'individu.
- Rôle de la gouvernance dans la promotion d'une culture démocratique de tolérance et d'inclusion : examiner les modes et les exemples d'influence positive de la gouvernance de l'enseignement supérieur sur la collectivité au sens large, et notamment dans les domaines conflictuels.

Le choix et la structure des ateliers, loin d'être extravagants, devraient permettre de réaliser un certain nombre de choses. D'abord, les sujets choisis peuvent être modifiés pour permettre d'interpréter et de résoudre leurs difficultés spécifiques à la lumière de tous les aspects concrets de la gouvernance mentionnés ci-dessus. En second lieu, le cheminement du niveau macro au niveau micro reflète et permet d'utiliser les caractéristiques et les avantages de la structure de l'enseignement supérieur du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire d'intégrer à la fois le côté gouvernemental et le côté académique ainsi que les parties prenantes – les étudiants – dans un dialogue utile et pertinent pour tous. Enfin, puisque le sujet est complexe, il sera plus facile pour les participants de voir le débat dans l'optique de questions archétypiques facilement appréhendables.

Le deuxième principe directeur de l'élaboration du programme de la conférence – outre qu'elle doit être sélective et transparente dans son approche – est d'essayer de donner la parole aux participants. C'est pourquoi le temps consacré aux ateliers a été étendu au maximum, suivant en cela la demande présentée par ceux qui avaient participé à la conférence de l'an dernier sur l'enseignement supérieur comme bien public et responsabilité publique. C'est cette idée directrice fondamentale qui a déterminé le groupe de travail du Conseil de l'Europe à intégrer les contributions appropriées dans les ateliers plutôt que de les présenter dans les exposés de l'assemblée plénière au début de la conférence.

2. Contributions et conclusions

Pour faciliter les débats, l'allocation d'orientation générale pourra servir d'introduction d'ensemble invitant à réfléchir sur les défis de la gouvernance de l'enseignement supérieur à tous les niveaux – des systèmes, des établissements, des groupes et des individus. La présentation du contexte de politique et des questions concrètes de la section précédente sert la même fin, notamment pour identifier les mots-clés et leurs corrélations en tant que défis en matière de gouvernance. Ensuite, l'analyse de la littérature existante permettra de faire la lumière sur de quoi a déjà été pensé et examiné,

de définir les domaines de recherche mais aussi de préciser les « espaces blancs », les terres à découvrir et qui le seront peut-être au cours de cette conférence.

III. Résultats attendus

En gros, quels résultats peut-on donc attendre de cette conférence ?

1. La conférence en soi

On attend certainement des résultats de la conférence en soi : elle offre une tribune pour l'examen du sujet et pour des débats qui aideront à faire avancer la question en sensibilisant les participants à ses défis, à ses choix et à ses solutions. À l'évidence, par delà l'expérience vécue que tous les participants connaissent, les enquêtes et documents de recherche disponibles sur la gouvernance de l'enseignement supérieur ont une valeur en soi. De plus, une publication du Conseil de l'Europe permettra de conserver et de disséminer les présentations, l'essence des débats dans les ateliers et la séance plénière et les conclusions qui en découlent. Le Conseil de l'Europe souhaiterait également continuer à avancer grâce à un suivi approprié, sous forme, par exemple, d'ateliers sur des points concrets.

2. Les programmes politiques : le Conseil de l'Europe

On espère que les recommandations formulées à la fin de la conférence auront une influence sur les décisions politiques concernant les questions de gouvernance au niveau européen, national, institutionnel et individuel. Elle devra donc avoir un impact sur les futurs travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'enseignement supérieur. Elle a certainement une signification ponctuelle pour les activités du Conseil de l'Europe dans leur sens le plus large dans la mesure où elle contribue à l'« Année européenne de la citoyenneté par l'éducation » en avançant d'une part que la gouvernance de l'enseignement supérieur est nécessaire pour garantir la participation adéquate des parties prenantes et des partenaires, c'est-à-dire des étudiants mais aussi des jeunes chercheurs doctorants, et d'autre part que les établissements d'enseignement supérieur doivent offrir un espace où il est possible de faire l'expérience de l'inclusion sociale et d'apprendre l'auto-organisation démocratique.

3. Le Processus de Bologne – lien avec la qualité et l'assurance qualité

Si la question de la gouvernance de l'enseignement supérieur se reflète dans les missions institutionnelles et essentielles du Conseil de l'Europe, dans le moyen terme, elle devra aussi être intégrée plus profondément dans le Processus de Bologne, en même temps que les conclusions de la présente conférence. Un tel développement est attendu dans la mesure où, au plan de la définition et de l'exécution des missions d'enseignement et de recherche, les institutions directrices ont un impact profond – au niveau des systèmes et des établissements – sur toutes les questions de qualité et d'assurance qualité de l'enseignement et de la recherche. Le simple fait de parler des questions d'assurance qualité au niveau des programmes et des établissements d'enseignement supérieur et de leurs processus internes de qualité montre bien l'importance de la gouvernance sur la question de la qualité et sa certification sur fonds de présence ou d'absence de confiance dans la qualité des processus dans les établissements autonomes d'enseignement supérieur. Une contribution au Processus de Bologne pourrait donc être un autre résultat de cette conférence.

4. Perspective sur les suites à donner

Un avertissement s'impose à la fin de ces remarques liminaires. Le sujet de cette conférence est immense. Et s'il est vrai que « ars longa », il est tout aussi exact que « vita brevis » – et cette conférence encore plus : il ne faut donc pas s'attendre à un miracle ni penser qu'elle permettra d'épuiser le sujet. Mais elle permettra certainement d'arriver à des conclusions et de poser de nouvelles questions. Dans la mesure où elle réussira à leur donner une formulation appropriée, elle aura rempli sa fonction, à savoir lancer un débat politique qui peut et doit se poursuivre.