



**Rapport d'analyse comparative
des modèles de gouvernance externe de
l'enseignement supérieur**



GREPA

Groupe de recherche en économie
publique appliquée

Conception et direction : Pier-André Bouchard St-Amant

Rédaction : Amani Maurel Adi, Nathalie Beaulac, Alexandre Beaupré-Lavallée, Nicolas Bolduc, Pier-André Bouchard St-Amant, Laurent Goyette-Levac et Alice Lemieux-Bourque.

Les auteurs reconnaissent les contributions écrites d'Émanuelle Maltais et de Christian Kone. Leurs écrits ont été substantiellement modifiés depuis leur départ du projet.

Révisions : Amani Maurel Adi, Alexandre Beaupré-Lavallée, Nicolas Bolduc, Pier-André Bouchard St-Amant, Bruno Djontu, Laurent Goyette-Levac, Alice Lemieux-Bourque et Franck-Aurélien Tchokouagueu

Révision linguistique : Révision AM

Les auteurs tiennent à remercier Marie-Pierre Cossette, Martin Hudon, Christian Kone, Bruno Joseph Forand, Nicole Lacasse, Émanuelle Maltais, Charles Nadeau, Céline Poncelin de Raucourt et Rémi Quirion pour leurs écrits, commentaires et révisions.

© Amani Maurel Adi, Nathalie Beaulac, Alexandre Beaupré-Lavallée, Nicolas Bolduc, Pier-André Bouchard St-Amant, Laurent Goyette-Levac et Alice Lemieux-Bourque, 2023.

Table des matières

Table des matières	4
Sommaire et recommandations	9
Recommandations générales	9
Recommandations demandant une orientation ministérielle	9
1. Introduction	11
2. Fondements théoriques des agences intermédiaires	14
2.1. Cadre Analytique	14
L'économie industrielle	14
Théorie du principal-agent	15
La théorie du faible couplage	16
Types d'agences intermédiaires	16
2.2. Gestion de la concurrence	17
Dispositions limitant l'arrivée d'établissements concurrents	18
Création de campus	18
Création de programmes	19
Tarification étudiante	19
Segmentation des ordres	19
2.3. Gestion de la coopération	20
Services communs	20
Dialogue	20
Reconnaissance des acquis	21
2.4. Gestion de la qualité	21
Agence d'évaluation de la qualité et définition de la qualité	22
3. Évaluation internationale des juridictions	23
3.1. Québec	23
Institutions	23
Lois	24
Mécanismes de gouvernance externe	26
3.2. Bulgarie	28
Institutions	28
Financement	29

Lois	29
Mécanismes de gouvernance	30
3.3. Californie	31
Institutions publiques	32
Financement	32
L'Université de Californie	33
Conseil des régents	33
Chanceliers et Campus	34
Plan de développement à long terme	34
Admissions	35
Données	35
L'Université d'État de Californie	35
Conseil d'administration	35
Frais	36
Admissions	36
Données	36
Collèges communautaires	37
Budget	37
Admission et frais de scolarité	38
Personnel	38
Données	38
Institutions privées	38
Approbation	39
Supervision des établissements privées	40
Données	41
Agences d'accréditations	41
WASC Senior College and University Commission	42
Accrediting Commission for Community and Junior College	43
<i>California Cradle-to-Career Data System Act</i>	43
Conseil du gouverneur de la Californie pour études postsecondaires	44
3.4. Japon	45
Institutions	45
Lois	47

Mécanismes de gouvernance	47
Universités nationales	48
Universités publiques	49
Universités privées	49
3.5. France	49
Institutions	50
Institutions nationales	50
Institutions Européennes	52
Lois	52
Loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU)	52
Loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche (ESR)	53
Mécanismes de gouvernance	54
Liberté décisionnelle	54
Responsabilisation en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines	54
3.6. Norvège	55
Institutions	55
Lois	56
Loi concernant les universités et les collèges universitaires	56
Dispositions réglementaires	57
Mécanismes de gouvernance externe	57
Processus d'assurance qualité	57
Suivi de performance entre ministère et établissements	59
3.7. Nouvelle-Zélande	60
Institutions	60
Lois	61
Mécanismes de gouvernance externe	61
3.8. Texas	63
Institutions	63
Lois	66
Mécanismes de gouvernance	68
4. Effets induits des mécanismes de gouvernance dans les établissements universitaires	70
4.1. Implication dans le fonctionnement interne	70
4.2. Agences intermédiaires de réglementation	73

4.3. Assurance qualité	75
4.4. Gestion des effectifs étudiants	77
4.5. Élaboration de partenariats	78
4.6. Financement	79
5. Analyse	82
5.1. Analyse détaillée des juridictions	83
5.1.1. Québec	83
Reddition de compte au gouvernement	83
Autonomie institutionnelle et la liberté académique	83
Intentions normatives et effets induits	84
5.1.2. Bulgarie	85
Reddition de compte au gouvernement	85
Autonomie institutionnelle et la liberté académique	85
Intentions normatives	85
Effets induits	86
5.1.3. Californie	86
Autonomie	86
Reddition de compte	87
Intentions normatives	87
Effets induits	88
5.1.4. France	89
Autonomie institutionnelle et liberté académique	89
Reddition de compte au gouvernement	89
Intentions normatives	90
Effets induits	90
5.1.5. Japon	91
Autonomie institutionnelle et la liberté académique	91
Reddition de compte au gouvernement	92
Intentions normatives	92
Effets induits	92
5.1.6. Norvège	93
Autonomie institutionnelle et la liberté académique	93
Reddition de compte au gouvernement	93

Intentions normatives	94
Effets induits	95
5.1.7. Nouvelle-Zélande	95
Reddition de compte au gouvernement	95
Autonomie institutionnelle et la liberté académique	96
Intentions normatives	96
Effets induits	97
5.1.8. Texas	98
Autonomie institutionnelle et la liberté académique	98
Reddition de compte au gouvernement	99
Intentions normatives	99
Effets induits	101
5.2. Tableaux synthèses d'analyse comparative	102
5.3. Analyses des effets induits	107
6. Recommandations	110
6.1. Premier ensemble de recommandations	111
Modifications législatives et réglementaires	112
Modifications aux règles budgétaires	113
Modifications aux pratiques administratives du Ministère	114
6.2. Deuxième ensemble de recommandations	114
Création d'une AIR	114
Décentralisation par les règles budgétaires	116
7. Conclusions	118
Références	120
Annexe	140
Annexe A: Liste des acronymes	140
Annexe B: Mesures de performances EPIC	143

Sommaire et recommandations

Recommandations générales

1. Considérer la réouverture de la Loi sur les établissements d'enseignement universitaire pour :
 - a. Introduire une définition consensuelle de la mission universitaire ;
 - b. Déplacer les modalités de reddition de compte dans un règlement ;
 - c. Mettre à jour les dispositions d'infractions administratives ;
2. Étudier l'introduction de dispositions législatives limitant l'usage de termes associés au savoir universitaire, tels que « collèges », « institut », « académie », ou « professeur d'université » ;
3. Considérer l'introduction des dispositions d'exception à la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement pour protéger la propriété intellectuelle découlant des processus de création du savoir universitaire ;
4. Rendre publics les critères et les décisions propres à la reconnaissance de programmes pour fins de subvention ;
5. Rendre publics les suivis et les actions du Ministère découlant de la reddition de compte demandée aux établissements universitaires ;
6. Développer la section 7 des règles budgétaires pour introduire différentes dispositions menant à des réductions intermédiaires de la subvention, pour fins d'usage plus fréquent.
7. En matière de système intégré de données postsecondaires, que le MES s'inspire des pratiques de la Californie.

Recommandations demandant une orientation ministérielle

8. Au choix :
 - a. Créer une agence de réglementation universitaire ayant les pouvoirs de délivrer des diplômes pour, notamment :
 - i. Évaluer la création de programmes pour fins de subvention ;
 - ii. Évaluer le positionnement de nouvelles succursales universitaires ;
 - iii. Délivrer des diplômes sur la base de la reconnaissance d'acquis ;

OU

- b. Modifier les règles budgétaires pour :
 - i. Passer d'une logique de financement aux intrants sur la base des « coûts observés » à une logique incorporant la valeur marginale sociale réduite de création de programmes additionnels ;

- ii. Introduire une composante à la diplomation pour inciter à la reconnaissance d'acquis ;
- 9. Abandonner le processus d'approbation ministériel de reconnaissance de programmes pour fins de subventions ;
- 10. Introduire un système plus robuste de conformité de déclaration d'indicateurs servant aux règles budgétaires.

1. Introduction

Comment l'État devrait-il interagir avec les établissements universitaires ? Étant donné leur mission, l'État souhaite d'un côté s'assurer que les établissements et leurs communautés conservent un certain degré d'autonomie face au gouvernement et à son appareil public. Par la nature des besoins en subventions et la nature limitée des fonds, on s'attend également à un examen quant à l'usage des ressources qui sont consacrées auxdits établissements. Au Québec, ces dimensions contradictoires sont principalement arbitrées à l'intérieur des règles budgétaires.

Dans un premier rapport découlant d'un octroi par le ministère de l'Enseignement supérieur (ci-après MES) et des Fonds de recherche du Québec (ci-après FRQ), nous avons comparé les mécanismes de financement des universités de sept juridictions, situant le Québec comparativement à ces autres endroits (Bouchard St-Amant et coll., 2022a). Dans ce rapport, nous détaillons notamment comment une formule de financement est un mécanisme générant des incitatifs, servant implicitement de mécanisme de gouvernance.

Cependant, les interactions entre l'appareil public et les établissements universitaires dépassent la codification des règles budgétaires. L'activité universitaire est également encadrée par des mécanismes d'approbation, des lois et des organisations qui structurent le milieu. Ainsi, notre rapport soulignait les limitations à n'étudier que les règles budgétaires pour fins d'analyse des comportements institutionnels. Conséquemment, nous avons entre autres recommandé « d'effectuer une analyse comparative centrée sur les organes de suivi de l'activité universitaire qui agissent en parallèle avec les formules de financement » (Bouchard St-Amant et coll., 2022a).

Nous appelons ces mécanismes, lois et institutions qui façonnent l'interface entre l'État et les universités des composantes d'une gouvernance externe. Dans le présent rapport, nous comptons comparer et analyser la gouvernance externe du système universitaire québécois par rapport à celle de sept juridictions, soit la Bulgarie, la Californie, la France, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande et le Texas. Nous analysons et comparons ainsi les lois, les institutions hors établissements et les politiques façonnant l'action universitaire. Le rapport se concentre sur cinq dimensions, soit l'autonomie institutionnelle, la liberté académique, les processus de reddition de compte, les intentions normatives des mécanismes et les effets induits.

Par « intentions normatives », nous désignons les objectifs gouvernementaux au moment où les mécanismes de gouvernance ont été mis sur pied. Par « effets induits », on entend les adaptations du système universitaire à la présence de ces mécanismes. La multiplicité d'objectifs entraîne des intentions normatives contradictoires, et conséquemment occasionne des effets induits contraires aux intentions (voir l'Encadré 1). Nous examinons ainsi les logiques des juridictions qui sous-tendent la définition des dimensions contradictoires ; les processus d'arbitrage desdites juridictions ; et leurs effets induits.

Encadré 1 : Exemple de contradiction normative

Prenons pour illustration une juridiction qui met de l'avant la production d'extrants (diplômes, recherche) de même que la qualité de la formation. L'établissement universitaire visé par ces mécanismes sera donc amené à faire un arbitrage entre, d'une part, une réponse à la demande d'émission de diplômes et la production d'enseignement et d'autre part, une recherche de qualité. L'effet résultant de ces deux intentions dépendra donc de la façon dont celles-ci seront mises en place et pondérées. Des mécanismes favorisant la qualité des évaluations, les admissions sélectives et des standards élevés de publications favoriseront la qualité des personnes formées au détriment du nombre de diplômes émis. Au contraire, des mécanismes favorisant l'arrimage au marché du travail, à l'accessibilité et à l'arrivée de nouveaux établissements universitaires avantageront la diplomation.¹ Cet exemple montre que l'analyse des intentions normatives et des effets induits consiste entre autres à analyser comment se font les arbitrages entre plusieurs objectifs.

Ce rapport permet également de faire un suivi de la Recommandation 1 et de la Recommandation 4 du rapport sur l'université québécoise du futur (Fonds de recherche du Québec, 2022).

L'analyse comparative des huit juridictions a permis de relever des différences considérables dans les mécanismes de gouvernance. Contrairement au Québec où la majorité de la reddition de compte est effectuée par les règles budgétaires, plusieurs juridictions possèdent des mécanismes indépendants des formules de financement. On compte notamment des mécanismes de reddition de compte ayant pour objectif d'effectuer un suivi de la performance et de la qualité. Ensuite, soulignons aussi que plusieurs juridictions abordées dans le rapport permettent l'entrée de nouveaux établissements universitaires. Cela se traduit par des agences intermédiaires de réglementation ayant pour objectif d'effectuer un contrôle à l'entrée basé entre autres sur la « qualité ». Ce phénomène n'est pas observé au Québec où la création de nouveaux établissements universitaires est limitée par la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire. Finalement, notons que notre analyse du Québec a permis d'identifier plusieurs dimensions où le ministère de l'Enseignement supérieur (ci-après MES) possède déjà des mécanismes appropriés de gouvernance, sans toutefois les utiliser pleinement. Ces constats nous ont amenés à formuler des recommandations en ce qui a trait à la gouvernance externe des universités du Québec.

Ce rapport comprend six chapitres, l'introduction faisant office du premier. Le chapitre deux aborde les fondements théoriques des mécanismes de gouvernance externe. Au chapitre trois, nous effectuons la description des mécanismes de gouvernance dans huit juridictions. Au chapitre quatre, une recension des écrits des effets induits dans les établissements est présentée. Au chapitre cinq, nous réalisons une analyse comparative des juridictions selon les critères

¹ Notons qu'il s'agit d'un aspect qu'on observait aussi avec le financement à la performance dans le premier rapport. En liant le financement à certaines mesures sur les extrants, on constatait que les établissements universitaires changent leur comportement, souvent au détriment de la qualité (Bouchard St-Amant et coll., 2022a).

d'évaluation. Nous concluons finalement le rapport avec un chapitre comportant des recommandations sur la gouvernance externe des universités du Québec.²

² L'ordre des sections ne reflète pas la démarche inductive du groupe de recherche, mais plutôt l'ordre jugé le plus approprié pour la compréhension du lecteur. Pour fins d'exemple, la section sur les fondements théoriques des agences intermédiaires, apparaissant au début du rapport, a plutôt été effectuée à la fin et a été développée en partie à partir des sections sur les analyses comparatives.

2. Fondements théoriques des agences intermédiaires

Plusieurs juridictions disposent d'agences intermédiaires de réglementation (ci-après AIR)³ et de gouvernance de l'enseignement supérieur. Certaines ont une agence d'accréditation, d'autres des agences d'évaluation de la qualité. Cette section cherche à évaluer dans quelles circonstances les AIR contribuent à la gouvernance universitaire.

Par « agence intermédiaire de réglementation », nous entendons une organisation qui n'est ni le Ministère ni une université, mais qui se voit confier des responsabilités de gouvernance systémique du réseau universitaire. Nous employons également les termes de « gestion de la concurrence » pour désigner le degré de rivalité qu'entretiennent les établissements universitaires sur le plan des affaires académiques: l'offre et la qualité de programmes, les avancées en recherche et l'attraction d'étudiants. Nous employons finalement la gestion de la coopération pour discuter du degré de collaboration — ou de l'absence de rivalité — entre les établissements dans leur conduite administrative comme la gestion de paie ou les demandes communes de services (p. ex., assurances).

2.1. Cadre analytique

Nous analysons le fondement des AIR selon trois angles théoriques. Ces cadres ont été retenus en partie de manière inductive, mais aussi parce que les auteurs savent qu'ils contribuent suffisamment aux fondements de la gouvernance de certaines juridictions. Le premier est celui de l'économie industrielle, le second est celui de la théorie du principal agent et le dernier est celui de la théorie du faible couplage. Nous détaillons lesdits cadres analytiques ci-dessous et présentons brièvement comment chacun d'eux mène à des mandats d'AIR différents.

L'économie industrielle

L'économie industrielle s'attarde à la composition d'une industrie quand le comportement des agents ne répond pas aux postulats traditionnels d'une économie parfaitement concurrentielle.⁴ Elle s'intéresse d'ordinaire aux industries où il y a peu d'agents (p. ex., monopoles) et évalue comment se manifeste la concurrence dans ces circonstances. En particulier, elle étudiera les effets de barrières à l'entrée limitant ainsi la concurrence par la différenciation des produits et des prix ainsi que par le positionnement géographique de succursales. Elle examine également comment les bénéfices de la concurrence se comparent à l'égard de ses coûts, ce qui constitue généralement l'analyse, en entreprise privée, des fusions ou de l'acquisition d'entreprises.

³ Plusieurs acronymes sont utilisés tout au long du rapport. Au besoin, nous recommandons de consulter la liste des acronymes à l'Annexe A.

⁴ Fondée à Harvard, elle se construisait notamment en opposition à « l'école de Chicago ». Son legs le plus important à la théorie économique moderne demeure sans contredit la théorie des jeux.

La déclinaison de ces thèmes d'analyse à l'enseignement supérieur passera par l'étude de la réglementation permettant (ou non) la création de nouveaux établissements universitaires, la création de programmes, la création de nouveaux campus ou encore l'évaluation de politiques de tarification étudiante différenciées selon les établissements. Nous évaluerons les effets de ces décisions sur l'accessibilité, le degré de rivalité entre les universités et la segmentation des admissions au niveau universitaire.

L'avantage de ce cadre réside dans le fait d'analyser l'effet de la réglementation et des subventions sur le comportement des universités et sur la structuration du réseau universitaire. Ce cadre revêt une charge normative, au sens où il traite le milieu universitaire comme un marché, ce qui est moins adapté si les universités font partie (ou sont en périphérie) du secteur public. Les auteurs de ce rapport jugent cependant que les manifestations de la concurrence entre établissements universitaires sont suffisamment importantes pour emprunter à cette théorie. Nous montrons plus bas que les manifestations de la concurrence universitaire viennent avec des effets désirables et indésirables.

Dans ce cadre d'analyse, les AIR deviennent l'équivalent d'agences de réglementation de marché, au même titre qu'un bureau de la concurrence.

Théorie du principal-agent

La théorie du principal-agent offre un cadre d'analyse de gouvernance par incitatifs dans le monde universitaire. Cette théorie établie par Jensen et Meckling (1976) vise à expliciter comment l'asymétrie d'information entre un détenteur d'une capacité d'action (le principal) et le producteur (l'agent) influence la nature du contrat d'exécution. La caractéristique essentielle de ce cadre analytique survient lorsque ces deux acteurs ont des intérêts divergents. Dès lors, l'agent est en mesure d'exploiter son avantage informationnel afin de se défaire de ses responsabilités vis-à-vis du principal. Ce faisant, le contrat d'exécution cherchera à aligner les incitatifs de l'agent sur ceux du principal, tout en maintenant l'intérêt d'exécution de l'agent. Un tel contrat se révélera plus coûteux en présence d'asymétrie, reflétant de fait le prix de l'ignorance du principal.

Dans la gouvernance de l'enseignement supérieur, le problème du principal-agent prend forme dans la relation entre le gouvernement et les universités. Le gouvernement (principal) charge les universités (agents) de réaliser sa politique d'enseignement supérieur. L'asymétrie d'information se matérialise dans l'évaluation de la qualité de la formation ou de la recherche. Au Québec, deux « contrats » structurent la relation principal-agent, soit la formule de financement des universités et les règles d'attribution des fonds de recherche.

Dans ce cadre analytique, une AIR peut contribuer à réduire l'asymétrie d'information en demandant à des universitaires d'agir au nom du Ministère. Cette pratique est bien comprise aux Fonds de recherche du Québec (une forme d'AIR), où l'évaluation des projets de recherche se fait principalement par des pairs. Elle n'est cependant pas appliquée à l'évaluation des programmes universitaires ou à la gestion des règles budgétaires (voir la section 3.1.).

La théorie du faible couplage

La théorie du faible couplage (*loose coupling*) développée, entre autres, par Karl Weick et Douglas Orton (1990) permet d'offrir un angle d'approche pour entrevoir comment la gestion de la coopération dans le milieu universitaire peut s'avérer bénéfique. En théorie des organisations, le faible couplage réfère à l'idée d'un système avec plusieurs organisations qui sont réactives aux actions des unes et des autres, mais qui conservent leur indépendance et leur identité propre (Orton et Weick, 1990, p.203). Un système faiblement couplé serait un système ayant des composantes indépendantes, mais peu réactives alors qu'un système fortement couplé se définirait comme un système dont les composantes sont dépendantes, mais très réactives (Ibid.).

Le système de gouvernance universitaire québécois (comme plusieurs systèmes de ce genre) est un système faiblement couplé. Il contient plusieurs composantes indépendantes (ministère, universités, associations étudiantes, syndicats, AIR, etc.) qui ont leurs propres logiques d'actions, objectifs et structures et qui agissent indépendamment. Cette caractéristique existe et est délibérée puisque certains objectifs comme l'autonomie institutionnelle et la liberté académique sont recherchés. Toutefois, l'autonomie des acteurs vient avec des coûts comme la lenteur de réponse des acteurs et le faible taux de transmission d'incitatifs entre ces derniers. Cette dernière dimension se révèle particulièrement utile lorsqu'on pense à la gouvernance externe : le Ministère peut vouloir communiquer des signaux aux établissements, mais leur couplage interne faible peut se traduire par une déconnexion entre le signal et la résultante.

La principale conséquence de cette théorie est la reconnaissance d'une gouvernance externe impliquant l'ensemble des acteurs du système (améliorant ainsi le couplage). Une AIR pourrait remplir ce rôle en servant de « table permanente » de dialogue avec les dirigeants d'établissement, les associations étudiantes, les syndicats ou d'autres acteurs.

Types d'agences intermédiaires

Les trois cadres théoriques détaillés ci-dessus présentent ainsi trois types de mandats observés qui sont confiés aux agences intermédiaires : gestion de la concurrence, gestion de la qualité et gestion des parties prenantes. Ces mandats ne sont pas mutuellement exclusifs, mais traduisent un centre d'attention différent.

Le premier type correspond aux agences de gestion de la concurrence. Ces agences ont un mandat axé sur les manifestations de la concurrence entre établissements : autorisations de nouveaux programmes, construction de nouveaux campus ou encore la gestion de la tarification étudiante. Le second type reflète les agences de gestion de la qualité. Leur rôle consiste à accréditer et/ou évaluer les programmes et les établissements d'enseignement supérieur sur la base d'une conception spécifique de la qualité. Ces agences sont communes en Europe et dans les juridictions où le marché de l'éducation est plus libéralisé (p. ex., aux États-Unis).⁵ Le troisième type correspond aux agences de gestion de la coopération. Au Québec, le Bureau de coopération interuniversitaire (ci-après BCI) remplit une partie de cette fonction en renforçant la coopération

⁵ Au Québec, la Commission de l'évaluation de l'enseignement collégial a un mandat de ce type.

administrative entre les établissements. Précisons que certaines agences ont des mandats larges, puisant à chaque type. La caractéristique de ces agences est d'agir en quasi-ministère, sans toutefois avoir un élu politique nommé à sa tête. À titre d'exemple, nous pouvons citer la *Texas Higher Education Coordinating Board* (section 3.8.) ou encore la *Tertiary Education Commission* de la Nouvelle-Zélande (section 3.7.).

Dans les pages qui suivent, nous détaillons les trois types de mandat d'agence. Nous débutons par la gestion de la concurrence, suivie de la gestion de la coopération et terminons avec la gestion de la qualité. Cette dernière, particulièrement lorsqu'elle est appliquée aux établissements d'enseignement supérieur, requiert au préalable de développer une réflexion sur les assises de la qualité à l'université. Nous concluons cette section en discutant de l'arbitrage à faire entre les assises démocratiques des politiques d'enseignement supérieur *vis-à-vis* l'autonomie institutionnelle.

2.2. Gestion de la concurrence

La gestion de la concurrence désigne le degré de rivalité entre les établissements quant à différentes dimensions de leurs activités : arrivée de nouveaux établissements, création de nouveaux programmes, réglementation de la tarification étudiante, création de campus et gestion des normes d'admission.⁶ Le rôle des agences de gestion de la concurrence se concentre sur l'étude des effets désirables et indésirables de la concurrence. Du point de vue des effets désirables, la concurrence permet de conserver un niveau d'autonomie plus grand aux établissements universitaires et peut contribuer à l'amélioration des services offerts (OCDE, 2019). La compétition peut aussi pousser les chercheurs à produire de nouveaux savoirs qui auront des conséquences bénéfiques pour la société, de même que l'amélioration de programmes ou de prestations de services. La concurrence a aussi des effets indésirables. Elle peut mener à l'affaiblissement de la qualité de la formation générale d'une juridiction, diluer une subvention publique dans un ensemble d'établissements plus nombreux, induire des dépenses additionnelles liées à la concurrence qui n'auraient pas lieu autrement, ou encore générer des comportements institutionnels jugés incompatibles avec la mission des établissements universitaires.⁷ En modulant la concurrence entre les établissements selon différentes dimensions, l'agence peut ainsi tirer le meilleur parti du réseau universitaire. Nous détaillons chacune de ces dimensions ci-dessous.

⁶ Une personne familière avec l'économie industrielle reconnaîtra les manifestations typiques de la gestion de la concurrence appliquées à l'enseignement supérieur : évaluation des barrières à l'entrée sur un marché, concurrence par la différenciation de produits, concurrence par la tarification et concurrence par le positionnement géographique.

⁷ Dans le secteur privé, la réduction des coûts de la concurrence entre deux firmes est un des facteurs menant aux fusions ou à l'acquisition d'entreprises : conserver les parts de marché communes sans avoir à rivaliser pour ces parts.

Dispositions limitant l'arrivée d'établissements concurrents

La modulation de l'accès au secteur de l'enseignement supérieur par différents établissements détermine la facilité avec laquelle une institution externe peut exercer ses activités dans une juridiction donnée.

Au Québec, comme dans plusieurs autres juridictions, cet accès est légiféré. La Loi sur les établissements d'enseignement supérieur du Québec désigne les établissements qui sont considérés comme une université et seul le gouvernement peut changer cette désignation (Publications du Québec, 2023b). Dans d'autres juridictions, l'arrivée d'établissements concurrents est plus libéralisée, si bien qu'un établissement d'enseignement supérieur peut être créé sans l'accord explicite du gouvernement. Dans ces juridictions, les AIR réglementent l'accès et dictent les conditions d'entrée. Par exemple, la NOKUT, l'agence d'accréditation de la Norvège, gère l'accès au marché par le biais de son processus d'accréditation d'établissement (voir section 3.6.).

L'arrivée de nouveaux établissements renforce les effets désirables de la concurrence si l'établissement rivalise directement avec d'autres institutions. Si au contraire un nouvel établissement se positionne différemment dans un réseau universitaire de haut niveau, l'augmentation du nombre d'établissements peut alors améliorer l'accessibilité, mais réduire du même coup la qualité de la formation.⁸ De plus, l'arrivée de ces établissements où la qualité est plus faible contribue également à augmenter l'asymétrie d'information quant à l'attestation de connaissance que signale un diplôme. Ce faisant, la capacité de discriminer sur la base des compétences devient plus faible. En absence de gestion de la concurrence, les nouveaux établissements pourraient adopter un comportement de segmentation plutôt que de concurrence directe (Del Rey, 2001). Ce faisant, une intervention publique sélectionnant les établissements pourrait améliorer les effets dus au nombre d'établissements.

Création de campus

Les établissements universitaires déjà présents peuvent également se concurrencer par le positionnement en choisissant la localisation de leur offre de cours. Sans réglementation, une université pourrait développer de nouveaux campus où il y a une plus grande demande pour l'enseignement supérieur et où elle peut bénéficier d'économie d'échelle et de réseau. Dans ce contexte, les universités auraient tendance à prioriser la construction de campus dans les lieux où la démographie est propice aux inscriptions. Ce positionnement peut alors augmenter l'accessibilité, mais vient aussi avec la dilution de la subvention publique. L'idée de réglementation de ces comportements permet alors d'arbitrer si une décision est globalement avantageuse en tenant compte des effets sur la concurrence. *A contrario*, une réglementation (accompagnée de subventions) permet de maintenir ou développer une offre d'enseignement et une production de recherche à l'extérieur des zones profitables.

⁸ Aux États-Unis, les juridictions restreignant moins l'entrée sur les marchés ont ce que la littérature convient d'appeler des « diploma mills » (moulins à diplômes), offrant des diplômes universitaires en échange d'une somme d'argent. Ces institutions offrent des diplômes sur la base de « connaissances de la vie » (entre autres). Voir Eaton et Carmichael (2023) pour un historique.

Création de programmes

Les établissements universitaires peuvent se concurrencer par leur offre de programmes. La création de nouveaux programmes permet de cibler les besoins ou demandes d'étudiants. Cependant, la concurrence pour des programmes similaires peut mener à des coûts de concurrence qui ne seraient autrement pas présents : publicité, positionnement de marché et veille. Elle peut également entraîner une multiplication de la création de microprogrammes et de certifications visant aussi à positionner un établissement dans un segment de demandes d'admission où il y a peu d'appétit pour des programmes plus longs.⁹

Au même titre qu'un ministère, une AIR peut établir des critères d'éligibilité pour créer un nouveau programme. Au Québec, c'est d'ailleurs une fonction intermédiaire du BCI au sens où son approbation est nécessaire pour la création de programmes, mais n'est pas suffisante.

Tarification étudiante

Des établissements d'enseignement supérieur déréglementés peuvent se faire concurrence par les prix (p. ex., aux États-Unis).¹⁰ Des considérations diverses, d'efficacité variable, mènent à la réglementation des prix de l'enseignement supérieur. On peut penser aux externalités positives liées à l'éducation, à une visée égalitariste d'accès pour la société ou encore à éviter des chocs tarifaires. Cette réglementation vient avec une réduction des fonds disponibles aux établissements, une augmentation des fonds disponibles pour la population étudiante et génère incidemment une pression plus grande au financement public. Dans une optique de gestion de la concurrence, la décision de fixation des prix de l'enseignement supérieur pourrait être laissée à des AIR.¹¹

Segmentation des ordres

Une AIR peut être mandatée pour structurer les ordres d'enseignement.¹² En Norvège, la NOKUT a pour mandat d'accréditer les établissements d'enseignement supérieur et de les placer dans l'une des quatre catégories d'institutions de son système (voir section 3.6.). Cette structure est hiérarchisée selon le niveau d'autonomie institutionnelle de création de programmes. Chaque établissement peut changer de catégorie institutionnelle si elle parvient à changer son niveau d'accréditation. Cette approche est plus flexible que le cadre législatif définissant les ordres d'enseignement du Québec et s'appuie sur une conception normative différente des niveaux.

⁹ Il est également possible que la concurrence par les microprogrammes soit la conséquence d'une réglementation trop sévère dans la création de programmes longs. Au Québec, si nous avons à identifier une cause, nous orienterions certainement nos travaux de ce côté.

¹⁰ À la suite de la déréglementation des frais de scolarité pour les étudiants internationaux, les comportements actuels des établissements québécois suggèrent que la tarification sera différenciée par institution.

¹¹ Comme le fait d'ordinaire la Régie de l'Énergie pour le prix minimal de l'essence et la tarification de l'électricité.

¹² Par ordre, on entend les niveaux d'enseignement postsecondaires. Par exemple, le niveau collégial et le niveau universitaire.

Cette conception reflète la possibilité que des établissements puissent se développer et changer d'ordre d'enseignement. Ce faisant, l'AIR modifierait, à travers les accréditations, le degré d'autonomie de ces établissements.

2.3. Gestion de la coopération

Les systèmes d'enseignement supérieur sont caractérisés par un certain niveau de compétition, mais aussi par la coopération entre les différentes institutions. Dans de nombreux domaines, une amélioration de la coopération peut s'avérer bénéfique pour les universités, la communauté étudiante et le gouvernement. Les AIR peuvent arriver à mettre en place des plateformes, forums et initiatives qui bénéficient à l'ensemble des acteurs universitaires. Les champs d'action de ces services sont dans trois catégories distinctes, soit les services communs, le dialogue interuniversitaire et la reconnaissance des acquis.

Dans une logique de faible couplage, les AIR peuvent atténuer les problèmes de réactivité des acteurs de l'enseignement supérieur sur plusieurs plans en effectuant une gestion de la coopération universitaire. Cette action est possible à trois niveaux : les services communs, le dialogue dans le milieu académique et la reconnaissance des acquis.

Services communs

Les services communs incluent tout ce qui permet à la population étudiante et au corps enseignant d'obtenir des services de manière centralisée avec l'aide d'un organe distinct de l'université elle-même. On peut penser à des services comme l'aide financière aux études, l'accès en ligne aux catalogues et données d'autres universités ou à toute plateforme qui permet de bénéficier des services d'une université concurrente. Au Québec, le BCI est l'organisation chargée de ce type de service.

L'offre de services communs par une entité indépendante des universités leur permet de travailler en collégialité pour atteindre des objectifs de gestion plus efficaces. L'offre d'enseignement s'en trouve améliorée pour tous les étudiants et étudiantes, et les capacités administratives des universités peuvent être dirigées vers leurs offres de service propre qui les distinguent. La plupart de ces services communs bénéficient d'économie d'échelle. Il y a donc une raison économique de regrouper ces services sous la direction d'une AIR.

Dialogue

La coopération entre universités peut aussi se réaliser à travers le dialogue quant aux politiques d'enseignement supérieur. Par exemple, les universités peuvent être incluses dans un forum leur permettant d'avoir un impact sur les décisions politiques. Les AIR peuvent être mandatées pour établir des forums ou d'autres lieux de discussion afin de permettre un dialogue entre les parties prenantes des universités et le Ministère. En ce sens, les AIR sont bien placées pour jouer un rôle de facilitateur et comporteraient l'avantage d'être un acteur de dialogue en cas de différends.

C'est dans ce type de pratiques que la solution au problème lié au faible couplage prend tout son sens. La mise en place de forums d'interaction entre les acteurs, qu'il s'agisse des administrations universitaires, des professeurs et professeures, des associations étudiantes ou des syndicats, atténue le problème de manque de cohésion. Le dialogue entre tous ces acteurs n'assure pas une vision commune de l'enseignement supérieur, mais elle permet au moins d'aligner différentes logiques d'action.

Reconnaissance des acquis

La reconnaissance des acquis peut porter sur les crédits obtenus dans des universités d'une même juridiction, mais aussi sur les crédits obtenus à l'étranger. Du point de vue d'un établissement universitaire, un cadre de reconnaissance et d'équivalence des certifications cherchera à arbitrer, sur le plan académique, les capacités d'admission d'étudiants et étudiantes qualifiés avec les standards de qualité d'établissements internationaux.

La reconnaissance des acquis est un enjeu où la coopération est critique puisqu'il existe un conflit entre les intérêts individuels des acteurs, c'est-à-dire les universités et la communauté étudiante. Pour une université, reconnaître les acquis d'une personne étudiante implique une réduction de service et donc de ses revenus. Du point de vue étudiant, la reconnaissance des acquis permet de ne pas payer en double une éducation équivalente et, en ce sens, elle accroît l'accessibilité aux études postsecondaires.

La gestion de la reconnaissance des acquis, par exemple à travers un cadre général et accepté par toutes les universités, peut aider à résoudre ce conflit et assurer que les étudiants et étudiantes bénéficient d'un plus grand accès à l'enseignement universitaire. Ce type de gestion de la coopération permet aussi une plus grande cohérence du système universitaire où la diplomation d'une université signale à la fois la certification par cet établissement, mais aussi par le système universitaire québécois dans son ensemble.¹³

2.4. Gestion de la qualité

La gestion de la qualité constitue un mandat central de plusieurs AIR étudiées. Certaines portent même le nom « d'agence d'assurance qualité ». Par gestion de la qualité, on entend trois différentes fonctions qui peuvent être entreprises en ce sens, soit l'évaluation de la qualité, l'accréditation et l'audit (Conseil supérieur de l'éducation, 2012). L'évaluation de la qualité regroupe les activités qui visent à évaluer le degré d'excellence en production d'enseignement et de recherche. L'accréditation est le processus par lequel, à la suite d'une évaluation de la qualité,

¹³ Au Québec s'ajoute également la considération du financement des établissements : la reconnaissance des acquis se traduit aussi par une perte de subvention aux établissements. Dans cette optique, demander aux établissements de renoncer à du financement est un désincitatif à la reconnaissance. Pour changer l'incitatif, il faut changer le contrat : soit on introduit une composante de financement à la diplomation, soit on finance *malgré tout* le cours financé. Ce problème représente un exemple parfait du prix de l'asymétrie d'information exploité par l'agent.

on donne ou non à un établissement le droit d'offrir un ou des programmes d'études. Enfin, l'audit est un processus de reddition de compte des pratiques en enseignement supérieur.

Cela dit, les évaluations effectuées par les agences d'évaluation ne semblent pas être basées sur des critères de qualité clairement définis. En effet, certaines agences regardent différents critères contradictoires alors que d'autres semblent se borner à l'évaluation de la *conformité* des programmes ou des établissements. Ces examens ont ainsi soulevé une question plus profonde pour l'équipe de recherche: qu'est-ce que la qualité en enseignement supérieur ?

La littérature scientifique sur la question de la qualité de l'enseignement supérieur ne communique aucune définition précise et consensuelle. Harvey et Green (1993) ont offert l'une des conceptualisations les plus utilisées dans ce champ d'études. Ils définissent la qualité en enseignement supérieur comme un ensemble contenant cinq catégories distinctes : la qualité comme exceptionnel, comme perfection, comme adéquation avec l'objectif, comme valeur monétaire et comme transformative. Des revues plus récentes de la littérature s'entendent toutefois pour admettre qu'aucun consensus n'existe (Welzant et coll., 2011 ; Ryan, 2015).

Agence d'évaluation de la qualité et définition de la qualité

En l'absence d'un consensus d'expert sur la notion de qualité, il est improbable qu'on décline des indicateurs consensuels d'évaluation de la qualité universitaire. En d'autres termes, même si les acteurs universitaires adhéraient au concept d'amélioration de la qualité et d'une évaluation externe, les déclinaisons pratiques du concept mèneraient certainement au rejet de ses spécificités par une composante importante de la communauté universitaire. Ce constat génère un arbitrage entre l'uniformité d'une définition de qualité par une AIR et la capacité effective d'une AIR à détecter des écarts à une norme. D'un côté, si une définition uniforme est appliquée, elle génère peu d'adhérence, mais permet d'établir les écarts pour chaque unité évaluée (établissement, programme, etc.). De l'autre, une définition déclinée par pratique épousera davantage de conceptions, mais diluera la capacité de détection d'écarts aux normes.

Dans cette optique, les études sur les effets des agences d'assurance qualité ont des portées limitées (Temple et Billing, 2010 ; Berkeens, 2018). Elles sont aussi peu nombreuses. Le constat qui ressort le plus souvent sur la question est le manque de données probantes qui confirmeraient des impacts positifs. Stensaker (2008) résume que les travaux sur la question n'offrent aucune preuve tangible que l'assurance qualité entraîne des conséquences positives sur l'enseignement et l'apprentissage. Certains auteurs estiment d'ailleurs que l'objectif de la gestion de la qualité ne porte pas sur les résultats de l'enseignement en soi, mais plutôt sur le renforcement de l'autonomie institutionnelle (Stensaker et coll., 2011, p.466).¹⁴

¹⁴ D'autre part, Szymenderski, Yagudina et Burenkova (2015) ont étudié l'impact de la mise en place de systèmes d'évaluation externe de la qualité en Russie et en Allemagne et montrent qu'ils sont généralement mal vus par la communauté étudiante et le corps professoral.

3. Évaluation internationale des juridictions

Cette section est constituée d'une description des différents mécanismes de gouvernance observés dans huit juridictions, soit le Québec, la Bulgarie, la Californie, la France, le Japon, la Norvège, la Nouvelle-Zélande et le Texas. Pour chacune des juridictions, nous décrivons les organismes, les lois et les mécanismes agissant sur la gouvernance externe des établissements d'enseignement supérieur. Cette partie descriptive permet ainsi de dégager l'information nécessaire pour effectuer l'analyse comparative des huit juridictions selon les critères d'évaluation (liberté académique, autonomie institutionnelle, intentions normatives, reddition de compte et effets induits).

3.1. Québec

Institutions

Outre les 19 établissements d'enseignement universitaires et le MES, notons quatre institutions qui structurent le système d'enseignement universitaire québécois, soit le Bureau de coopération interuniversitaire (BCI), le Conseil supérieur de l'Éducation (ci-après CSE), le Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études (ci-après CCAFE) et les Fonds de recherche du Québec (ci-après FRQ).

Le BCI est un organisme privé à but non lucratif créé en vertu de la Partie III de la Loi sur les compagnies, au sens où son fondé de pouvoir n'est pas issu d'une loi du gouvernement. À titre de membres, les établissements d'enseignement universitaires québécois y sont rassemblés et jouent un double rôle. Il s'agit d'un regroupement de représentation des intérêts des établissements universitaires, mais aussi d'une instance de coopération institutionnelle entre les établissements (Bureau de la coopération interuniversitaire, 2023). Il est ainsi source d'ententes de services partagés entre les établissements (p. ex., assurances), de contrat de coopération sur diverses considérations académiques ou périacadémiques (p. ex., inscriptions interétablissements, certificats éthiques, services de bibliothèque) et de lieu de partage des « meilleures pratiques » (id.).¹⁵

Le CSE est, quant à lui, un organisme étatique relevant du ministère de l'Éducation. Ce dernier a pour mission d'être « un lieu privilégié de réflexion en vue du développement d'une vision globale et prospective de l'éducation » (Conseil supérieur de l'Éducation, 2023). Il dispose en outre d'une Commission de l'enseignement et de la recherche universitaires (ci-après CERU), qui a pour fonction de produire des mémoires et avis propres à l'enseignement supérieur.

¹⁵ Signalons également qu'il y a d'autres groupes de représentation ou de défense d'intérêt dans le milieu québécois (syndicats, associations étudiantes, etc.) qui n'ont toutefois pas le statut formel d'institution de coordination qu'on pourrait conférer au BCI.

Le CCAFE a pour fonction de formuler un avis sur différentes modifications législatives, réglementaires ou relevant de politiques du MES pouvant avoir des incidences sur l'accessibilité financière aux études. Il se concentre principalement sur les dimensions financières propres à la condition étudiante, soit l'Aide financière aux études et la tarification étudiante (Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études, 2023).

Finalement, les Fonds de recherche du Québec constituent le mécanisme institutionnel servant à déterminer quels chercheurs auront droit aux subventions diverses associées au financement de la recherche (Fonds de recherche du Québec, 2023). Subdivisés en trois fonds supra-disciplinaires (société et culture, santé, nature et technologies), les Fonds octroient les subventions sur la base de concours d'excellence dont l'évaluation se fait par des comités de pairs.

Lois

Il y a principalement six législations régissant l'activité universitaire. La loi affirmant l'existence du système universitaire est la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire (Publications du Québec, 2023b). Elle établit quels établissements ont le droit de conférer des grades universitaires et d'utiliser les qualificatifs d'« universitaires ». Elle est de conception protectionniste, au sens où elle édicte qu'aucun autre organisme ne peut prétendre au titre ou au grade d'universitaire.¹⁶ Des dispositions additionnelles à la loi dictent également les comptes à rendre en matière de réussite et de dépenses de personnel, principalement sous forme de rapport annuel. Cette dimension renforce donc les besoins de reddition de compte. Des dispositions de pénalités et d'exécution forcée en cas de défaut sont également prévues, la loi prévoyant de 100 \$ à 2000 \$, et autorisent le ministère à l'exécution forcée de la reddition de compte en cas de défaut.¹⁷

Une autre loi publique est la Loi sur l'Université du Québec et de ses constituantes (Publications du Québec, 2023d). Outre le fait d'instituer l'Université du Québec et la création par lettres patentes d'universités constituantes, d'écoles ou d'instituts, la loi définit intégralement son mode de gouvernance interne, de même que les exigences de reddition de compte à la ministre. Ainsi, cette loi prévoit l'obligation de transmettre les budgets, plans d'investissements, les états financiers et un rapport d'activité. La loi confère également au gouvernement le pouvoir de nomination des membres de conseils d'administration et des dirigeants de l'Université.

Sur le plan des contrôles financiers, outre les règles budgétaires ministérielles, les universités sont assujetties à la Loi sur les investissements universitaires (Publications du Québec, 2023 c).¹⁸ En substance, cette loi oblige les universités à transmettre leurs plans d'investissements au ministère de l'Enseignement supérieur pour fins d'évaluation et d'approbation. *A contrario*, une

¹⁶ À noter qu'il existe un cas d'établissement universitaire étranger au Québec. Il s'agit l'UNAM (*Universidad Nacional Autónoma de México*) qui a un campus à Gatineau depuis 1995. Cette université offre des cours de langue seconde pour lesquels elle est habilitée à délivrer des attestations.

¹⁷ Ces montants n'ont pas été indexés depuis 1989.

¹⁸ Par « investissement », il faut comprendre tout ce qui touche à l'immobilier, le mobilier des universités.

université ne peut procéder à des investissements sans approbation ministérielle. Dans une loi distincte, les universités ont la possibilité de créer des fondations universitaires. La plupart des fondations actives sont des personnes morales de droit privé créées en vertu de la partie III de la Loi sur les compagnies et possédant le statut d'organisme de charité (Publications du Québec, 2023f).

Viennent ensuite deux lois récentes traitant de l'activité universitaire qui octroient de nouveaux pouvoirs au Ministère en matière de gouvernance des universités. La première est la Loi visant à prévenir et à combattre les violences à caractères sexuels dans les établissements d'enseignement supérieur (Publications du Québec, 2023e). Adoptée en 2017, cette loi exige que les universités se dotent de politiques et de plans et d'un comité permanent visant à prévenir et combattre les violences à caractère sexuel. Elle accorde de plus un pouvoir de « surveillance et d'accompagnement » au Ministère si les universités s'avéraient en défaut de se conformer à la politique. Enfin, la Loi sur la liberté académique dans le milieu universitaire définit ce qu'est la liberté académique et oblige les établissements à se doter d'une politique, de mécanismes de gestion d'éventuelles atteintes à la liberté académique et à rendre des comptes au Ministère de l'Enseignement supérieur (Assemblée nationale, 2022). Cette loi attribue notamment des pouvoirs à la ministre « d'apporter les correctifs nécessaires » si les établissements ne se conforment pas à la loi (id.).

D'autres lois encadrent également les activités administratives des universités, et ce, de manière indirecte ou secondaire. La plus importante d'entre elles est la loi instituant le ministère de l'Enseignement supérieur, édictant notamment la mission de la ministre en matière d'enseignement supérieur (Publications du Québec, 2023f) :

Le ministre a pour mission de soutenir le développement et promouvoir la qualité de l'enseignement collégial et de l'enseignement universitaire afin de favoriser l'accès aux formes les plus élevées du savoir et de la culture, notamment par le développement des connaissances et des compétences, à toute personne qui en a la volonté et l'aptitude.

Il a également pour mission de contribuer à l'essor de la recherche, notamment fondamentale et appliquée, de la science, de l'innovation et de la technologie, entre autres dans les milieux académiques, industriels et sociaux, dans une perspective de développement durable en favorisant particulièrement l'accès au savoir, le développement économique, le progrès social et le respect de l'environnement. Pour ce faire, il favorise la synergie des actions des différents acteurs concernés. (id.)

De plus, la Loi sur l'accès à l'information confère à quiconque la possibilité de demander aux organismes publics, dont les universités au sens de cette loi, leurs documents.¹⁹ Les lois sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels, sur le ministère des Finances, sur l'administration financière, sur les contrats des organismes publics et sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles donnent au

¹⁹ La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels assimile les universités à des organismes publics.

gouvernement certains mécanismes de contrôle et de gestion en matière de documents, d'octroi de liquidités aux universités et de droits à l'usage des données d'établissements universitaires (Publications du Québec, 2023g-i). La Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles définit notamment, à son article 12.14, que les actifs numériques des établissements universitaires sont « d'intérêt gouvernemental », particulièrement pour fins d'optimisation et d'évaluation des pratiques de l'administration publique. La loi ne précise pas ce qu'« intérêt gouvernemental » signifie. La Loi sur les contrats des organismes publics, en substance, oblige les universités à se comporter comme des organismes publics en matière d'appel d'offres et d'octroi de contrats (Publications du Québec, 2023j).

Enfin, la législation concernant la langue française a aussi un impact sur la gouvernance universitaire. La Charte de la langue française exige d'un établissement universitaire francophone qu'il « [veille] à ce que l'enseignement qu'il offre de donner en français ne soit pas donné dans une autre langue » (Publications du Québec, 2023l, section 3-88.0.19.). De plus, la loi impose aux universités francophones comme anglophones de se doter de politiques linguistiques visant la protection du français (Publications du Québec, 2023l).

Signalons également deux occasions où le gouvernement du Québec a renoncé à resserrer les règles régissant la gouvernance des universités québécoises. D'abord, la Loi sur l'administration publique ne codifie que très peu d'obligations envers les établissements universitaires (Publications du Québec, 2023a). Les obligations découlant de la loi (plan stratégique, contrat d'imputabilité, déclarations de services, etc.) s'appliquent à des entités distinctes, soit ce qui constitue « l'administration publique » et les « organismes budgétaires ». Les universités, considérées comme des « organismes » par cette loi, ne se voient imposer aucune de ces obligations. Ensuite, notons que deux versions du « Projet de Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance » auront été déposées à l'Assemblée nationale, mais sont mortes au feuillet par le déclenchement d'élections (Assemblée Nationale, 2009). On y trouvait notamment des dispositions visant à renforcer l'indépendance des conseils d'administration, la définition des obligations usuelles incombant à un conseil d'administration, l'institution de comités de contrôle des ressources humaines, de gouvernance et de vérification. Le projet de loi augmentait également les capacités ministérielles à obtenir des renseignements pour fins de reddition de compte des établissements. Ce projet de loi visait donc à modifier les mécanismes de gouvernance interne des établissements.

Mécanismes de gouvernance externe

Le cadre législatif fournit quelques éléments de gouvernance externe en matière de gouvernance. Les récentes lois sur les violences à caractère sexuel (ci-après VACS) et sur la liberté académique statuent sur des mécanismes explicites de gouvernance externe si les établissements ne se conforment pas aux lois. Dans le cas de la Loi sur l'Université du Québec, elle est constitutive et décrit jusqu'à sa gouvernance interne. Nous détaillerons plus loin, dans la section portant sur les effets induits, que la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau

universitaire du Québec structure les incitatifs de concurrence des établissements. Pour les autres organismes fondés en loi, les pouvoirs de gouvernance relèvent de l'influence.

Le principal instrument de gouvernance externe existant au Québec se trouve dans les règles budgétaires. Il s'applique aux programmes financés par le gouvernement du Québec.²⁰ Sa structure actuelle, principalement basée sur les effectifs étudiants, incite au recrutement d'étudiants et précise un montant de base par étudiant, montant qui est ensuite pondéré selon les coûts observés par famille de disciplines (Allali, Bouchard St-Amant, Raymond-Brousseau et Vallée, 2022). Les règles budgétaires réglementent également la tarification étudiante en limitant les augmentations permises annuellement.

En sus de cette structure financière, constituant la part la plus importante de la subvention, il existe une multitude de plus petites subventions versées conditionnellement à une reddition de compte (id.). À titre d'exemple, on notera la subvention conditionnelle au Plan d'action pour la réussite en enseignement supérieur, ou encore la subvention associée au Plan d'action sur la santé mentale étudiante, qui demandent une reddition de compte. Ces subventions constituent un mécanisme de gouvernance externe explicite, au sens où il vise à changer les comportements d'établissements universitaires, et se traduit par diverses initiatives internes au sein des établissements (p. ex., l'ÉNAP a constitué un « Comité sur la réussite et la persévérance »). La pérennité de ces subventions varie avec les objectifs, mais a tendance à suivre les cycles quinquennaux de révisions à la formule de financement (ibid.). Les fonds des subventions octroyées sont alors libérés de conditions et (généralement) intégrés à la subvention générale.

Les règles budgétaires octroient également des pouvoirs à la ministre ou à son administration à travers différentes dispositions. Le pouvoir est appuyé sur les conditions d'octroi de subvention, c'est-à-dire que l'établissement, pour avoir droit aux subventions édictées dans les règles, doit se conformer à diverses dispositions. Ces mécanismes se classent conceptuellement en quatre catégories : les rappels, les conditions explicites, les pouvoirs de sanction et les conditions d'accès à la subvention.

La première catégorie se borne au rappel des lois existantes. Des sections importantes des règles budgétaires, au sens où les subventions associées à ces sections sont élevées, précisent que la reddition de compte doit faire partie des rapports annuels déposés à l'Assemblée nationale en vertu de la Loi sur les établissements d'enseignement supérieur du Québec (Ministère de l'Enseignement Supérieur, 2022).

²⁰ Une institution peut choisir de retirer un programme des subventions gouvernementales, auquel cas les dispositions des règles budgétaires qui seraient spécifiques à ce programme ne s'appliquent pas. Si au moins un programme est financé par un établissement, on peut cependant comprendre que les dispositions générales s'appliquent à l'établissement.

La seconde catégorie relève d'éléments de reddition de compte associés à la multitude de petites subventions conditionnelles : on demande aux établissements de fournir des rapports pour fins d'évaluation de l'usage des subventions.²¹

La troisième catégorie relève des pouvoirs de sanction généraux qui sont contenus dans les règles budgétaires. À la section 7 des règles budgétaires, la règle précise « [qu'en] cas de non-respect des délais ou de non-conformité des renseignements et documents fournis, la ministre peut, après en avoir avisé le dirigeant de l'établissement concerné, retenir tout ou partie des versements mensuels à venir, jusqu'à ce que les renseignements et les documents exigés lui soient transmis. » (id.). En somme, la ministre peut retenir les fonds si les conditions exigées ne sont pas respectées.

La quatrième catégorie réfère à la reconnaissance des programmes universitaires pour fins d'octroi de subvention. La ministre s'appuie sur la Loi sur le ministère de l'Enseignement supérieur et sur les règles budgétaires pour asseoir les conditions de financement des programmes. Ce pouvoir ministériel conditionne l'activité des établissements, du BCI et du MES au sein d'une procédure visant à la reconnaissance de programmes pour fins de financement. Les établissements universitaires sont d'abord responsables d'élaborer et de faire adopter un programme au sein de leurs instances internes (comités de programmes, assemblées universitaires, etc.) pour ensuite l'acheminer à la Commission d'évaluation des projets de programmes administrée par le BCI (Bureau de coopération interuniversitaire, 2016) ou au Comité des programmes de formation à l'enseignement (ci-après CAPFE).²² Si l'évaluation du projet est favorable, il est alors transmis au Comité des programmes universitaires du MES. À la suite de l'évaluation de ce comité, la ministre effectue l'approbation finale (Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, 2005 ; Bureau de coopération interuniversitaire, 2016). Le cas échéant, le programme est alors subventionné par le MES.

3.2. Bulgarie

Institutions

La Bulgarie compte deux types d'établissements universitaires : les établissements entièrement publics (37 universités) et les établissements privés (14 universités) (Dimitrova, 2019). En plus des universités, les principaux acteurs impliqués dans le milieu de l'enseignement supérieur bulgare sont le ministère de l'Éducation et la *National Evaluation and Accreditation Agency* (ci-après NEAA).

²¹ On trouvera un sommaire de la reddition de compte de ces petites subventions aux pages 9 à 14 des règles budgétaires de l'année en cours (Ministère de l'Enseignement Supérieur, 2022).

²² Le rôle de la CAPFE est d'effectuer un processus d'assurance qualité des programmes spécifiquement liés à la formation à l'enseignement.

Le ministère de l'Éducation participe à la gouvernance par le biais des comités et commissions portant sur l'éducation, les sciences et sur les politiques économiques et d'innovation. C'est le ministère de l'Éducation qui est responsable de la gestion des données du système d'enseignement supérieur. Il garde entre autres un registre des étudiants par niveau de scolarité et par programme (Conseil des ministres, 2016). C'est également lui qui est responsable de la reconnaissance des diplômes obtenus à l'étranger (Conseil des ministres, 2016).

La NEAA est une agence chargée de l'évaluation de la qualité des établissements. Elle est sous l'égide du Conseil des ministres et est entre autres financée par le budget de l'État (Conseil des ministres, 2021, Article 4). La NEAA mène des accréditations institutionnelles ainsi que des accréditations de programmes. Les accréditations de programmes se font uniquement pour des programmes professionnels spécifiques, entre autres pour des programmes menant à des professions réglementées, ou pour des programmes de doctorat (Conseil des ministres, 2016, Article 78).

Financement

Le financement des universités bulgares est de type historique, c'est-à-dire qu'au moment de la création de l'établissement universitaire, le Ministère soumet une demande de création d'instances au parlement ainsi qu'une demande d'accréditation auprès de la NEAA. La demande du Ministère s'accompagne d'un budget prévisionnel qui est accepté au moment de la création de l'université. Dans le cas d'un établissement privé, le budget n'est pas nécessaire puisque les établissements sont principalement financés par les frais de scolarité. Les niveaux de financement relatifs de ses universités sont restés stables au cours des années (Jonkers et Zacharewicz, 2016). En effet, tant que les établissements universitaires respectent la *Higher Education Act* (ci-après HEA) et renouvellent leurs demandes d'accréditation à la NEAA, le financement est renouvelé sur la base du financement obtenu l'année précédente et ensuite majoré (très peu) en fonction du nombre d'étudiants à temps plein moyen par domaine d'étude et d'étudiants au doctorat (European Commission, 2023). Aucune sanction financière n'a été appliquée à des établissements publics en raison d'une mauvaise évaluation par la NEAA. Le financement est stable et croît très peu depuis les années 1990 (Tochkov et al., 2012).²³

Lois

Depuis 1989, la Bulgarie reconnaît l'enseignement supérieur dans sa constitution (*Constitution of the Republic of Bulgaria*, 2015). L'enseignement supérieur est directement abordé dans l'article 53. Elle stipule d'abord que les établissements d'enseignement supérieur doivent jouir de l'autonomie universitaire (article 53, paragraphe 4). Ensuite, elle précise que l'enseignement dont les établissements d'enseignement supérieur dispensent doit répondre aux exigences de l'État (d'où l'instauration du NEAA) (article 53, paragraphe 5). Finalement, elle affirme que l'État promeut l'éducation en établissant et en finançant des établissements d'enseignement, et en soutenant les étudiantes et étudiants (article 53, paragraphe 6). Ainsi le Ministère détient un

²³ Le financement de la recherche est un financement plutôt équilibré entre financement organisationnel et financement par projet (Jonkers et Zacharewicz, 2016).

pouvoir constitutionnel de contrôle, mais cette dernière reconnaît également l'autonomie universitaire.

La HEA est la loi qui encadre le fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur (Conseil des ministres, 2016). Elle couvre un ensemble d'aspects entourant le fonctionnement des universités. On y définit la mission des établissements d'enseignement supérieur (chapitre 1) et le rôle de l'État et du ministère de l'Éducation dans la gouvernance de l'enseignement supérieur (chapitre 2). La HEA précise également les règles à suivre pour la création ou la fermeture d'une université (chapitre 3). Un chapitre complet est consacré à la gouvernance interne des établissements. C'est dans ce chapitre qu'on reconnaît l'importance de l'autonomie institutionnelle. On indique aussi que l'autonomie institutionnelle inclut la liberté académique, et on y définit la liberté académique. Cependant, on spécifie dans ce chapitre une certaine structure de gouvernance pour les universités, par exemple en déterminant que les mandats des membres de l'Assemblée générale sont de 4 ans (article 24, paragraphe 2), ou en imposant des règles sur le quorum des assemblées des organes de gouvernance (article 36a, paragraphe 2). Le chapitre 5 précise les conditions à remplir pour l'obtention de chaque diplôme ainsi que des règles sur la reconnaissance des acquis dans les établissements universitaires. La HEA encadre également les titres accordés aux professeurs (chapitre 6) et la remise des doctorats *honoris causa* (chapitre 7). Elle donne des directions pour l'organisation de la recherche (chapitre 8), définit le statut d'étudiant et encadre les conditions dans lesquelles les critères d'admissions peuvent être assouplis (chapitre 9). Dans le chapitre 9, on dresse la liste des droits des doctorants, y compris le droit à une supervision dans leur développement académique et le droit à 30 jours de congés par année universitaire. On aborde l'accréditation des établissements au chapitre 10, et finalement les biens et finances des universités sont relatés au chapitre 11.

Le document *Rules for the Activity of the National Agency for Evaluation and Accreditation* (National Evaluation and Accreditation Agency, 2021) est un règlement adopté par le Conseil des ministres précisant la structure, les processus, les rôles et les responsabilités de la NEAA.

Mécanismes de gouvernance

Le principal mécanisme de gouvernance repose sur la NEAA. Les établissements d'enseignement supérieur doivent obtenir une accréditation de la part de l'organisme d'accréditation. La NEAA s'assure que les établissements respectent le *Higher Education Act*. Cette accréditation doit être renouvelée tous les 3 à 6 ans selon le score obtenu à leur évaluation lors de la dernière accréditation (Conseil des ministres, 2016, Article 79, par. 4). La demande doit se faire douze mois avant l'échéance de leur précédente accréditation (Conseil des ministres, 2021, Section II, Article 31). Elle doit entre autres inclure un rapport d'auto-évaluation réalisé par les demandeurs, qui comprend les résultats de sondages menés auprès de la communauté étudiante au moins une fois par an (Conseil des ministres, 2021, article 32). La demande doit également inclure les informations concernant le suivi des recommandations du dernier processus d'accréditation. L'accréditation institutionnelle dépend par exemple des systèmes internes d'assurance qualité, des principes de gouvernance interne, de la gestion de la reconnaissance des acquis et du maintien des infrastructures et des installations (Conseil des ministres, 2016, Article 77, par. 2). L'accréditation des programmes, quant à elle, peut dépendre

par exemple de la structure du programme, de son contenu, des méthodes d'enseignement ou encore des compétences du corps enseignant et des installations (Conseil des ministres, 2016, Article 78, par. 3). La NEAA révisé les documents remis par l'établissement dans les douze mois suivant la demande et assigne une note à l'établissement. Cette note détermine si l'accréditation de l'établissement ou du programme est acceptée ou non. En deçà de 3,99/10, la demande est refusée. Elle détermine également la fréquence à laquelle les demandes ultérieures d'accréditation devront être réalisées : 9 ou plus tous les 6 ans, 7 à 8,99 tous les 5 ans, 5 à 6,99 tous les 4 ans, 4 à 5,99 tous les 3 ans (Conseil des ministres, 2016, Article 79, par. 4).

Les mécanismes de gouvernance n'ont pas d'impact sur le financement des établissements. Ces dernières sont financées sur une base historique inconditionnelle (outre la condition de l'obtention de l'accréditation). Le financement de tous les établissements publics est stable depuis leur création et aucun établissement ne s'est vu refuser une accréditation. Cependant, certains établissements, ayant reçu une moins bonne évaluation par la NEAA ont plus de comptes à rendre que d'autres, ils doivent faire leur renouvellement de manière plus fréquente de leurs accréditations que leurs homologues ayant reçu de meilleures évaluations.

3.3. Californie

Comme plusieurs autres juridictions nord-américaines, la Californie est confrontée, à la fin des années 1950, à une demande grandissante pour les études postsecondaires. Pour y répondre, le conseil des régents²⁴ et le *State Board of Education*²⁵ adoptent des recommandations formulées dans un plan intitulé « *Master Plan* ».²⁶ Encore à ce jour, les différents systèmes d'enseignement supérieur en Californie s'appuient sur ces recommandations. Le *Master Plan* comporte deux principes de bases, soit de définir plusieurs systèmes, chacun avec sa mission et ses objectifs, et de préciser les objectifs d'admissibilités pour chacun des systèmes. De plus, il comportait plusieurs autres objectifs pour l'enseignement supérieur en Californie (Legislative Analyst's Office, 2009).

Le *Master Plan* définit des objectifs d'admissibilité de base. Ainsi, l'Université de Californie doit choisir parmi le premier huitième des meilleurs étudiants du secondaire, l'Université d'État de Californie doit choisir parmi le premier tiers des meilleurs étudiants du secondaire et les collèges communautaires doivent admettre l'ensemble des individus en mesure de bénéficier de l'éducation dispensée. Finalement, on comptait plusieurs autres recommandations, telles que le maintien de l'accessibilité, de l'abordabilité et de la qualité de l'enseignement supérieur (Legislative Analyst's Office, 2009).

²⁴ Le conseil des régents est l'organisme assurant la gouvernance de l'Université de Californie.

²⁵ Le *State Board of Education* assurait auparavant la gouvernance de l'Université d'État de Californie et des collèges communautaires.

²⁶ Voir Coons et al. (1960) pour le document intégral.

Afin de réaliser les objectifs du *Master Plan*, une partie des recommandations nécessitant une législation ont été mises en place par la Loi sur l'enseignement supérieur de Donahoe de 1960. Avec celle-ci, les établissements publics ont été séparés en trois systèmes distincts, chacun ayant ses propres missions et fonctions. Il s'agit de l'Université de Californie, l'Université d'État de Californie et les collèges communautaires (Legislative Analyst's Office, 2009).

En plus des trois systèmes publics, la Californie possède plusieurs établissements privés sous la supervision du *Bureau for Private Postsecondary Education*. Celui-ci fonctionne sous la Loi californienne sur l'enseignement postsecondaire privé de 2009.

La Loi sur l'enseignement supérieur de Donahoe définit aussi des objectifs pour le système d'enseignement supérieur qui visent à augmenter le niveau d'éducation en Californie afin de répondre aux besoins civiques et de main-d'œuvre. Ceux-ci seraient implémentés dans les décisions relatives aux budgets et aux politiques publiques. Il s'agit d'améliorer l'accès et le succès des étudiants, de mieux harmoniser les diplômes et formations avec les besoins économiques, les besoins de main-d'œuvre et les besoins civiques de l'État, et finalement d'assurer une utilisation efficace des ressources afin d'augmenter les extrants postsecondaires de haute qualité tout en maintenant les études abordables (California Legislative Information, 2023a, sec. 66010.91). Les objectifs quant à l'amélioration de l'accès et le succès des étudiants doivent entre autres inclure des cibles sur l'augmentation de la participation pour différents groupes, tels que les étudiants à faible revenu. Ils doivent aussi inclure des objectifs visant une augmentation des taux de réussite pour l'ensemble des étudiants et l'augmentation des résultats pour les diplômés (California Legislative Information, 2023a, sec. 66010.91). Enfin, des indicateurs doivent être créés afin de suivre le progrès vis-à-vis les objectifs (California Legislative Information, 2023a, sec. 66010.93).

Institutions publiques

Les trois systèmes publics se différencient par leurs missions et objectifs, ainsi que par leur gouvernance. L'Université de Californie est inscrite dans la constitution, alors que l'Université d'État de la Californie et les collèges communautaires ont été créés par la Loi sur l'enseignement supérieur de Donahoe de 1960. L'Université de Californie et le conseil des régents qui en assure la gouvernance possèdent donc plus d'autonomie par rapport à l'Assemblée de l'État de la Californie et le Sénat de l'État de Californie. Cette autonomie s'observe entre autres avec la section 67400 du code d'éducation de la Californie qui spécifie que les dispositions des différentes sections de la Loi sur l'enseignement supérieur de Donahoe ne concernent l'Université de Californie que si les régents rendent ces dispositions applicables par résolution appropriée (California Legislative Information, 2023a, sec. 67400).

Financement

Jusqu'à très récemment, le financement public de l'enseignement supérieur en Californie reposait en majorité sur les inscriptions étudiantes (financement aux intrants). Il n'y avait donc pas de financement conditionnel ou aux extrants. Depuis 2018-19, la formule de financement des collèges communautaires comporte une composante de financement aux extrants (Petek, 2021).

On y compte entre autres du financement lié au nombre de diplômés émis et au nombre d'étudiants et d'étudiantes qui transfèrent à un collège de quatre ans ou une université (California Community Colleges Chancellor's Office, 2023). Finalement, le financement des collèges communautaires comporte aussi une composante liée au nombre d'étudiants et d'étudiantes à faible revenu (California Community Colleges Chancellor's Office, 2023). L'Université d'État de la Californie et l'Université de Californie ont quant à elles vu l'apparition d'une nouvelle forme de financement dans le budget du gouverneur de 2022-23. Il s'agit d'un financement additionnel de cinq pour cent annuel venant avec des attentes pour chacun des systèmes. Le financement est vu comme un contrat entre les universités et le gouverneur, dans lequel les systèmes s'engagent à remplir certains objectifs en contrepartie de l'augmentation. Il s'agit d'un plan établi sur plusieurs années, allant de 2022-23 à 2026-27 (Petek, 2022). Au total, 55 attentes ont été définies, certaines concernant les trois systèmes (Université d'État de Californie, Université de Californie et collèges communautaires²⁷), d'autres concernant un seul ou deux systèmes. Les attentes sont regroupées en six catégories : 1) l'accès aux études, 2) la réussite et l'équité, 3) le coût des études, 4) la collaboration entre les différents systèmes, 5) l'harmonisation entre le marché du travail et les études, et 6) l'enseignement en ligne. Enfin, il n'existe pas encore de mesures qui ont été mises en place dans l'éventualité où les objectifs ne sont pas remplis (Petek, 2022). Il ne s'agit donc pas de financement à la performance qui dépend de l'atteinte de cibles ou du nombre d'extrants.

L'Université de Californie

L'Université de Californie comprend dix campus, six centres de santé universitaire, trois laboratoires nationaux et plus de 280 000 étudiants (Regents of the University of California, 2022a). Elle a la particularité d'être définie dans la section 9 de la constitution de la Californie comme une fiducie publique administrée par le conseil des régents (California Legislative Information, 2023b, art. IX). Le conseil des régents s'occupe de la gouvernance et de l'organisation de l'Université de Californie (voir section « Conseil des régents »). Il nomme entre autres les chanceliers de chacun des campus.

En plus d'être inscrite dans la constitution, la Loi sur l'enseignement supérieur de Donahoe définit l'Université de Californie comme le principal organisme universitaire de recherche soutenu par l'État. Elle est la seule université qui peut délivrer des doctorats et possède des compétences exclusives dans certaines disciplines, comme la profession d'avocat et les baccalauréats en médecine, dentisterie, médecine vétérinaire et architecture (California Legislative Information, 2023a, sec. 66010.4).

Conseil des régents

La section 9 de la constitution de la Californie a défini le conseil des régents comme l'organisme assurant la gouvernance de l'Université de Californie. Il est composé de sept membres d'office, dont le gouverneur et le lieutenant-gouverneur, 18 membres nommés par le gouverneur pour une

²⁷ Les collèges communautaires font partie des 55 attentes venant du gouverneur. Le financement relatif à ceux-ci est cependant différent de celui des deux systèmes universitaires. Il est plutôt intégré dans les deux composantes qui ont été ajoutées dans le budget de 2018-19 pour les collèges communautaires.

durée de douze années et un étudiant nommé par les régents pour une année. Le conseil possède tout pouvoir d'organisation et de gouvernance de l'Université de Californie (California Legislative Information, 2023b, art. IX). Le gouverneur est donc au cœur de la gouvernance de l'Université de Californie, que ce soit en siégeant au conseil des régents ou en nommant la majorité des membres.

Le conseil des régents a entre autres la responsabilité des affaires académiques, des finances, des immobilisations et des questions de nomination et rémunération. Les régents procèdent à l'approbation des critères d'admissions et des critères de diplomation. Ils s'occupent aussi de l'approbation des professeurs et des professeurs régents, et ils approuvent les congédiements pour les personnes avec une garantie ou une sécurité d'emploi (Regents of the University of California, 2016a).

Finalement, le conseil des régents approuve les frais de scolarité et les frais pour le service aux étudiants. Il s'agit de frais identiques pour l'ensemble du système (Regents of the University of California, 2010). On compte aussi des frais propres à chaque campus (Office of the President, 2022). Les campus disposent donc de très peu d'autonomie concernant les frais facturés aux étudiants.

Chanceliers et Campus

Le conseil des régents nomme les chanceliers qui sont à la tête de chacun des campus et qui ont pour mission d'implémenter les politiques et les objectifs du conseil des régents et du président, ainsi que de les informer de tout développement affectant leur campus ou l'Université de Californie (Regents of the University of California, 2016b).

Ils sont responsables du fonctionnement, de l'administration interne, de la gestion financière et de la discipline de leur campus. Cependant, l'ensemble de ces tâches doit se faire en concordance avec le budget et les politiques approuvés par les régents et le président de l'Université. Les chanceliers s'occupent aussi de la gestion du personnel sur le campus. Ils peuvent entre autres fixer la rémunération de ceux-ci, tant que c'est en concordance avec les provisions du budget et les échelles salariales fixées pour l'ensemble du système (Regents of the University of California, 2016b). Les campus bénéficient donc d'une autonomie limitée par les politiques des régents.

Plan de développement à long terme

Les campus doivent fournir leur plan de développement à long terme indiquant les développements physiques à exécuter afin d'atteindre leurs objectifs académiques. Le document inclut de l'information sur la location des bâtiments, les espaces ouverts, la circulation et d'autres utilisations des terrains. Le document doit aussi prendre en compte le nombre d'étudiants et d'étudiantes que le campus prévoit servir dans les prochaines années. Il doit ainsi indiquer comment il accommodera cette population étudiante, et les facultés et employés nécessaires pour la soutenir. Le plan de développement à long terme de chacun des campus est approuvé par les régents (Regents of the University of California, 2022d). Il s'agit donc d'une façon pour les régents d'effectuer un suivi de la planification à long terme des campus.

Admissions

Suivant les recommandations du *Master Plan*, les étudiants doivent être sélectionnés parmi le premier huitième des diplômés au niveau secondaire de l'État. Les campus doivent aussi respecter la politique d'admission des étudiants au baccalauréat et à la maîtrise instaurée par le conseil des régents. Dans la mesure où les campus respectent les directives de la politique d'admission, ils peuvent établir leurs propres critères. Les campus sont entre autres dans l'obligation de respecter certains minimums en ce qui a trait aux résultats académiques des étudiants et les prérequis (Regents of the University of California, 2022c). Les campus sont donc limités dans leur autonomie à fixer les critères d'admission.

Données

Même si l'Université de Californie bénéficie d'une autonomie importante dans sa gouvernance, les régents doivent tout de même rendre des comptes à la législature. Ils sont tenus de faire rapport à la législature sur les programmes et les initiatives du système (California Legislative Information, 2023a, sec. 92010). L'Université de Californie doit aussi rapporter des données sur la performance de son système, telles que différents taux de diplomation et le nombre d'étudiants à faible revenu inscrits (California Legislative Information, 2023a, sec. 92675). Même s'il s'agit d'une reddition de compte du système dans son ensemble à l'État, celle-ci se répercute sur les campus qui doivent nécessairement fournir l'information à l'Université de Californie. Il s'agit donc d'une reddition de compte des campus à l'Université de Californie et ensuite de l'Université de Californie à l'État.

L'Université d'État de Californie

L'Université d'État de la Californie comprend 23 campus répartis dans tout l'État et contribue à l'éducation de plus de 477 000 étudiants chaque année, faisant d'elle le système d'université le plus important de Californie (California State University, 2022a). Sa mission principale, telle que définie par la Loi sur l'enseignement supérieur Donahoe, est la production de baccalauréat et de maîtrise. Elle ne peut distribuer des doctorats qu'en collaboration avec l'Université de Californie. À l'exception de quelques programmes en agriculture, elle ne peut offrir des programmes d'une durée de deux ans que lorsqu'il y a entente entre le conseil d'administration (Board of Trustees) et le conseil des gouverneurs des collèges communautaires (California Legislative Information, 2023a, sec. 66010.4).

Conseil d'administration

La Loi sur l'enseignement supérieur Donahoe a créé le conseil d'administration (Board of Trustees en anglais) qui a la responsabilité d'administrer l'Université d'État de Californie. Il est composé de cinq membres d'office, dont le gouverneur et le lieutenant-gouverneur, 16 membres nommés par le gouverneur et approuvés par le deux tiers des membres du Sénat pour une durée de huit ans, un membre nommé par le CSU Alumni Council, un membre nommé par le gouverneur et faisant partie des facultés et deux étudiants de l'Université d'État de Californie (California Legislative Information, 2023a, sec. 66602). Le gouverneur a ainsi un contrôle direct et indirect sur le conseil, respectivement en y siégeant et en nommant la majorité des autres membres.

Le conseil d'administration est responsable de l'adoption des politiques et règlements gouvernant l'Université d'État de Californie. Il a autorité sur l'utilisation des biens, l'élaboration des programmes, l'aménagement des installations, la gestion des ressources financières et la gestion des ressources humaines (California State University, 2022b). La gestion de l'ensemble du système est ensuite sous la responsabilité du chancelier et des départements administratifs qui lui sont rattachés (California State University, 2022c). Les campus ont donc très peu d'autonomie vis-à-vis du conseil d'administration.

Le conseil d'administration est autonome quant à la création et au développement de ses campus. Il a le pouvoir et la responsabilité de la construction et du développement de n'importe quel campus, bâtiment, installation ou amélioration en lien avec l'Université d'État de Californie (California Legislative Information, 2023a, sec. 66606).

Frais

La politique des frais de scolarité a été mise en place avec le décret 1102. On compte six catégories, dont deux principales. La première consiste à émettre des frais de scolarité identiques pour l'ensemble du système (California State University, 2022d). Il s'agit de la portion la plus importante des frais payés par les étudiants. La détermination des frais de scolarité est en partie limitée par la législation. En effet, tout changement dans les frais de scolarité identiques à l'ensemble du système doit se faire en concordance avec la *Working Families Student Fee Transparency and Accountability Act* (California State University, 2022d). La deuxième portion la plus importante des frais s'avère être des frais obligatoires propres à chaque campus (California State University, 2022d). Les campus ont donc la possibilité de fixer en partie les frais de scolarité afin de répondre aux besoins propres de chaque campus.

Admissions

Les critères d'admission sont identiques pour l'ensemble des campus du système. Cependant, il est possible pour un campus dont la demande est supérieure à l'offre d'augmenter ses critères d'admission (California State University, 2022f). La section 89030.5 du *California Education Code* limite aussi l'autonomie des campus quant à la modification des critères d'admission qui affecteraient les candidats résidents dans la région desservie par le campus. Ils doivent passer par plusieurs étapes, telles que des consultations avec plusieurs acteurs du milieu, des audiences publiques et un avis public des changements. Ensuite, l'établissement doit soumettre les modifications au chancelier de l'Université de Californie pour approbation (California Legislative Information, 2023a, sec. 89030.5). L'autonomie des campus à déterminer les critères d'admissions est donc limitée.

Données

L'Université d'État de Californie doit rendre publiques des données sur le marché du travail des diplômés au niveau du baccalauréat. Sans s'y limiter, l'information publiée doit inclure des données sur les salaires et le pourcentage de diplômés, le tout classifié par industrie. Sans y être tenue, l'Université d'État peut aussi publier l'information pour les diplômés au niveau de la maîtrise. L'information publiée doit (1) utiliser des mesures du marché du travail facilement compréhensibles, (2) être agrégée à l'ensemble du système et par quelques domaines d'études,

(3) les données doivent concerner la situation d'emploi, une ou deux an(s), et cinq ans après la diplomation, (4) être mises à jour annuellement (California Legislative Information, 2023a, sec. 66014.3).

Collèges communautaires

Les collèges communautaires forment le plus gros système d'enseignement supérieur en Californie avec 1,8 million d'étudiants et 116 collèges (California Community Colleges Chancellor's Office, 2022). La mission principale du système, telle que définie par la Loi sur l'enseignement supérieur Donahoe, est d'offrir un enseignement académique et professionnel au niveau inférieur (« lower-division level »). Un collège communautaire peut accorder des diplômes techniques (associate degrees) en sciences et arts, mais il ne peut pas offrir des programmes de plus de deux années d'instruction. En plus de leur mission principale, les collèges communautaires doivent aussi offrir des cours permettant la mise à niveau et le rattrapage, l'apprentissage de l'anglais comme langue seconde et l'instruction de cours non crédités (California Legislative Information, 2023a, sec. 66010.4).

Les collèges communautaires sont sous la supervision du *Board of Governors*, un conseil d'administration au sein du gouvernement. Il est composé de 18 membres nommés par le gouverneur (California Legislative Information, 2023a, sec. 71000). Le *Board of Governors* supervise l'ensemble des collèges communautaires qui sont divisés en districts, chacun gouverné par son propre conseil d'administration. On observe donc deux niveaux de gouvernance, soit un conseil d'administration gouvernant l'ensemble du système, et des conseils d'administration propres à chaque district supervisant les opérations et les budgets des collèges.

Budget

Le conseil d'administration de chaque district est chargé du budget des collèges communautaires qui sont sous sa supervision. Il doit cependant rendre compte au *Board of Governors*, en fournissant un audit annuel de tous ses fonds, livres et comptes (California Legislative Information, 2023a, sec. 84040).

Le *Board des Governors* des collèges communautaires est chargé de fixer des critères et standards afin de s'assurer de la stabilité fiscale de chacun des districts. Il doit entre autres mettre en place des mesures dans le cas où un district n'atteindrait pas la stabilité fiscale (California Legislative Information, 2023a, sec. 84040). Il est aussi responsable de fixer les éléments à inclure dans l'audit (California Legislative Information, 2023a, sec. 84040.5).

On observe donc que même si chaque district possède une certaine autonomie en ce qui a trait à la gestion de ses ressources financières, il doit tout de même rendre des comptes et avoir une stabilité financière. Il y a donc une reddition de compte des districts vers le conseil d'administration.

Admission et frais de scolarité

Contrairement à l'Université de Californie et l'Université d'État de Californie qui possèdent des critères d'admission plus stricts, les collèges communautaires ont comme objectif d'offrir de l'enseignement à tout individu ayant les capacités. Un collège communautaire a donc l'obligation d'accepter tout individu ayant un diplôme d'étude secondaire ou l'équivalent (California Legislative Information, 2023a, sec. 76000). Les collèges communautaires, du fait de leur mission, ne disposent donc pas d'autonomie en ce qui a trait aux critères d'admission.

Les collèges communautaires n'ont pas non plus d'autonomie dans la détermination des frais de scolarité. La section 76300 du *California Education Code* spécifie que chaque district doit facturer un montant de 46 \$ par unité par session.

Personnel

Les collèges communautaires doivent respecter des critères minimums de qualification pour l'embauche de professeurs, bibliothécaires, conseillers, administrateurs de l'éducation, travailleurs des programmes et services complémentaires et superviseurs de la santé (California Legislative Information, 2023a, sec. 87356).

Données

Les collèges communautaires publient des données sur la performance du système dans son ensemble et pour chacun des collèges. Le *Board of Governors* est tenu de développer un système de reddition de compte assurant le suivi de la performance des collèges. Le système doit contenir des données sur la performance des programmes, étudiants et établissements. Il doit contenir entre autres des données sur l'accessibilité, les taux de diplomation des programmes et cours, et les conditions fiscales des collèges (California Legislative Information, 2023a, sec. 71020.5). Les données sont actuellement publiées sur le *LaunchBoard*, un système de données couvrant l'ensemble des collèges communautaires. Il contient les *Students Success Metrics*, des données sur la performance du système, soit dans son ensemble, par région, district ou collège (WestEd, 2022).

Institutions privées

L'État de la Californie possède un nombre important d'établissements privés possédant leurs propres mécanismes de gouvernance assurés par le *Bureau for Private Postsecondary Education* (ci-après le bureau ou BPPE). Celui-ci opère sous la Loi californienne sur l'enseignement postsecondaire privé de 2009 (ci-après la loi de 2009).

Faisant partie du *Department of Consumer Affairs*, la mission principale du bureau est de protéger les consommateurs et les étudiants fréquentant les établissements privés. Pour ce faire, il procède à des examens qualitatifs des programmes d'enseignements et des normes d'exploitation, il résout de façon impartiale les plaintes d'étudiants ou de consommateurs, il fait de la sensibilisation et il lutte activement contre les activités non autorisées (Bureau for Private Postsecondary Education, 2022).

Les mécanismes de gouvernance du système privé s'organisent de trois façons principales, (1) le contrôle à l'entrée des établissements pouvant opérer en Californie, (2) la supervision de ces mêmes établissements par le biais de rapports et inspections et (3) l'obligation pour chaque établissement de publier des données sur leur performance.

Approbation

Selon la loi de 2009, le BPPE doit adopter par réglementation des normes minimales d'opérations pour les établissements, entre autres pour s'assurer que l'établissement possède les ressources et les capacités pour que les étudiants réussissent le programme, que le contenu de chaque programme permet d'atteindre les objectifs de celui-ci et que les membres de l'établissement possèdent les qualifications appropriées (California Legislative Information, 2023a, sec. 94885). L'ensemble des normes minimales d'opérations sont disponibles au Tableau 1.

Afin de pouvoir exercer ses activités en Californie, un établissement privé doit soumettre une application au bureau. Celui-ci détermine ensuite si l'établissement respecte les normes minimales d'opérations. Afin de vérifier les informations fournies par l'établissement, le bureau peut procéder à des visites sur les campus ou utiliser toutes autres méthodes jugées appropriées (California Legislative Information, 2023a, sec. 94887).

Tableau 1 : Normes minimales d'opérations

Le contenu de chaque programme éducatif permet d'atteindre l'objectif énoncé.
L'établissement maintient des normes d'admissions écrites pour chaque programme éducatif. Les normes sont en lien avec le programme.
Les établissements, l'équipement et le matériel didactique sont suffisants pour permettre à l'étudiant d'atteindre l'objectif du programme éducatif.
L'établissement possède une politique de retrait et fournit des remboursements.
Les directeurs, les administrateurs et le corps professoral sont adéquatement qualifiés.
L'établissement est dans une situation financière solide et stable lui permettant de remplir ses engagements envers les étudiants.
L'établissement fournit un document indiquant la réussite du programme éducatif.
L'établissement maintient des dossiers et relevés de notes qui sont disponibles pour les étudiants.
L'établissement agit en concordance avec toutes les lois et ordonnances qui lui sont applicables.

Source : California Legislative Information, 2023a, sec. 94885. Traduction et reproduction des auteurs.

En plus de respecter les normes minimales d'opérations, l'établissement doit aussi être accrédité par une agence reconnue par le Département de l'Éducation des États-Unis. Dans certaines

situations, une approbation temporaire peut être donnée à l'établissement même s'il n'est pas accrédité. L'approbation est valable seulement pour une durée de cinq ans, après quoi il doit faire une demande de renouvellement (California Legislative Information, 2023a, sec. 94889).

Supervision des établissements privés

Le *Bureau for Private Postsecondary Education* a la responsabilité de s'assurer de la conformité des établissements à la Loi californienne sur l'enseignement postsecondaire privé de 2009. Pour ce faire, chaque établissement doit soumettre un rapport annuel au bureau qui doit contenir les informations énumérées au Tableau 2 (California Legislative Information, 2023a, sec. 94934).

Tableau 2 : Informations à inclure dans le rapport annuel au *Bureau for Private Postsecondary Education*

Le nombre d'étudiants inscrits par niveau.
Le nombre de diplômes décernés par niveau.
Les niveaux de diplômes offerts.
La fiche de rendement scolaire, conformément à la section 94910.
Le catalogue scolaire, conformément à la section 94909.
Les frais totaux pour chaque programme éducatif selon la période de fréquentation.
Une déclaration indiquant si l'établissement est actuellement à jour dans le versement des cotisations au Fonds de recouvrement des frais de scolarité des étudiants.
Une déclaration indiquant si une agence d'accréditation a pris des mesures disciplinaires contre l'établissement.
Toutes autres informations que le bureau juge nécessaires afin d'assurer la conformité de l'établissement au chapitre 8 du <i>California Education Code</i> .

Source : California Legislative Information, 2023a, sec. 94934. Traduction et reproduction des auteurs.

En plus du rapport annuel, le BPPE peut aussi exiger des rapports additionnels, envoyer des employés dans les établissements pour des inspections et exiger des documents et réponses d'un établissement (California Legislative Information, 2023a, sec. 94932). Dans le cas de non-conformité d'un établissement, le bureau peut le mettre en probation, le suspendre ou lui révoquer son approbation (California Legislative Information, 2023a, sec. 94933). Le bureau doit aussi procéder à des inspections annoncées et non annoncées au moins tous les cinq ans (California Legislative Information, 2023a, sec. 94932.5).

Données

Selon la Loi californienne sur l'enseignement postsecondaire privé de 2009, les établissements privés sont tenus de collecter des données sur les diplômés. Pour chaque diplômé, l'établissement doit fournir l'information permettant d'établir une correspondance avec les données sur le salaire de *Employment Development Department*, l'information sur son programme et l'information sur ces prêts étudiants. Les données récoltées servent principalement à la production de deux documents, soit le rapport annuel et la fiche de rendement.

Précédant l'inscription, l'établissement est tenu de fournir une fiche de rendement aux étudiants potentiels.²⁸ Le document doit notamment contenir les taux de réussite, les taux de placement pour chaque programme, les taux de réussite pour les examens et les licences et de l'information sur les salaires (California Legislative Information, 2023a, sec. 94910).

Finalement, l'établissement doit aussi fournir l'information jugée nécessaire par le bureau pour être incluse dans le système de données *Cradle-to-Career* (California Legislative Information, 2023a, sec. 94892.6).

Agences d'accréditations

En plus des organismes de gouvernance propres à chacun des systèmes universitaires, on compte aussi des agences d'accréditations indépendantes. Les établissements privés sont tenus d'être accrédités afin de pouvoir fonctionner en Californie (voir plus haut la section « *Approbat*ion »). L'accréditation d'un établissement, privé ou public, est aussi nécessaire pour que ses étudiants puissent bénéficier d'aide financière du gouvernement (U.S. Department of Education, 2022). L'aide peut venir du gouvernement fédéral (Département de l'Éducation des États-Unis) ou de l'État (Commission d'aide aux étudiants de Californie).

On compte premièrement des organisations qui ont la responsabilité de reconnaître les différentes agences d'accréditations. Il en existe deux, soit le *Council for Higher Education Accreditation* et le Département de l'éducation des États-Unis (Council for Higher Education Accreditation, 2022). Les agences d'accréditations approuvées peuvent ensuite évaluer les établissements et procéder à leurs accréditations.

Il existe deux catégories d'agences d'accréditations, soit les agences régionales et les agences internationales. Les agences régionales procèdent habituellement à l'évaluation des établissements publics et à but non lucratif. Elles sont mieux réputées et ont des critères plus élevés que les agences nationales qui procèdent principalement à l'évaluation des établissements privés. Un aspect important différenciant les agences régionales et les agences nationales réside dans la reconnaissance des crédits. Les crédits d'un établissement accrédité

²⁸ L'institution n'est pas tenue de fournir la fiche de rendement si l'étudiant n'est pas un résident de la Californie ou si l'étudiant ne réside pas en Californie lors du moment de l'inscription (California Legislative Information, 2023a, sec. 94909).

par une agence régionale le sont également pour les établissements accrédités par une agence nationale, alors que l'inverse n'est pas nécessairement vrai (Drexel University, 2022).

L'agence d'accréditation régionale pour les universités en Californie est la WASC Senior College and University Commission (ci-après WSCUC). Elle s'occupe de l'accréditation de la majorité des campus de l'Université d'État de Californie (California State University, 2022e) et de l'ensemble des campus de l'Université de Californie (Regents of the University of California, 2022b). Les collèges communautaires sont quant à eux accrédités par une agence régionale différente, soit la *Accrediting Commission for Community and Junior College* (Academic Senate for California Community Colleges, 2021).

WASC Senior College and University Commission

L'agence utilise 39 normes d'accréditations qui sont regroupées sous quatre énoncés (WASC Senior College and University Commission, 2021b) :

1. Définir les objectifs institutionnels et assurer les objectifs pédagogiques ;
2. Atteindre les objectifs pédagogiques grâce aux fonctions essentielles ;
3. Développement et application des ressources et structures organisationnelles afin d'assurer la qualité et la durabilité ;
4. Création d'une organisation avec pour mission l'assurance de la qualité, l'apprentissage institutionnel et l'amélioration.

L'accréditation initiale comporte plusieurs étapes par lesquelles l'établissement doit démontrer qu'elle respecte les 39 normes d'accréditation. L'établissement doit premièrement appliquer afin de devenir éligible au processus d'accréditation. Lorsque l'établissement est jugé éligible, il peut commencer le processus pour devenir accrédité. Il doit alors participer à de l'autoformation et produire un rapport institutionnel démontrant qu'il respecte les quatre énoncées. Après l'envoi du rapport, une équipe procède à une visite sur place d'une durée de trois jours afin de s'assurer que l'établissement respecte bel et bien les normes d'accréditations. Le statut d'accréditation est effectif pour une durée de six ans, après quoi il doit se soumettre à un processus de réaccréditation (WASC Senior College and University Commission, 2021a).

En plus du processus d'accréditation, l'agence fait aussi un suivi annuel auprès des établissements. Les établissements doivent soumettre un rapport annuel contenant entre autres des données sur les inscriptions étudiantes, des données démographiques sur les étudiants et des données sur les finances de l'établissement (WASC Senior College and University Commission, 2022). En plus d'un rapport annuel détaillé, les établissements peuvent aussi être soumis à des visites et/ou des rapports intermédiaires (WASC Senior College and University Commission, 2021b).

Accrediting Commission for Community and Junior College

L'*Accrediting Commission for Community and Junior College* (ci-après ACCJC) est l'agence régionale assurant l'accréditation des collèges communautaires de Californie. Le processus d'accréditation se fait en trois étapes, soit (1) l'application pour devenir éligible, (2) le dépôt de candidature et (3) la demande d'accréditation initiale.

La première étape est la plus rapide et consiste à remplir le formulaire de demande d'éligibilité et entamer une discussion avec le comité de l'ACCJC. Lorsque le comité a approuvé l'application d'éligibilité, l'établissement peut ainsi déposer sa candidature. L'établissement doit alors remplir le rapport d'auto-évaluation et le plan d'enseignement. Il est aussi soumis à une visite pour une évaluation par les pairs. Lorsque la candidature est acceptée, l'établissement doit compléter sa demande d'accréditation initiale. Il s'agit d'un rapport dans lequel l'établissement indique comment elle va remédier aux lacunes identifiées durant le dépôt de candidature. Il peut aussi être soumis à une autre visite pour une évaluation par les pairs (*Accrediting Commission for Community and Junior Colleges*, 2022).

L'ACCJC procède à l'accréditation selon quatre normes principales, soit (1) la mission de l'établissement procure un cadre pour les objectifs et activités institutionnels, et l'établissement procure les moyens nécessaires aux étudiants pour atteindre leurs objectifs, (2) l'établissement offre des programmes et services alignés sur sa mission, (3) les ressources humaines de l'établissement, telles que les ressources humaines et financières, permettent aux services et programmes de fonctionner et s'améliorer, et (4) l'établissement est doté d'un leadership éthique et efficace permettant l'accomplissement de la mission (*Accrediting Commission for Community and Junior Colleges*, 2014).

California Cradle-to-Career Data System Act

Jusqu'à très récemment, il n'y avait pas de base de données longitudinale à l'échelle de la Californie. Les données publiées par les établissements des quatre systèmes n'étaient pas regroupées, et étaient donc publiées ou accessibles séparément. En 2019, une législation est passée afin de développer un système de données longitudinal pour l'ensemble de l'État. Cette base de données permettra de suivre les individus de l'enfance jusqu'à l'entrée dans le marché du travail, tout en incluant des données sur l'aide financière et sociale. Le système vise trois types d'utilisateurs potentiels, soit les étudiants et les familles, les enseignants et éducateurs et les chercheurs et analystes de politiques publiques (*State of California*, 2022).

L'Université de Californie, l'Université d'État de Californie, les collèges communautaires par le biais du bureau du chancelier et les établissements privés par l'intermédiaire du bureau pour l'enseignement postsecondaire privé vont transmettre de l'information au système de données longitudinal. On compte aussi d'autres instances, telles que la commission d'aides aux étudiants de Californie et l'agence du développement de la main-d'œuvre de Californie (*California Department of Education*, 2022).

Conseil du gouverneur de la Californie pour études postsecondaires

En 2019, le gouverneur Gavin Newsom a annoncé la formation du Conseil du gouverneur de la Californie pour les études postsecondaires. Celui-ci agit comme ressource indépendante pour conseiller le gouverneur en ce qui a trait à l'impact économique et social de l'enseignement supérieur (California Governor's Council for Post-Secondary Education, 2022). Même si le conseil n'a pas d'impact direct sur les décisions des établissements, il conseille tout de même le gouverneur qui siège dans les différents organismes de gouvernance.

3.4. Japon

Institutions

En date du 1^{er} mai 2021, on comptait 803 universités au Japon. Celles-ci peuvent se diviser en trois grandes catégories : les universités nationales (86), les universités publiques (98) et les universités privées (619) (National Information Center for Academic Recognition Japan, 2023a).

Les universités nationales sont mises en place et financées par le gouvernement national. Depuis 2004, l'ensemble des universités nationales sont incorporées, d'où l'appellation *National University Corporation* (ci-après NUC). Environ 20,5 % des étudiantes et étudiants universitaires du Japon étudient dans une université nationale (National Information Center for Academic Recognition Japan, 2023a). Les frais de scolarité des universités nationales sont un revenu allant directement aux NUC, mais sont déterminés en fonction d'un niveau donné par le gouvernement. En revanche, les NUC ont le droit d'augmenter les frais de 20 % par rapport au niveau donné par le ministère de l'Éducation, de la Culture, du Sport, de la Science et de la Technologie (ci-après MEXT). Les universités nationales sont généralement perçues comme étant plus prestigieuses que les universités publiques et privées.

Les universités publiques sont mises en place et financées par les gouvernements locaux, qui sont préfectoraux ou municipaux. Environ 5,5 % des étudiantes et étudiants universitaires étudient dans une université publique (National Information Center for Academic Recognition Japan, 2023a). C'est le gouvernement qui l'établit qui choisit si l'université est incorporée, ce qui est le cas la majorité du temps.

Les universités privées sont mises en place, avec l'approbation du gouvernement national, par des corporations créées spécifiquement pour l'établissement d'écoles privées. Environ 74,0 % des étudiantes et étudiants universitaires étudient dans une université privée (NIC-Japan, 2023a).

Afin de favoriser la coopération entre les universités nationales, elles se sont regroupées sous *The Japan Association of National Universities* (ci-après JANU). Les activités du JANU sont principalement : de faire la promotion de l'éducation et de la recherche universitaire de grande qualité au sein des universités nationales, de mener des études et recherches sur les politiques en matière d'enseignement supérieur, de favoriser la mobilité internationale à l'aide de partenariats et d'apporter du soutien à la direction et à l'administration des NUC (Japan Association of National Universities, 2023).

L'ensemble des universités publiques sont représentées par le *Japan Association of Public Universities* (ci-après JAPU). L'objectif de la JAPU est la promotion des universités publiques, la veille des politiques gouvernementales nationales et locales en lien avec le milieu universitaire, ainsi que la formulation de recommandations pour améliorer les politiques publiques en matière d'enseignement supérieur (Japan Association of Public Universities, 2023).

Deux associations représentent les intérêts d'universités privées, soit l'*Association of Private Universities of Japan* (ci-après APUJ), qui compte 411 universités membres (Association of Private Universities of Japan, 2022), et la *Japan Association of Private Universities and Colleges*,

qui compte 125 universités membres (Japan Association of Private Universities and Colleges, 2021). Ces deux associations représentent les universités membres dans des demandes principalement adressées au MEXT.

Le MEXT, à travers un bureau dédié à l'enseignement supérieur, s'assure de la promotion de l'enseignement supérieur au Japon. C'est entre autres le MEXT qui approuve la création de nouvelles universités et qui établit le cadre de financement des universités nationales (Ministère de l'Éducation, de la Culture, du Sport, de la Science et de la Technologie, 2023a).

Deux instituts nationaux de recherche sont sous la juridiction du MEXT : le *National Institute for Educational Policy Research* (ci-après NIER) et le *National Institute of Science and Technology Policy* (ci-après NISTEP). Le NIER a pour principal mandat de faire de la recherche et de mener des enquêtes en lien avec les politiques publiques en matière d'éducation (National Institute for Educational Policy Research, 2022). Il étudie les différentes politiques qui pourraient être créées et valide les mesures déjà en place. Le NISTEP, quant à lui, a un mandat semblable à celui du NIER, mais se concentre sur les politiques en lien avec la recherche et l'innovation. Le NISTEP réalise par exemple des analyses comparatives de la production scientifique du Japon avec celle d'autres pays (National Institute of Science and Technology Policy, 2021).

Il existe 15 agences d'évaluation et d'accréditation (*Certified Evaluation and Accreditation* ou CEA) qui procèdent à l'évaluation de la recherche et de l'enseignement dans les établissements d'enseignement supérieur selon des normes qu'elles établissent. Il y a deux niveaux d'évaluations menées par les agences : au niveau institutionnel et au niveau d'un programme. Ce niveau n'est nécessaire que pour certains champs d'études (National Information Center for Academic Recognition Japan, 2023a).

Le *National Institution for Academic Degrees and Quality Enhancement of Higher Education* (ci-après NIAD-QE) est une organisation qui est entre autres reconnue comme une agence d'accréditation. Elle a la particularité de pouvoir décerner des diplômes aux personnes pouvant démontrer qu'elles ont des compétences supérieures ou égales à celles des personnes ayant diplômé dans une université. Ainsi, NIAD-QE peut décerner des diplômes de baccalauréat à des personnes étudiantes ayant effectué des études dans un *Junior College*²⁹ et qui ont réussi au moins 62 crédits dans une université. C'est également NIAD-QE qui décerne les diplômes aux personnes ayant réalisé leurs études dans des établissements d'éducation autres que des universités. Parmi ces établissements, on trouve par exemple la National Defense Academy ou le National College of Nursing, Japan (National Institution for Academic Degrees and Quality Enhancement of Higher Education, 2022). NIAD-QE chapeaute aussi le National Information Center for Academic Recognition Japan (ci-après NIC-Japan), dont l'objectif est de fournir de l'information permettant de faciliter la reconnaissance des acquis en enseignement supérieur, au Japon et dans le monde (National Institution for Academic Degrees and Quality Enhancement of Higher Education, 2019).

²⁹ Les *Junior College* sont des établissements d'enseignement supérieur qui offrent des programmes d'une durée de deux à trois ans qui mènent à l'obtention d'un grade d'associé. Ces établissements ont entre autres permis au Japon d'améliorer l'accès à l'enseignement supérieur pour les femmes (MEXT, 2023b).

Lois

Plusieurs documents légaux encadrent le système d'enseignement supérieur du Japon. Deux lois adoptées pour la première fois en 1947 établissent les fondations du système d'éducation japonais, soit la *Basic Act on Education* (Act No. 120 of December 22, 2006) et la *School Education Act*. La *Basic Act on Education*, mise à jour pour la dernière fois en 2006, formalise les bases du système d'éducation japonais. L'article 7 de cette loi définit le rôle des universités dans la société et précise que l'autonomie et l'indépendance des universités doivent être respectées. La *School Education Act*, quant à elle, formalise entre autres les systèmes d'assurance qualité pour l'enseignement supérieur. On y trouve notamment les conditions nécessaires à la certification d'une agence d'accréditation.

À l'aide d'arrêtés ministériels, on établit au Japon les conditions minimales requises pour créer une université. Ce sont également des conditions minimales à respecter par les universités déjà en place. Ainsi, pour qu'une université puisse octroyer des diplômes de premier cycle, elle doit respecter les *Standards for Establishment of Universities* (Order of the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology, No. 40 of 2007). Ces normes couvrent une multitude d'aspects allant du général au spécifique. On demande ainsi aux universités de diffuser de manière proactive des détails sur leurs activités de recherche et d'enseignement (article 2). On y traite de l'organisation de base des universités (chapitre II), de l'organisation du corps enseignant (chapitre III), des qualifications nécessaires pour le corps professoral (chapitre IV), des programmes de cours (chapitre V), de la capacité d'admission (chapitre VI), des exigences d'obtentions des diplômes (chapitre VII), des exigences en matière d'espaces et d'installation (chapitre VIII), de l'organisation du travail de bureau (chapitre IX) et des programmes d'études interuniversités (chapitre X).

Des arrêtés différents existent pour définir les normes des universités dites professionnelles, des écoles graduées et des écoles graduées dites professionnelles. Un arrêté spécifique existe également pour définir les normes requises pour les universités offrant des programmes d'étude à distance (NIC-Japan, 2023b).

Mécanismes de gouvernance

Différents mécanismes de gouvernance sont mis en place selon le type d'université, mais l'ensemble des universités doivent passer par un processus d'assurance qualité.

Comme spécifié dans le *School Education Act*, l'assurance qualité des établissements universitaires japonais est composée de deux principaux systèmes : le système d'approbation pour l'établissement d'universités et le système d'évaluation et d'accréditation (Certified Evaluation and Accreditation ou CEA) (National Institution for Academic Degrees and Quality Enhancement of Higher Education, 2019).

Afin de créer une nouvelle université ou encore de mettre en place une nouvelle faculté ou un nouveau département dans une université déjà existante, une application doit être déposée au MEXT. Le MEXT fait ensuite une requête au *Council for University Chartering and School Corporation*, qui évalue l'application en fonction des normes, par exemple les *Standards for*

Establishment of Universities, tels que définis dans les arrêtés ministériels spécifiques à chaque type d'établissement. L'évaluation est par la suite remise au MEXT, qui prend la décision finale. Après l'approbation de l'établissement et avant qu'il remette ses premiers diplômes, le MEXT mène une enquête concernant notamment des éléments soulevés par le conseil lors de l'approbation. L'ensemble des documents, y compris les formulaires d'application et les résultats, sont rendus publics sur le site du MEXT (National Institution for Academic Degrees and Quality Enhancement of Higher Education, 2019).

Le système de CEA implique des évaluations menées par une des agences d'accréditations certifiées par le MEXT. Chaque université doit se soumettre à une évaluation institutionnelle une fois tous les 7 ans. Certains programmes tels que le droit, la comptabilité et la pratique sage-femme doivent quant à eux se soumettre à une évaluation une fois tous les 5 ans. Ce sont les universités qui choisissent l'agence d'accréditation. L'objectif de ces évaluations est d'encourager l'amélioration de la recherche et de l'enseignement dans les universités, en plus d'assurer une certaine redevabilité des établissements envers le public (National Institution for Academic Degrees and Quality Enhancement of Higher Education, 2019). Lors du processus d'évaluation, chaque université fait une auto-évaluation de sa performance, et c'est cette auto-évaluation qui est analysée par l'agence d'accréditation désignée. Les résultats sont rendus publics par l'agence d'accréditation (National Institution for Academic Degrees and Quality Enhancement of Higher Education, 2019).

Les normes d'évaluation sont décidées par l'agence. Toutefois, certains éléments doivent absolument être inclus dans la CEA. Par exemple, les évaluations institutionnelles doivent entre autres obligatoirement inclure une évaluation de l'organisation du personnel académique, des finances, des installations et équipements et des programmes d'études (National Institution for Academic Degrees and Quality Enhancement of Higher Education, 2019).

Le MEXT a le pouvoir d'apporter des actions correctives aux établissements ne respectant pas les lois et règlements les concernant. Ces actions vont de la recommandation d'amélioration à l'ordre de changement, et peuvent mener à l'ordre d'abolir un établissement ou un département. D'autres mesures peuvent également être prises telles que le renvoi d'un officier de la corporation associée à l'établissement en faute ou, pour les universités privées, la réduction des subventions qui leur sont accordées (Ministère de l'Éducation, de la Culture, du Sport, de la Science et de la Technologie, 2020). Ces actions se font en consultation avec le Council for University Chartering and School Corporation. Les informations sur les actions correctives prises à l'endroit des établissements doivent être rendues publiques sur le site du MEXT (National Institution for Academic Degrees and Quality Enhancement of Higher Education, 2019). Il existe également des mécanismes d'évaluations propres à chaque type d'université.

Universités nationales

Une partie du budget des universités nationales est allouée par le MEXT sous la forme d'une subvention opérationnelle. Le montant de la subvention est basé sur un plan à moyen terme (6 ans) préparé par chaque université en fonction d'objectifs à moyen terme élaborés par le MEXT (Oba, 2014). Ces plans et objectifs sont accompagnés d'évaluations de la performance. Ces

évaluations sont réalisées par le National *University Corporation Evaluation Committee* du MEXT, composé d'une vingtaine de membres du milieu universitaire. Ainsi, à la fin de chaque période de 6 ans, les universités sont évaluées en fonction des objectifs qui leur avaient été donnés. De plus, chaque année, le comité reçoit un rapport d'auto-évaluation de chaque université et juge de la progression des objectifs de l'établissement pour l'année. L'ensemble des auto-évaluations des établissements et des rapports du comité sont rendus publics (Oba, 2014).

En 2017, le gouvernement a créé le système de *Designated National University Corporations*, soit une sous-catégorie d'universités nationales, qui, à l'aide de ressources supplémentaires accordées par le MEXT, doivent atteindre des objectifs visant à se démarquer sur la scène internationale. Afin d'être une de ces universités désignées, les établissements sont évalués selon 3 aspects : la qualité de la recherche, la collaboration avec la société et la coopération internationale (Ministère de l'Éducation, de la Culture, du Sport, de la Science et de la Technologie, 2023 c).

Universités publiques

Selon la *Local Incorporated Administrative Agency Act*, chaque université publique incorporée doit être évaluée annuellement par le *Local Incorporated Administrative Agency Evaluation Committee*, une commission d'évaluation propre à chaque université. Tout comme pour les universités nationales, les universités publiques sont évaluées en fonction d'objectifs à moyen terme déterminés sur une période de 6 ans (National Institution for Academic Degrees and Quality Enhancement of Higher Education, 2019).

Universités privées

Le MEXT peut mener des inspections dans des universités privées, donner des ordres ou proposer la destitution d'un membre de l'administration dans le cas où un établissement enfreint une loi ou agit de manière jugée inappropriée (National Institution for Academic Degrees and Quality Enhancement of Higher Education, 2019).

3.5. France

Le système universitaire français s'inscrit dans un espace harmonisé de systèmes d'enseignement supérieur mis en place par 48 États européens appelé processus de Bologne (Charlier et Croché, 2003). Cet espace vise notamment à unifier les diplômes de l'enseignement supérieur afin de favoriser les équivalences et faciliter la mobilité étudiante entre ces États. Les universités (publiques et privées) sont à adopter une structure commune et similaire au système nord-américain.³⁰ Ce modèle à trois grades d'études se caractérise également par un système de reconnaissance des acquis basé sur l'accumulation de crédits appelés *European Credits*

³⁰ Le système est appelé « LMD » pour Licence (3 ans), Master (2 ans) et Doctorat (3 ans).

Transfer System (ci-après ECTS). Son but est de faciliter la reconnaissance des qualifications universitaires hors de la France et de développer les possibilités de mobilité internationale des étudiants. Ces derniers peuvent ainsi effectuer des stages et/ou entreprendre une partie de leurs études dans d'autres pays, avec une progression continue au sein du système LMD. Les ECTS sont délivrés par les établissements et leur calcul repose entièrement sur la charge de travail des étudiants et des étudiantes. L'accumulation de ces ECTS se fait par semestre. Un semestre correspond à 30 crédits, ce qui équivaut donc à 60 crédits pour une année universitaire³¹. Subséquemment, une qualification pour un étudiant de licence (Premier cycle universitaire : 3 à 4 ans d'études) est composée de 180 à 240 crédits ECTS (European Commission, 2015).

Le bon fonctionnement du système universitaire français repose notamment sur des interactions entre plusieurs institutions (nationales et européennes), un cadre juridique (les lois) bien établi et des mécanismes de gouvernance qui visent une gestion et une organisation plus efficaces des universités.

Institutions

En France, plusieurs instances nationales et continentales organisent la gouvernance des établissements publics d'enseignement supérieur. Nous présentons en détail les principales institutions, ci-dessous.

Institutions nationales

Sur le plan national, les principales institutions intervenant dans la gouvernance des universités sont le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (ci-après MESRI), l'inspection générale de l'Éducation, du Sport et de la Recherche (ci-après IGÉSR), et le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (ci-après HCERES).

Le MESRI est l'instance étatique chargée de l'élaboration et de la conduite de la politique gouvernementale de développement de l'enseignement supérieur. Ses missions principales concernent notamment la préparation et l'exécution des décisions liées à l'allocation des financements (et autres moyens) par l'État pour la recherche et l'enseignement supérieur, ainsi que la mise en œuvre des projets pédagogiques des établissements et l'élaboration des politiques de vie étudiante. Le MESRI est habilité à intervenir directement dans la gouvernance des universités, conformément aux dispositions prévues par la Loi relative aux libertés et responsabilités des universités (ci-après LRU, décrite dans la section suivante). En effet, la loi (Code de l'éducation, Section 1:Gouvernance) confère au ministre de l'Enseignement supérieur le pouvoir d'exécuter la procédure de dissolution du conseil d'administration d'une université, en cas de démission de deux tiers de ses membres, et d'autoriser la révocation du président ainsi que celle du chef du secrétariat. Il est également possible pour le Ministère de révoquer immédiatement le président pour des raisons disciplinaires. Ce faisant, le ministre a le pouvoir de

³¹ Dans le système français, une année universitaire compte deux semestres. Le premier va de septembre à décembre et le second de janvier à mai. Un crédit équivaut à 25 à 30 heures de travail.

nommer un administrateur provisoire pour gérer les affaires courantes et organiser de nouvelles élections.

L'IGÉSR travaille sous l'autorité du MESRI, conjointement avec les ministères des Sports, de l'Éducation nationale et celui de la Culture. L'inspection est diligentée auprès des établissements pour effectuer des missions de contrôle, de suivi et d'évaluation, et de conseils. Les missions de contrôle visent à s'enquérir de l'assurance qualité des services universitaires sous la tutelle des ministères ayant autorité sur l'inspection (Ministère de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports, 2022). Par exemple, il s'agira de s'assurer du bon fonctionnement des bibliothèques ou des services sportifs présents au sein des établissements d'enseignement supérieur. Les missions de suivi et d'évaluation ont pour objectif de s'assurer de l'effectivité de l'application des politiques et réformes nationales dans le domaine de l'enseignement supérieur, ainsi que d'évaluer la qualité des services universitaires. À cet effet, l'IGÉSR établit des rapports de diagnostics sur les méthodes pédagogiques, les contenus des enseignements dispensés et les procédures globales d'organisation des établissements. Le cas échéant, l'inspection effectue des propositions de recommandations aux différents ministères et entreprend des actions d'accompagnement aux établissements, dans le cadre de ses missions de conseils. Afin de remplir ses missions, l'IGÉSR est habilité par les ministères à constituer ses propres équipes d'expertise et de définir elle-même les modalités et procédures pour conduire ces missions qui s'imposent aux établissements durant le processus d'inspection.

Le HCÉRES est une instance publique indépendante dont le rôle est d'évaluer tous les établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Elle est également habilitée à évaluer et valider les procédures et modalités d'évaluations effectuées par des organismes homologues. C'est le garant de premier rang de la qualité de la recherche et de l'enseignement universitaire en France. Le HCÉRES doit s'évertuer à satisfaire à de nombreuses exigences relevant des principes européens d'assurance qualité, en lien avec le processus de Bologne. Par ailleurs, l'article 90 de la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche soumet également le HCÉRES au respect d'un ensemble de règles déontologiques, invitante le conseil à asseoir ses évaluations sur des bases objectives, de transparence et d'impartialité (ou égalité). Ces règles constituent un gage de fiabilité et de qualité des actions du HCÉRES. Afin de se conformer à ces exigences multiples, le conseil adopte une démarche basée sur quatre outils de qualité : la charte de l'évaluation, les statuts des experts et conseillers scientifiques, les méthodologies et référentiels, et les formations des évaluateurs.

La charte de l'évaluation désigne un ensemble de règles englobantes qui régissent la conduite des évaluations du conseil (Haut conseil d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, 2016). Ces règles sont regroupées en trois blocs de principes, à savoir les principes d'une conduite performante de l'évaluation (qui stipule notamment le choix d'experts et conseillers ayant des compétences indéniables et en bonne adéquation avec les missions du conseil), le principe de l'impartialité de l'évaluation (qui correspond notamment aux obligations d'intégrité des experts du HCÉRES et de traitement égalitaire des établissements évalués) et le principe de respect des entités évaluées (qui est inhérent aux exigences de prise en compte de la diversité des entités et de respect de l'autonomie de celles-ci). Les statuts des expert-e-s, conseiller-ère-s scientifiques et chargé-e-s de missions précisent les éléments favorisant une sélection

rigoureuse de ceux-ci afin de garantir le respect du contenu de la charte de l'évaluation. Ils définissent les conditions de recrutement, les missions, les règles de déontologie et les rémunérations des experts, conseillers ou chargé-e-s de missions (Haut conseil d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, 2018b-2019). Les méthodologies et référentiels précisent la démarche adoptée dans le processus d'évaluations conduites par le conseil, ainsi que les éléments de référence qui guident ces évaluations afin qu'elles se conforment aux principes communs d'assurance qualité des États engagés dans le processus de Bologne (Haut conseil d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, 2018a). Enfin, la formation des évaluateurs est une disposition du HCÉRES visant à accompagner et professionnaliser ses experts dans l'exercice de leurs fonctions à travers des modules de formation sur les fondements de l'assurance qualité et de l'évaluation de l'enseignement et de la recherche.

Institutions européennes

Outre les institutions nationales, des contributions à l'organisation et la gestion des universités proviennent également d'instances à l'échelle européenne, à savoir la Commission européenne, le Parlement européen, et les groupes de travail mis en place dans le cadre du processus de Bologne. Leurs interventions concernent principalement les votes de lois et autres actions touchant l'harmonisation du fonctionnement des systèmes d'enseignement supérieur (système de notation et de reconnaissances des diplômes, format des études universitaires, entre autres) et le financement des établissements à l'échelle continentale.

Lois

La gouvernance des universités françaises est fondamentalement régie par le Code de l'éducation à travers deux principales dispositions juridiques, à savoir la Loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) et la Loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche (ci-après ESR).

Loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU)

La Loi LRU, aussi appelée loi d'autonomie des universités, est une loi adoptée en 2007 qui a doté les universités françaises d'une plus grande autonomie de fonctionnement et de nouvelles compétences, notamment en matière de gouvernance. À cet effet, elle a induit l'introduction au Code de l'éducation, une section nouvelle intitulée « la gouvernance ». Cette section contient la réforme des règles légales régissant l'organisation des établissements universitaires. Plus précisément, cette loi a conduit au renforcement du pouvoir des présidents des universités (en matière notamment de recrutement et d'affectation des personnels), au renforcement de l'autonomie des universités, notamment en matière de gestion de leurs finances, de leurs bâtiments et de leurs personnels. La LRU a également conduit au renforcement du rôle des conseils d'administration (qui passe d'un rôle purement consultatif à un rôle décisionnel, octroyant au conseil d'administration le dernier mot sur toutes les décisions) et à la modification de leur composition et effectif.

Un autre élément important des changements apportés par la loi concerne les conditions d'élection du président de l'université. Il n'est plus élu par l'ensemble des trois conseils (conseil d'administration, conseil scientifique et conseil des études et de la vie universitaire) qui organisent la gestion interne des universités, mais plutôt par les membres élus du conseil d'administration, à la majorité absolue.

Loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche (ESR)

La Loi ESR (aussi appelée Loi Fioraso) a été votée en 2013. Elle a pour objectif d'apporter des modifications au contenu de la Loi LRU de 2007. Elle a effectué, dans un premier temps, la réforme des conseils centraux des universités. La loi a conduit à la transformation des « conseil scientifique » et « conseil des études et de la vie étudiantes », respectivement, en « commission recherche » et en « commission formation » ; commissions qui, lorsqu'elles sont réunies, forment « le conseil académique ». Les deux commissions conservent le rôle consultatif de leurs ancêtres, auquel s'ajoutent des compétences spécifiques ; sous réserve que leurs actions entreprises n'aient aucune implication financière. Dans un deuxième temps, la loi a modifié la composition du conseil d'administration de l'université, par rapport aux dispositions de la loi LRU, comme le présente le Tableau 3 ci-dessous.

Tableau 3 : Évolution de la composition du conseil d'administration des universités françaises.

Membres	Avant LRU	LRU	ESR
Enseignants-chercheurs et assimilés	12 à 27	8 à 14	8 à 16
Personnalités extérieures	6 à 18	7 à 8	8
Étudiants	6 à 15	3 à 5	4 à 6
Personnes IATOS ³²	4 à 9	2 à 3	4 à 6
Total	30 à 60	20 à 30	24 à 36

Source : Gouvernement français, 2023, Article 712-3

Dans un troisième temps, la Loi ESR a institué la création d'un nouveau conseil, le conseil des directeurs de composante, qui regroupe les présidents des autres conseils et le président de l'université (Gouvernement français, 2023, Article 713-1). Ce dernier assure la présidence du conseil. La loi impose également une parité des sexes dans les procédures du scrutin électoral des universités. Par ailleurs, elle offre de nouvelles options d'organisation et de fonctionnement aux universités, à savoir les possibilités de fusionner, de créer une communauté d'universités et d'établissements, ou de se regrouper en association d'établissements universitaires (Parfaire, Avril 2021).

³² Il s'agit des personnels ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers et de service (sociaux, de santé et de bibliothèques).

Mécanismes de gouvernance

Deux mécanismes fondamentaux émergent dans la gouvernance des universités françaises, à savoir la liberté décisionnelle et la responsabilisation.

Liberté décisionnelle

Historiquement, le modèle de gouvernance des universités françaises était caractérisé par une centralisation sur l'État (Dobbins, 2017). Dans ce modèle, les établissements disposent d'une marge de manœuvre assez limitée (en matière d'autonomie) et sont régis par l'État qui surveille et influe fortement sur leur organisation et fonctionnement interne (notamment en ce qui concerne les programmes d'études, le financement, l'assurance qualité ou les relations universités-entreprises.). Dans le contexte actuel, on pourrait caractériser le processus de décision des universités françaises de mixte. En effet, même si le contrôle du gouvernement demeure important, notamment parce qu'il revient encore à l'État de définir certains éléments institutionnels comme les admissions universitaires ou l'évaluation des résultats des établissements, on assiste à un renforcement considérable de la liberté de décision et d'organisation interne des universités. Ceci a été dû, principalement, à la Loi LRU qui a induit un renforcement général de l'autonomie des universités, notamment à travers une réforme des conseils d'administration, le renforcement du pouvoir présidentiel et la possibilité pour les établissements de mettre en place leurs propres outils d'aide à la prise de décision (Gouvernement français, 2023, Article L11-1).

Responsabilisation en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines

L'État demeure le principal fournisseur de moyens financiers. Ces moyens sont engagés sous forme de dotations globales et sont déterminés dans le cadre d'une procédure d'établissement de contrat entre les établissements et l'État (Bouchard St-Amant et coll., 2022a). Or, renforcées par la Loi LRU, les universités bénéficient désormais d'une marge de manœuvre plus importante en matière de gestion budgétaire, notamment quant à l'administration en interne des fonds publics reçus (en particulier la part prévue pour la masse salariale) et à la possibilité d'acquérir des fonds en provenance d'autres partenaires (Estermann et al., 2011).

Sur le plan de la gestion du personnel universitaire, la loi LRU a également induit une rupture avec le modèle traditionnel centré sur l'État, dans la mesure où les directions des universités se sont vu conférer davantage de champs de décision. Les établissements disposent désormais de compétences très élargies dans la gestion de leur personnel. Ils peuvent entreprendre librement, entre autres, des actions de titularisation, de détachement, de délégation et recrutement de contractuels (suivant leurs besoins).

3.6. Norvège

Institutions

Le système d'enseignement supérieur de la Norvège est constitué de 21 établissements universitaires. Ce nombre était de 33 avant 2015. Cette réduction est le résultat de fusions visant à rendre le système universitaire norvégien moins coûteux grâce à des économies d'échelle en enseignement et en recherche (Kyvik et Stensaker, 2016 ; Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège, 2016a).

Il y a quatre principales institutions chargées de la gouvernance des universités norvégiennes : les établissements d'enseignement supérieur eux-mêmes, le ministère de l'Éducation et de la Recherche, qui a la tâche d'élaborer et de mettre en place les politiques d'enseignement supérieur, et deux organismes intermédiaires de réglementation qui ont différents rôles liés à la gouvernance, soit l'Agence norvégienne d'assurance qualité en éducation (ci-après NOKUT) et le Directorate pour l'enseignement supérieur et les compétences (ci-après HK-dir).

La NOKUT est une agence d'assurance qualité de l'enseignement supérieur. Son rôle est défini dans la loi (Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège, 2019). La raison d'être de cette agence est de s'assurer que les établissements d'enseignement supérieur aient des mécanismes d'assurance qualité satisfaisants. Les tenants et aboutissants de ce travail sont expliqués dans la section « Processus d'assurance qualité ».

La NOKUT classe les établissements d'enseignement supérieur en quatre types. Cette classification affecte le pouvoir des établissements à créer de nouveaux programmes de formation. D'abord, il y a les universités. Ces établissements ont le plus grand degré d'autonomie. Ils sont les seuls ayant le droit de mettre en place des programmes d'enseignement à tous les niveaux et dans tous les domaines. Ensuite, il y a les universités spécialisées. Ces établissements peuvent avoir des programmes de baccalauréat dans tous les sujets, mais ne peuvent qu'offrir des programmes de cycle supérieur dans les domaines dans lesquels ils sont spécialisés (ex. : ingénierie, gestions, etc.). Le système compte aussi des collèges universitaires. Ces établissements sont spécialisés dans un domaine de formation et peuvent créer des programmes à tous les cycles d'enseignement pour ce domaine. Néanmoins, les collèges universitaires créent souvent de nouveaux programmes d'études à l'extérieur de leur domaine, ce qui demande un processus d'accréditation supplémentaire réalisé par la NOKUT. Enfin, il y a les établissements privés accrédités. Ces établissements sont complètement privés et ne sont pas réglementés par la loi. Indépendamment du cycle d'études, ces établissements doivent appliquer à la NOKUT pour créer un nouveau programme d'enseignement (Agence norvégienne d'assurance qualité en éducation, 2023).

Les deux responsabilités les plus importantes de la NOKUT sont l'accréditation des établissements et des programmes d'enseignement supérieur, et la supervision des systèmes d'évaluation de la qualité interne des établissements. La NOKUT détient le pouvoir de révoquer l'accréditation d'un programme d'un collège universitaire ou d'un établissement privé accrédité. Cependant pour révoquer un établissement universitaire (université, université spécialisée ou

collège universitaire), la NOKUT ne peut que formuler une recommandation au ministère en ce sens (Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège, 2016a).

Enfin, HK-dir a été créé en 2021, mais constitue le résultat de la fusion de plusieurs agences de soutien à la recherche universitaire. Le rôle de cette agence est beaucoup plus restreint que celui de la NOKUT. Il consiste à améliorer la qualité de l'enseignement, renforcer la coopération internationale et aider à numériser le monde de l'enseignement supérieur. Cette agence a trois rôles principaux. D'abord, elle est un organisme de conseil pour le gouvernement et la population sur les questions d'enseignement supérieur. Ensuite, elle doit appliquer certaines politiques pour lesquelles elle a autorité. Enfin, cet organisme est aussi un coordinateur entre les différents niveaux d'administration (Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège, 2022b).

HK-dir est un organisme subordonné au ministère de l'Éducation et de la Recherche. Celui-ci nomme le directeur de HK-dir pour une durée d'un an et gère les activités à travers une lettre de mandats. À l'intérieur des contraintes énoncées dans ce mandat, HK-dir a la liberté de choisir ses leviers d'action (Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège, 2022b). Par exemple, HK-dir a élaboré un plan d'action nationale pour la numérisation de la recherche et l'enseignement supérieur. Ce plan fait mention de plusieurs mesures à mettre en place et pour lesquelles HK-dir sera chargé d'agir ou d'assurer un suivi. En outre, HK-dir sera responsable de mettre en place une plateforme d'échange de données de recherche entre les universités. Le directeur est aussi chargé de pousser les universités à mettre plus de ressources dans les programmes d'enseignement en technologie de l'information (Directorat pour l'enseignement supérieur et les compétences, 2022).

Lois

Le système d'enseignement supérieur de Norvège est fondé autour d'une loi englobante. Il s'agit de la Loi concernant les universités et les collèges universitaires (Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège, 2019). Cette loi définit les rôles et responsabilités des établissements d'enseignement supérieur, du ministère de l'Éducation et de la Recherche et de la NOKUT. À cette loi s'ajoutent des dispositions réglementaires visant à clarifier certains aspects de la gouvernance.

Loi concernant les universités et les collèges universitaires

La Loi concernant les universités et les collèges universitaires définit les différents types d'établissements d'enseignement supérieur (université, université spécialisée et collège universitaire) comme les établissements remplissant un des processus d'accréditation de la NOKUT (Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège, 2019, section 1-2). Selon la définition légale, une université étrangère pourrait s'installer en Norvège si elle parvient à satisfaire au processus d'accréditation de la NOKUT (voir la section « Processus d'assurance qualité »).

Parmi les responsabilités des universités, la loi mentionne la réalisation des activités d'enseignement et de recherche, le maintien de la liberté académique, l'assurance de la qualité

interne et le maintien et la promotion de la langue norvégienne dans le milieu académique (Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège, 2019). La réalisation des activités et l'assurance qualité sont évaluées par la NOKUT à travers son processus d'évaluation de la qualité (voir plus bas la section « Processus d'assurance qualité »). En ce qui concerne la liberté académique, la section 1-5 de la loi énonce plusieurs protections pour les universités et les professeurs. Parmi celles-ci, on note le droit des universités d'établir leur propre code académique et de valeur et qu'elles ne peuvent pas être dirigées par d'autres acteurs dans la gestion du contenu d'enseignement (Ibid., sections 1-5 [2] et [3]). On note aussi que la loi octroie aux professeurs une « responsabilité indépendante de l'établissement » dans l'élaboration des contenus de cours et de recherche et protège son droit à choisir ses propres sujets et méthodes de recherche (Ibid., sections 1-5 [4] et [5]).

D'autre part, la loi définit la distinction entre université privée et université publique dans les devoirs et responsabilités. Elle décrit aussi le niveau d'autorité alloué à la NOKUT dans le processus d'accréditation des établissements et des programmes. Ce processus est décrit plus bas.

Dispositions réglementaires

Les dispositions réglementaires spécifient le processus d'évaluation de la qualité effectué par la NOKUT (Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège, 2016b). Entre autres choses, ces dispositions posent les limites de l'action de NOKUT et décrivent les différents processus que l'agence doit mettre en œuvre. Par exemple, ce sont les dispositions inscrites dans ces documents qui constituent les critères d'évaluation utilisés lors de l'accréditation d'un établissement. D'autre part, elles définissent la constitution de la NOKUT et de ses comités d'experts.

Mécanismes de gouvernance externe

Le Ministère, les agences et les établissements universitaires interagissent et coopèrent à travers deux grands mécanismes par lesquels l'essentiel de la gouvernance universitaire est réalisé en Norvège. Il s'agit du processus d'assurance qualité et du suivi de la performance.

Processus d'assurance qualité

L'assurance qualité effectuée par la NOKUT existe depuis 2003 (Kvilhaugsvik, 2022). Deux processus sont au centre de l'assurance qualité, soit l'accréditation des établissements et des programmes d'enseignement supérieur et la supervision des processus d'assurance qualité interne des établissements d'enseignement. Il est important de préciser que l'assurance qualité effectuée par la NOKUT est surtout un audit des systèmes d'assurance qualité interne des établissements. En d'autres termes, la NOKUT veut s'assurer que les établissements mettent en place des systèmes clairs et transparents visant à évaluer eux-mêmes la qualité de leur enseignement.

Les évaluations de la NOKUT sont réalisées par des comités d'experts. Ces experts sont en fait des professeurs d'établissements d'enseignement supérieur de la Norvège sélectionnés par la NOKUT.

L'accréditation des établissements et des programmes est ce qui permet aux différents établissements de participer au système d'enseignement supérieur. À travers l'accréditation, les établissements peuvent changer de statut et passer de collège universitaire à université. Les exigences pour être reconnu pour chacun des types d'établissements sont inscrites dans les dispositions réglementaires (Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège, 2016b, ch.3). À la suite de l'accréditation, la NOKUT peut procéder à une révision de celle-ci à n'importe quel moment. Si elle juge que l'établissement ne respecte pas les règles prescrites, la NOKUT envoie une recommandation au Ministère afin de retirer l'accréditation de l'établissement (Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège, 2016b, ch.3). Depuis 2003, 18 établissements sont passés par ce processus, dont cinq ont obtenu le statut d'université et deux ont été refusés (Kvilhaugsvik, 2022, p.920).

La NOKUT est aussi responsable de réaliser l'accréditation des nouveaux programmes d'étude créés par un établissement d'enseignement supérieur disposant de moins d'autonomie, c'est-à-dire les collèges universitaires et les établissements privés accrédités. Tant que cette accréditation n'est pas effectuée, le programme ne peut être offert. À la suite de l'accréditation, la NOKUT peut procéder à une révision de cette accréditation à n'importe quel moment. Si, à la suite d'une supervision du programme, la NOKUT juge le programme inadéquat, elle a le pouvoir de révoquer l'accréditation du programme (Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège, 2016b, ch.3). Depuis 2011, il y a eu 188 accréditations de programmes dont la grande majorité a été réalisée pour le compte de collèges universitaires. Ce coût administratif supplémentaire serait d'ailleurs l'une des raisons importantes pour lesquelles plusieurs collèges universitaires auraient cherché à se faire accréditer en tant qu'université (Ibid., p.921).

Le processus d'accréditation est réalisé par une évaluation à la fois qualitative et comparative du travail des établissements d'enseignement. Prenons l'exemple de l'université de l'Innlandet (l'arrière-pays) qui a été accréditée en 2020 et qui était précédemment un collège universitaire. Dans son rapport d'accréditation, le comité chargé de l'accréditation a évalué l'établissement sur la base de 14 critères qui se retrouvent dans les dispositions réglementaires (Agence norvégienne d'assurance qualité en éducation, 2020). Ces critères sont parfois évalués qualitativement, comme l'exigence que « l'activité principale de l'établissement soit l'enseignement supérieur, la recherche et le développement artistique » (Ibid., p.9). D'autres fois, ils sont évalués de manière plus quantitative en faisant des comparaisons avec les autres universités norvégiennes. C'est le cas par exemple de l'exigence d'avoir « un flot régulier d'étudiants et un temps moyen de complétion des curriculums satisfaisants » (Ibid., p.53).

La supervision des processus d'assurance qualité interne est le second outil important de la NOKUT. On exige des établissements d'enseignement supérieur de mettre en place des processus internes d'assurance qualité. Ces processus internes doivent évaluer les éléments pertinents à la réussite de chacun des programmes d'enseignement de l'établissement. La NOKUT est mandatée pour réaliser l'évaluation de ces processus internes au moins une fois tous

les six ans. Si, après évaluation, elle considère le système d'assurance qualité interne d'université comme inadéquat, alors elle peut exiger une réforme de celui-ci dans un délai de six mois. À défaut de se conformer, la NOKUT recommande au Ministère la révocation du droit de créer de nouveau programme d'étude (Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège, 2016b, ch.2). De 2009 à 2016, 81 supervisions des processus internes ont fait l'objet d'une décision de la NOKUT. Dans quatre cas, la NOKUT n'a pas approuvé le processus (Kvilhaugsvik, 2022, p.922).

Plusieurs auteurs mentionnent toutefois que la gouvernance de l'enseignement supérieur en Norvège tend à s'exercer de prime abord par le dialogue entre les différentes institutions (Ministère, NOKUT et établissements d'enseignement) (Lackner, 2022, p.930 ; Kvilhaugsvik, 2022, p.914). Les processus d'assurance qualité ne font pas exception à cette règle. La NOKUT préfère aider les établissements d'enseignement à améliorer leurs pratiques plutôt qu'à imposer des sanctions comme la révocation d'accréditation (Kvilhaugsvik, 2022, p.923).

Suivi de performance entre ministère et établissements

Au-delà de l'assurance qualité, le suivi de la performance des universités par le Ministère est mis en œuvre à travers du financement conditionnel. Depuis 2016, le Ministère a signé des contrats de performance avec certains établissements d'enseignement supérieur. D'abord un projet pilote du gouvernement, l'objectif déclaré était d'améliorer la qualité, la diversité et la coopération des établissements (Larsen et coll., 2020). En 2021, le Ministère a élargi les contrats de performance à l'ensemble des établissements publics (Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège, 2022a).

Dans ces contrats, le Ministère et les établissements s'entendent sur diverses cibles à atteindre. Dans les orientations ministérielles de 2023, les trois grands objectifs sont (1) la haute qualité en enseignement et recherche, (2) le développement social, le bien-être et l'innovation et (3) l'accès à l'éducation la recherche et l'expertise (Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège, 2022a). Le Ministère s'entendra par la suite avec chacun des établissements pour définir des cibles spécifiques liées à ces objectifs. De plus, le Ministère exige certaines cibles de recrutement d'effectif étudiant en enseignement de la santé et de l'éducation, du secteur qu'il juge important. Ces cibles sont définies par un minimum de recrutement d'effectifs requis pour un programme spécifique d'une université spécifique. Par exemple, le Ministère pourrait exiger que l'Université d'Oslo recrute un minimum de 100 étudiants dans son programme de médecine pour l'année 2023.

Les ententes de performances sont liées à des subventions, mais ne font pas l'objet de formules de financement explicitement définies. Ce mécanisme de suivi est constitué de trois grandes étapes, soit (1) l'allocation des fonds et les signatures des ententes, (2) la reddition de compte des établissements et (3) la communication continue entre le ministère et les établissements (Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège, 2022a). La reddition de compte pour les cibles écrites dans les ententes est effectuée par les établissements à travers un rapport annuel ainsi que par la transmission des données à la base de données de l'enseignement supérieur de Norvège et à HK-dir (Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège,

2022a). Les données transmises sont celles des indicateurs de performance qui sont inclus dans la composante conditionnelle du financement universitaire norvégien³³. Ces indicateurs sont les unités de crédits réussies, le nombre d'étudiants étrangers, les étudiants sortant d'un programme ERASMUS, le nombre de diplômés, le nombre de doctorants, les montants de subvention pour la recherche (provenant d'organismes publics, privés norvégiens et de l'UE) et le nombre de publications scientifiques.

3.7. Nouvelle-Zélande

Institutions

En matière de gouvernance universitaire en Nouvelle-Zélande, il y a trois catégories d'acteurs importants : les établissements universitaires, le ministère de l'Éducation (*Ministry of Education*) et la *Tertiary Education Commission* (ci-après TEC).

Le pays compte trois types d'établissements d'enseignement supérieur, soit les universités, les instituts de technologies ou polytechniques (ci-après ITP) et les wānangas (New Zealand Productivity Commission, 2017). Les huit universités dispensent des programmes d'enseignement et de recherche à plusieurs cycles, les ITP comprennent principalement de la formation professionnelle et certaines activités de recherche spécialisées, alors que les wānangas offrent des programmes d'enseignement supérieur dans des contextes culturels Māoris³⁴ (Ibid.).

La TEC est constituée par le ministère de l'Éducation et agit en quelque sorte comme une agence gouvernementale de l'enseignement supérieur. La TEC a plusieurs rôles qui se regroupent en trois différents ensembles. D'abord, elle a le mandat de gérer le financement des universités selon les grands principes élaborés par le ministère de l'Éducation néo-zélandais. Ensuite, elle assure le suivi des performances des universités. Enfin, elle est chargée de rendre accessibles et de communiquer des informations utiles aux étudiants concernant la performance des établissements universitaires (Tertiary Education Commission, 2021b). Autrement dit, c'est à travers la TEC que le ministère de l'Éducation néo-zélandais met ses politiques en œuvre.

Le conseil d'administration de la TEC est composé de six à neuf membres nommés par le ministère de l'Éducation. Le chef exécutant (*chief executive*) de la TEC est ensuite nommé par le conseil d'administration (Ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Zélande, 2020a, sec 402-403). Les personnes nommées au conseil d'administration et dans des postes d'exécutant sont en majorité issues du milieu de l'enseignement supérieur.

³³ Le financement conditionnel correspond aux « Cadres budgétaires ouverts et fermés » de la formule de financement norvégienne. Pour les détails de ce financement, voir Bouchard St-Amant et coll., 2022a

³⁴ Les Māoris et les Pasifikas forment les deux groupes de population autochtone en importance en Nouvelle-Zélande. Ces groupes représentent respectivement 14,11 % et 6,98 % de la population totale (Statistics New Zealand, 2013).

Lois

Depuis 1989, la Nouvelle-Zélande a légalement codifié la gouvernance des institutions d'enseignement supérieur au sein d'une seule loi, la *Education and Training Act* (Healey et Gunby, 2012). Entre autres choses, la section 4 de cette loi répartit les responsabilités et tâches qui incombent à la fois au ministère de l'Éducation et à la TEC. Cette section décrit d'ailleurs spécifiquement le fonctionnement de la TEC (Ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Zélande, 2020a).

La loi encadre la mise en place d'un établissement universitaire. C'est au Gouverneur général de la Nouvelle-Zélande, à la suite de la recommandation du ministère de l'Éducation, que revient le pouvoir d'ouvrir ou de fermer un établissement universitaire (Ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Zélande, 2020a, sections 268-270). En somme, cette prérogative rend l'entrée et la sortie du marché universitaire sous contrôle public.

La tâche principale qui revient au Ministère est de concevoir les différents mécanismes de financement des universités de même que les objectifs généraux édictés dans la politique nationale en enseignement supérieur (Ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Zélande, 2020a, s. 400.1.a). Chaque année, le ministère de l'Éducation envoie des mandats à la TEC concernant les différentes enveloppes de financement³⁵. Ces mandats incluent le calcul, les conditions d'admissibilité et d'autres spécifications. Il revient ensuite à la TEC de procéder au calcul et au versement des fonds aux établissements universitaires selon les formules de financement. Le processus de versement des fonds comprend aussi un mécanisme de suivi des performances des établissements universitaires qui sera décrit dans la prochaine section. C'est à travers ce processus que l'essentiel de la gouvernance universitaire est opérationnalisé.

La loi néo-zélandaise protège aussi spécifiquement l'autonomie institutionnelle et la liberté académique (Ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Zélande, 2020a, s. 267). La liberté académique implique entre autres le droit des professeurs et étudiants de remettre en question les idées reçues, de mettre de l'avant de nouvelles idées et de défendre des opinions controversées (ibid.). La loi protège aussi les établissements dans leur habileté à gérer le sujet des cours enseignés, à utiliser les méthodes d'enseignements qu'elles jugent les plus appropriées et à recruter leur personnel (ibid.). Il faut toutefois noter que cette liberté est légalement limitée par deux facteurs, soit les standards éthiques (qui restent indéfinis) et la reddition de compte (ibid.).

Mécanismes de gouvernance externe

Les mécanismes de gouvernance des universités en Nouvelle-Zélande sont intimement liés à leur processus de financement. L'outil principal à travers lequel la TEC effectue un contrôle des politiques universitaires est le plan d'investissement (*Investment Plan*) annuel des établissements d'enseignement supérieur.

³⁵ Tous les mandats sont disponibles sur le site internet de la TEC (Tertiary Education Commission, 2022d).

Les plans d'investissements des établissements universitaires contiennent quatre grandes composantes (Tertiary Education Commission, 2022b). La première section est l'intention stratégique (*Strategic Intent*) de l'établissement. Dans cette section, les établissements universitaires décrivent leur rôle, leur méthode de gouvernance et leur approche pour atteindre les objectifs. Elles doivent aussi expliquer comment elles répondent aux besoins des parties prenantes et réalisent les objectifs stratégiques de la politique nationale en enseignement supérieur. La deuxième section est le plan d'apprentissage (*Learner Success*). Dans cette section, les établissements décrivent les enjeux liés à l'enseignement auxquels ils sont confrontés, notamment par les personnes ayant un handicap, et élaborent un plan d'action concret pour surmonter ces problèmes. La troisième section est le sommaire des activités (*Summary of Activity*). Dans cette section, les établissements décrivent leurs différents programmes et les associent aux montants d'allocation nécessaires pour leur réalisation. Enfin, la dernière section est celle des mesures de performance (*Performance Measures*)³⁶.

Le processus décisionnel menant à la détermination du financement d'un établissement universitaire se déroule de la manière suivante (Tertiary Education Commission, 2022a). La TEC élabore un guide de préparation des plans d'investissements qu'elle rend public et distribue aux établissements universitaires. Dans ce guide, la TEC explique ses attentes par rapport à la rédaction des plans d'investissement et elle explique comment ces plans seront évalués. Si le ministère de l'Éducation apporte des modifications aux formules de financement, la TEC en informera les universités et amendera son guide en conséquence. Les établissements universitaires rédigent leurs plans d'investissement avec le soutien de la TEC au besoin. Une fois les plans dûment soumis, la TEC analyse les plans selon la grille d'évaluation du guide. Au besoin, elle entame des discussions avec les établissements pour amender les plans d'investissement. La TEC décide du financement en fonction du calcul des formules et des besoins décrits dans les plans d'investissements.

Il est important de noter que les formules de financements sont des formules essentiellement basées sur les intrants. Spécifiquement, la principale formule de financement des universités néo-zélandaise est basée sur le nombre d'EETP et est très similaire à celle du Québec (Bouchard St-Amant et Goyette-Levac, 2022). Toutefois, la TEC opère un suivi des cibles de performance mentionnées dans les plans d'investissement. Si les cibles ne sont pas atteintes, la TEC peut déclencher une enquête sur la performance de l'établissement. Cette enquête peut inclure des visites sur place, des rencontres avec les étudiants et employés ainsi que de l'analyse de données. Si, à la suite de l'enquête, la TEC juge que l'établissement universitaire ne répond pas aux cibles de performances ou contrevient à ses obligations selon la loi, la TEC peut suspendre, révoquer ou procéder au recouvrement partiel du financement de l'établissement (Tertiary Education Commission, 2018, p.13).

De 2014 à 2022, la TEC a publié les résultats de vingt-cinq enquêtes sur des établissements d'enseignement supérieur (Tertiary Education Commission, 2022c). Aucune des enquêtes ne portait sur une université. Les établissements visés étaient soit des wānangas ou des ITP. Dans

³⁶ Parmi les mesures de performance des institutions universitaires, cinq d'entre elles sont exigées de chaque établissement. Il s'agit des mesures de *Educational Performance Indicator Commitment* (EPIC). Ces mesures sont détaillées à l'Annexe B.

la plupart des cas, les enquêtes avaient pour objet un manquement dans le processus de reddition de comptes (p. ex : une surévaluation du nombre d'EETP) ou un manquement de l'établissement à fournir le nombre d'heures d'enseignement appropriées. Les sanctions imposées par la TEC étaient parfois un recouvrement du financement, mais aussi une entente à l'amiable afin d'améliorer les processus d'enseignement ou de gestion de l'établissement universitaire. L'analyse de ces documents montre que la TEC possède bel et bien un pouvoir de sanctions et qu'elle utilise ce pouvoir au besoin.

3.8. Texas

Institutions

Le système d'enseignement supérieur de l'État du Texas comporte plus de 100 établissements publics et privés. Pour ce qui est des établissements publics, on compte 37 universités, 50 districts de collèges communautaires, 10 établissements liés à la santé, six collèges techniques et trois collèges d'État. De plus, le Texas compte aussi 42 établissements privés (Texas Higher Education Coordinating Board, 2018). La gouvernance de l'ensemble du système d'enseignement supérieur est assurée par le *Texas Higher Education Coordinating Board* (ci-après THECB ou conseil). Il s'agit d'une agence unique couvrant l'ensemble des établissements postsecondaire du Texas, dont les fonctions et responsabilités sont codifiées dans le code de l'éducation du Texas, et plus précisément dans la *Higher Education Act of 1965* (Texas Constitution and Statutes, 2023b). En plus de s'occuper de la gouvernance des établissements publics, l'organisme s'occupe aussi de la supervision des établissements privés (Texas Higher Education Coordinating Board, 2023a). Dès sa création, le conseil d'administration du THECB a défini la recherche de l'excellence en milieu universitaire comme l'objectif à atteindre (Texas Constitution and Statutes, 2023b, sec. 61.002).

Le THECB est une organisation administrée par un conseil d'administration composée de neuf membres nommés par le gouverneur pour des mandats de six ans. Le gouverneur nomme également le président et le vice-président. Aucun membre du conseil d'administration ne peut être employé dans le domaine de l'éducation pendant son mandat (Texas Constitution and Statutes, 2023b, sec. 61.022). Depuis 2007, la législature du Texas a adopté une loi visant à ajouter un représentant étudiant sans droit de vote au conseil d'administration du THECB. Celui-ci est nommé par le gouverneur pour un mandat d'un an (Texas Constitution and Statutes, 2023b, sec. 61.0225). Les membres du conseil exercent leurs fonctions sans aucune rémunération (Texas Constitution and Statutes, 2023b, sec. 61.024).

En plus du conseil d'administration, des comités consultatifs sont mis en place soit par le conseil d'administration, soit par le président du conseil d'administration lui-même. La fonction principale des comités consultatifs est de fournir des conseils au THECB (Texas Constitution and Statutes, 2023b, sec. 61.026). Les comités consultatifs, ainsi constitués, travaillent sous la supervision d'un commissaire à l'enseignement supérieur nommé par le conseil d'administration (Texas

Constitution and Statutes, 2023b, sec. 61.028). Par ailleurs, la section 61.028 du code de l'éducation énonce des conditions quant aux exigences de qualification pour le commissaire et le personnel qu'il peut employer. Il est assisté dans sa tâche par deux commissaires adjoints. Le premier est chargé de la planification et de la politique académique. Il supervise les divisions chargées des affaires académiques, de la recherche, de la planification, de la responsabilité, et des initiatives. Le deuxième est responsable des affaires et des finances. Il supervise les opérations liées aux services informatiques, aux ressources humaines, au service commercial et au soutien financier accordé aux étudiants (prêts et bourses). Les commissaires adjoints travaillent en étroite collaboration avec les comités consultatifs, puis rendent compte à leur hiérarchie. Les comités consultatifs travaillent directement, à leur tour, avec les universités par l'intermédiaire du conseil d'administration des établissements (Texas Higher Education Coordinating Board, 2009).

La première fonction du THECB est la gestion efficace des ressources allouées à l'enseignement supérieur. En lien avec celle-ci, le THECB fournit des recommandations quant aux formules de financement pour les établissements publics (Legislative Budget Board, 2019). Le THECB a aussi pour mission de développer un plan à long terme pour l'enseignement supérieur et de suivre le progrès des objectifs découlant de ce plan. Pour ce faire, le Texas Higher Education Coordinating Board a aussi la responsabilité de collecter et rendre disponibles des données sur l'enseignement postsecondaire. En plus de permettre de suivre le progrès des objectifs, les données sont aussi utilisées afin de développer des politiques publiques (Texas Higher Education Coordinating Board, 2019). En outre, le THECB gère les programmes de prêts et bourses. Il s'occupe aussi de faire des recommandations afin d'améliorer les transitions entre les différents niveaux d'études et les établissements, et entre l'enseignement postsecondaire et le marché du travail (Texas Higher Education Coordinating Board, 2019). Finalement, le conseil a aussi comme mandat d'assurer la supervision des établissements privés, ce qui passe principalement par les agences d'accréditations (Texas Higher Education Coordinating Board, 2023a).

En pratique, le plan à long terme pour le système d'enseignement supérieur du Texas prend la forme de plans stratégiques énonçant les objectifs à atteindre pour une année prédéfinie. Au cours des 25 dernières années, le conseil a adopté trois plans stratégiques, soit le *Closing the Gaps by 2015*, le *60x30TX* et le *Building a Talent Strong Texas*. Les plans stratégiques sont ainsi adaptés pour considérer les défis auxquels le Texas est confronté (Texas Higher Education Coordinating Board, 2022a). Le plan stratégique *60x30TX* comportait quatre objectifs visant principalement à répondre aux besoins de main-d'œuvre qualifiée (Texas Higher Education Coordinating Board, 2015). Le nouveau plan *Building a Talent Strong Texas* adopté en 2022 est une continuité du plan précédent et a l'ambition de viser des cibles plus importantes. En plus de cibler le besoin de main-d'œuvre, le plan stratégique contient aussi des objectifs pour la recherche et le développement. Comme on peut voir au Tableau 4, le document contient premièrement des cibles sur le nombre de diplômés, soit que d'ici 2030, chaque année, 550 000 personnes reçoivent un diplôme, certificat ou titre d'études postsecondaires. À cela s'ajoutent des cibles sur le pourcentage de personnes possédant un titre d'études postsecondaires. L'objectif du THECB est que d'ici 2030, 60 % des habitants du Texas âgés entre 25 et 64 ans possèdent

soit un diplôme, un certificat ou un autre titre d'études postsecondaires.³⁷ Enfin, on voit qu'il y a une cible sur le niveau de dette des étudiants diplômés. Finalement, le plan *Building a Talent Strong Texas* incorpore un nouvel aspect, soit des objectifs sur la recherche et le développement. Selon les indicateurs du Tableau 4, on voit qu'il s'agit principalement d'augmenter les dépenses privées et fédérales en recherche et développement, et d'augmenter le nombre de doctorats de recherche qui sont décernés (Texas Higher Education Coordinating Board, 2022a).

Tableau 4 : Objectifs du plan stratégique *Building a Talent Strong Texas*

D'ici 2030, 60 % des Texans ayant entre 25 et 34 ans possèdent un certificat, un diplôme, ou un titre d'éducation de valeur.
D'ici 2030, 60 % des Texans ayant entre 35 et 64 ans possèdent un certificat, un diplôme, ou un titre d'éducation de valeur.
550 000 étudiants qui obtiennent un titre d'éducation chaque année.
95 % des diplômés n'ont pas de dette de premier cycle ou ont un niveau de dette raisonnable en comparaison avec leur revenu potentiel.
D'ici 2030, 1 milliard de dollars en dépenses annuelles de recherche et développement du secteur privé et fédéral.
7500 doctorats de recherche décernés annuellement par les établissements d'enseignement supérieur du Texas.

Source : Texas Higher Education Coordinating Board (2022). *Building a Talent Strong Texas*. Traduction et reproduction des auteurs.

Le document comporte aussi des stratégies afin d'atteindre les cibles. On compte entre autres la *Tri-Agency Workforce Initiative*, une initiative visant à répondre aux besoins de main-d'œuvre. Il s'agit d'un partenariat entre trois organismes qui a été mis en place par le gouverneur du Texas. Les trois organismes participants sont la *Texas Education Agency*, le THECB et la *Texas Workforce Commission* (Texas Higher Education Coordinating Board, 2023b).³⁸

Finalement, le THECB publie annuellement un rapport indiquant les progrès vis-à-vis les objectifs du plan stratégique en vigueur. Pour le plan *Close the gaps by 2015*, le THECB a publié un rapport final relevant des résultats mitigés. En effet, pour ce qui est de l'objectif sur le nombre d'inscriptions étudiantes total, l'État du Texas a réussi à accomplir 96 % de la cible. Cependant, le plan comportait aussi des cibles pour le nombre d'inscriptions pour plusieurs groupes de

³⁷ Il est à noter que dans le plan précédent, l'objectif de 60 % concernait seulement les personnes âgées de 25 à 34 ans. Le plan est donc plus ambitieux dans le sens où il vise maintenant une plus grande tranche d'âge. Cependant, le plan précédent incluait seulement les personnes avec un certificat ou un diplôme, alors que le plan actuel inclut en plus les personnes avec un titre d'études postsecondaires. La catégorie de personnes se qualifiant a donc été élargie.

³⁸ La *Texas Education Agency* est l'agence s'assurant de la supervision de l'éducation au niveau primaire et secondaire au Texas (Texas Education Agency, 2022). La *Texas Workforce Commission* est quant à elle une agence qui s'occupe de la supervision des services visant les employeurs et les travailleurs (Texas Workforce Commission, 2022).

minorités qui n'ont pas été atteintes. La cible sur le nombre de diplômés total a aussi été atteinte, mais certaines minorités avaient encore des taux de diplomation inférieurs à d'autres groupes d'étudiants. Finalement, les objectifs pour la recherche et développement n'ont été réussis qu'en partie (Texas Higher Education Coordinating Board, 2016). Pour ce qui est du plan stratégique *60x30TX*, le rapport final remonte à 2022. Comme l'échéance du plan était fixée pour 2030, il est seulement possible d'évaluer si l'État du Texas était en voie d'atteindre les cibles. Le rapport final relève que plusieurs objectifs n'étaient pas en voie d'être atteints, dont celui visant à ce que 80 % des diplômés trouvent un emploi au Texas à la suite de leur graduation, et l'objectif visant à ce que 550 000 étudiants obtiennent un certificat ou diplôme pour l'année 2030.³⁹ L'État du Texas a tout de même atteint sa cible concernant le niveau de dette des étudiants (Texas Higher Education Coordinating Board, 2022b). Finalement, le nouveau plan stratégique *Building a Talent Strong Texas* a été adopté en 2022. Il n'y a donc pas encore de rapport qui a été produit sur la progression des objectifs.

Lois

Au Texas, l'organisation de l'enseignement supérieur est définie au Titre III du code de l'éducation. Celui-ci présente plusieurs chapitres traitant entre autres des questions relatives au financement des établissements, aux droits et devoirs du personnel des établissements, à la gestion des fonds alloués aux établissements et à la gestion des bâtiments et terrains. Les chapitres les plus importants en lien avec l'objet de notre étude sont les chapitres 51, 61 et 62.⁴⁰

Le chapitre 51 du code de l'éducation du Texas présente les dispositions générales applicables à l'enseignement supérieur. Dans ce chapitre, la législature acte la reconnaissance de l'autonomie institutionnelle de façon formelle par la section 51.352 du code de l'éducation (Texas Constitution and Statutes, 2023a, sec. 51.352) :

La politique de cet État est que les conseils d'administration des établissements d'enseignement supérieur, étant composés de membres laïcs, doivent exercer le rôle traditionnel et consacré pour les conseils tels que leur rôle a évolué aux États-Unis et doivent constituer la clé de voûte de la structure de gouvernance. À cet égard, chaque conseil d'administration est censé préserver l'indépendance institutionnelle et défendre son droit de gérer ses propres affaires.

Un autre aspect de l'enseignement supérieur codifié dans ce chapitre est la liberté académique. On définit ainsi que « chaque établissement d'enseignement supérieur a la responsabilité générale de servir le public, dans le cadre du rôle et de la mission de l'établissement, et doit protéger l'exploration intellectuelle et la liberté académique [...] » (Texas Constitution and Statutes, 2023a, sec. 51.354). Les mécanismes relatifs à la reddition de compte sont aussi inscrits dans les lois. Par exemple, la section 51.404 du code de l'éducation contraint les universités à

³⁹Notons encore que le nouveau plan, *Building a Talent Strong Texas*, a changé la définition des personnes pouvant être comptabilisées dans l'objectif. Il n'est donc pas impossible que le Texas atteigne sa cible grâce à cette modification.

⁴⁰ En plus des chapitres présents dans le code de l'éducation du Texas, l'Article VII de la Constitution du Texas aborde le financement de l'enseignement supérieur (Texas Constitution and Statutes, 2023d).

soumettre au THECB une série de rapports définie au chapitre 51. Il s'agit de rapports sur les fonctions institutionnelles et académiques, sur les inscriptions et le rendement académique des étudiants, ainsi que sur les cours dispensés dans les collèges.

En ce qui concerne le chapitre 62, il traite des questions relatives au financement des établissements d'enseignement supérieur. Il présente les différents modes de financement et la gestion des fonds détenus par les universités. Le chapitre définit notamment des fonds dédiés à la recherche, tels que le « texas comprehensive research fund » et le « Texas Research Incentive Program », le but étant de fournir un financement aux universités de recherche pour aider les professeurs à assurer l'excellence dans l'enseignement et la recherche (Texas Constitution and Statutes, 2023 c, sec. 62.093 et 62.122). De plus, la section 62.162 du code de l'éducation définit le « Governor's University Research Initiative », un programme visant à recruter des chercheurs éminents à travers le monde. Tous ces fonds alloués aux universités sont gérés de façon autonome par celles-ci. La section 62.021 du code de l'éducation indique que les fonds peuvent être dépensés et gérés à la discrétion des conseils d'administration des différents établissements.

Quant au chapitre 61, il est entièrement consacré à l'organisation du THECB. Il présente notamment sa composition et définit ses fonctions, responsabilités et pouvoirs. La politique de gestion du THECB est prescrite par la section 61.0651 du code de l'éducation (Texas Constitution and Statutes, 2023b, sec. 61.0651) :

Le THECB adopte et recommande les politiques de gestion applicables aux établissements d'enseignement supérieur en ce qui concerne la gestion des ressources humaines et des installations physiques. Les politiques doivent être conçues pour rationaliser les opérations et améliorer la responsabilisation.

Par ailleurs, le THECB a aussi une responsabilité de suivi et contrôle. En adoptant une approche basée sur le risque, le THECB doit s'assurer de l'exactitude des données partagées par les établissements, que ce soient des données utilisées pour le financement ou pour des décisions politiques. Le THECB doit aussi effectuer un contrôle et un suivi de l'allocation des fonds effectuée par les établissements. Il est donc de la responsabilité du THECB de déterminer si un établissement s'adonne à une mauvaise allocation des fonds qui lui ont été accordés. En effet, la section 61.035 du code de l'éducation indique que (Texas Constitution and Statutes, 2023b, sec. 61.035) :

Si le THECB détermine, dans le cadre de sa fonction de contrôle de conformité, que les fonds qu'il a octroyés à un établissement d'enseignement supérieur ou à un établissement d'enseignement supérieur privé ou indépendant ont été mal utilisés ou mal affectés par l'établissement, il présente sa décision au conseil d'administration de l'établissement ou au directeur général de l'établissement s'il s'agit d'un établissement d'enseignement supérieur privé ou indépendant, et donne à l'établissement la possibilité de répondre. Après avoir donné à l'établissement la possibilité de répondre, le conseil fait part de sa décision et de la réponse de l'établissement, ainsi que de toute recommandation, au conseil d'administration ou au directeur général de l'établissement, selon le cas, au gouverneur et au conseil du budget législatif.

Mécanismes de gouvernance

La gouvernance de l'ensemble du système d'enseignement supérieur est assurée par un seul organisme, soit le THECB. Outre les mécanismes de gouvernance de l'organisme qui sont définis par la loi, les mécanismes de gouvernance sont mis en place par celui-ci.

Le THECB a comme mandat de collecter et rendre disponibles des données sur l'enseignement supérieur, ce qui vient avec des obligations pour les établissements. Comme mentionné à la section « *Lois* », les établissements sont tenus de soumettre une série de rapports au THECB sur une base semestrielle ou annuelle. Ces rapports portent entre autres sur la gestion des fonds détenus par celles-ci, la performance des étudiants durant la première année d'étude universitaire, le budget de fonctionnement des universités et la description des cours suivis par les étudiants dans les établissements. S'il arrive éventuellement que les fonds attribués à un établissement soient mal gérés, le THECB effectue un audit en interne et prononce une décision le cas échéant. Le processus décisionnel est organisé à plusieurs niveaux structurels. Il est aussi important de noter que le THECB collabore avec le bureau du gouverneur, la législature et d'autres établissements. Ces différents partenaires interviennent dans la chaîne de décision lorsqu'une université ne répond pas aux attentes du THECB. Rappelons que la section 61.035 du code de l'éducation, citée plus haut, donne la responsabilité au THECB de déterminer si un établissement effectue une bonne gestion de ses ressources. Dans le cas contraire, il doit en faire part au gouverneur et au conseil du budget législatif. Dans la mesure où un collège public a commis des erreurs dans la déclaration des données pour recevoir du financement, le THECB peut ajuster les dotations accordées à l'établissement pour un exercice financier pour tenir compte des données corrigées. En revanche, quand il s'agit des universités, le THECB doit calculer le montant des dotations révisées pour l'année fiscale en cours et signaler ce montant révisé au gouverneur et au conseil du budget législatif (Texas Constitution and Statutes, 2023b, sec. 61.035).

Certains mécanismes de gouvernance sont aussi mis en place afin d'assurer un suivi de la qualité. Les établissements privés offrant un diplôme ou des cours menant à un diplôme doivent être accrédités afin d'exercer leurs activités au Texas. L'accréditation des établissements se fait par des agences d'accréditations qui sont certifiées par le THECB. L'objectif de l'accréditation est d'assurer que les établissements respectent certains standards (Texas Higher Education Coordinating Board, 2023c). La certification des agences d'accréditations se fait à partir de critères définis dans le *Texas Administrative Rule*. On compte entre autres des critères qui ont pour but de vérifier que les agences possèdent les ressources nécessaires pour exécuter leurs fonctions. Il est aussi défini que les agences d'accréditations doivent être reconnues par le *United States Department of Education* (Office of the Secretary of State, 2023a).

Le THECB joue aussi un rôle dans le développement de nouveaux programmes et le suivi des programmes existants dans les établissements publics. Pour ce faire, il procède à l'approbation des nouveaux programmes académiques. Le THECB vérifie entre autres que le programme possède le financement, les ressources et les employés nécessaires, et qu'il répond à des standards académiques. Ensuite, chaque programme est réévalué tous les dix ans (Texas Constitution and Statutes, 2023b, sec. 61.0512). Les critères utilisés pour l'évaluation des

programmes sont définis dans le *Texas Administrative Code* et sont différents selon le type de diplôme. Pour ce qui est des baccalauréats et des maîtrises, on trouve notamment des critères sur le rôle et la mission des programmes, les ressources allouées au programme, le curriculum et le fait qu'il n'y a pas de programme identique dans la même région. Le nouveau programme doit aussi être en concordance avec les besoins de main-d'œuvre présents ou futurs. Le programme doit par le fait même fournir des compétences utiles sur le marché du travail (Office of the Secretary of State, 2023b). Ensuite, l'ensemble des établissements doivent mettre en place un processus afin de réévaluer la qualité et l'efficacité des programmes déjà existants. Même si les critères sont définis en partie par le THECB, l'évaluation est ainsi faite par les établissements (Office of the Secretary of State, 2023c). Alors que le *Texas Administrative Code* inclut peu de critères spécifiques pour les réévaluations de programme de baccalauréat, le processus pour les programmes de maîtrise et doctorat est davantage défini. Les établissements sont entre autres tenus d'utiliser des évaluateurs externes dans leur processus (un seul évaluateur pour les programmes de maîtrise et deux évaluateurs pour ceux de doctorat). Dans les deux niveaux d'études, on retrouve des critères communs, tels que les taux de rétention, les admissions, les qualifications des facultés et les ressources des programmes. La réévaluation des programmes de maîtrise comporte aussi des critères sur les taux de diplomation, le nombre de diplômes décernés et les taux d'emplois après diplomation. Pour la maîtrise et le doctorat, les évaluations sont ensuite examinées par le THECB, après quoi les établissements peuvent être obligés de prendre des actions afin d'améliorer le programme (Office of the Secretary of State, 2023c).

Finalement, certains mécanismes de gouvernance sont mis en place via le financement des établissements publics. Notons premièrement que le financement de l'enseignement supérieur au Texas diffère selon le type d'établissement. Cependant, malgré des différences dans les spécificités des formules de financement, on trouve deux composantes principales pour l'ensemble des établissements, soit du financement inconditionnel et aux intrants. Il est à noter aussi que la formule de financement des collèges communautaires, techniques et d'État comporte une composante basée sur les extrants. Celle-ci représente environ 10 % du financement total (Bouchard St-Amant et Goyette-Levac, 2022).

4. Effets induits des mécanismes de gouvernance dans les établissements universitaires

Cette section présente une revue de la littérature sur les modes de gouvernance externes. Elle vise à fournir un portrait des effets de l'intervention étatique et des mécanismes de gouvernance intermédiaire sur la gestion interne des universités.

L'époque ciblée cadre avec les nouvelles pratiques de gestion mises en place dans les systèmes et dans les universités de plusieurs pays développés. Les systèmes de gouvernance poussent les universités à répondre à des objectifs divers et parfois contradictoires : générer davantage de revenus, accroître la qualité de leur production, attirer davantage d'étudiantes et d'étudiants ou encore favoriser des partenariats (Shattock, 2021, Wright, 2022).

Notre recension des écrits permet d'identifier six mécanismes de gouvernance externe : l'implication dans la réorganisation des universités, le financement, l'assurance-qualité, la gestion de la clientèle, l'élaboration de partenariats (externes et entre établissements) et l'implication d'instances intermédiaires de coordination (« agences »). Suivant la logique de ce rapport, nous détaillons ces mécanismes principalement selon quatre dimensions, soit la reddition de compte, l'autonomie institutionnelle en matière de programmes et de recherches, les intentions normatives, et pour chaque mécanisme, nous illustrerons les réponses dans les milieux (i.e. les incitatifs induits).

Bien que le Royaume-Uni et l'Australie ne fassent pas partie des juridictions analysées dans la section 3 de ce rapport, elles constituent l'inspiration des modèles implantés ailleurs dans le monde et sont abordées ici. Leur compréhension est ainsi importante pour comprendre les pratiques mises en place dans les systèmes qui s'en inspirent. D'autres juridictions dont les mécanismes et dimensions apparaissent intéressants seront aussi mentionnées.

4.1. Implication dans le fonctionnement interne

Des pays ont entrepris des modifications législatives ou réglementaires afin de réorganiser, voire de simplement organiser, le fonctionnement de leurs établissements d'enseignement supérieur. En effet, plusieurs États ont promulgué des lois afin de forcer des changements souhaités dans l'organisation des milieux universitaires, que ce soit en réponse à des traités/ententes (p. ex., le processus de Bologne) ou à des forces du marché (p. ex., mauvaises prestations dans des classements internationaux ou retard par rapport au milieu économique/entreprises) (Dobbins et Knill, 2017). Par exemple, le Danemark a adopté une loi sur les universités en 2003, la Norvège a fait de même en 2005, la France a adopté la LRU en 2007, tandis qu'en Australie, le gouvernement a entrepris une révision de l'enseignement supérieur en 2008.

La mise en place de conseils d'administration découle généralement de réformes issues du *New Public Management* (Magalhães, Veigab et Amaral, 2018). En France, l'imposition d'une loi de modernisation universitaire découlant du processus de Bologne a rencontré une importante résistance face à une tradition de gouvernance solidement ancrée. Ce sont plutôt les très mauvaises performances des établissements français dans les classements qui ont provoqué une réelle mobilisation, selon Dobbins et Knill (2017). Des petits conseils administratifs ont été élaborés, constitués de près de la moitié d'enseignants-chercheurs. Ce mode de gouvernance a eu pour effet de renforcer la position de la profession académique et d'orienter certaines décisions vers le marché, tout en allouant plus de pouvoirs aux présidents des universités. En ce qui concerne l'assurance qualité, un virage vers le paradigme axé sur le marché a été constaté, avec la création d'une nouvelle agence quasi gouvernementale (AERES) qui appuie ses interventions sur les évaluations externes et la comparaison internationale. Cette agence a permis de convaincre une bonne part du personnel enseignant universitaire de l'utilité d'une bureaucratie ministérielle, et donc d'éviter de grandes contestations face à ce mécanisme de gouvernance. Sur le plan de la gouvernance, l'État a renforcé l'orientation des financements vers les résultats. Les fonds publics ne sont désormais répartis qu'en trois grandes catégories, ce qui laisse aux universités une grande marge de manœuvre financière (Dobbins et Knill, 2017). En outre, les présidences des conseils ont obtenu une autorité sur tout le personnel des établissements, tout en limitant l'influence des parties prenantes dans les décisions. Cette approche génère des tensions entre les pouvoirs des administrateurs externes et ceux des recteurs internes (Magalhães, Veigab et Amaral, 2018).

Au Danemark, la Loi sur les universités a imposé la création de conseils composés majoritairement de membres extérieurs à chaque université. L'un des éléments majeurs de cette réforme réside dans le fait que le recteur de chaque université n'est plus élu par des membres de l'université, mais nommé par le conseil. De la même manière, les recteurs nomment ensuite les doyens et responsables de département, plutôt que cette décision soit prise en collégialité comme elle l'était auparavant. Les conseils, qui constituent un niveau de gestion intermédiaire, ont pour mandat de conclure des contrats de développement avec le Ministère et détiennent aussi l'autorité sur plusieurs décisions : les budgets et le travail du recteur (Carney, 2006). À travers des entretiens avec des membres de conseils et des recteurs, Carney (2006) a souhaité connaître la perception des parties prenantes à ces changements. Alors que les membres des conseils ont généralement souligné l'importance des universités, certains présidents de conseil ont critiqué le gouvernement qui pratique une forme de manipulation à travers ces nouveaux mécanismes. Tous les membres interrogés ont mentionné que depuis la nouvelle loi, les parties prenantes internes à l'université avaient subi une perte de pouvoir. L'auteur relève aussi des préoccupations des parties internes quant à la perte de transparence et de démocratie dans les processus de décision ainsi qu'à une crainte que les conseils veuillent gérer les universités comme des entreprises privées. Il note aussi, en conclusion, que les conseils d'administration sont agacés par l'intervention incessante et la rhétorique politique du gouvernement, sans toutefois donner davantage de détails à ce sujet.

Magalhães, Veigab et Amaral (2018) se sont intéressés aux conseils d'administration des universités. Dans leurs enquêtes réalisées en 2011 auprès de 26 universités de huit pays européens, ils ont analysé les perceptions des recteurs et des membres de l'université sur leurs

perceptions quant aux rôles des parties prenantes externes dans les conseils d'administration. Ils ont constaté que ceux-ci entretenaient des perceptions favorables quant à la capacité des acteurs externes à contribuer à la mission, à leurs connaissances des affaires universitaires, à leur représentativité de la société, et jugeaient qu'ils ne possédaient pas trop de pouvoir décisionnel. Néanmoins, ils ont aussi mentionné que la présence de ces acteurs externes dans les décisions des activités universitaires était peu appréciée par les membres des universités.

Plusieurs pays européens ont été très actifs dans l'organisation de leurs systèmes universitaires (voir Shattock, 2021). Citons les exemples de la Norvège et de la Hongrie, où des fusions d'établissements ont été réalisées, mais se sont heurtées à de la résistance de la part des unités académiques devant la mise en œuvre des processus décisionnels ; les facultés jouissant généralement d'une indépendance assez importante pour faire obstruction à une présence externe dans la gouvernance (Shattock, 2021). En Norvège, la relation entre les établissements d'enseignement supérieur et le gouvernement est assurée par une gestion axée sur les résultats (Jungblut et Woelert, 2018) tandis qu'au Danemark, la Loi sur les universités visait à améliorer la gouvernance et la gestion des universités par un ensemble des mécanismes de pilotage (les contrats, les conseils d'administration, les dirigeants nommés, le suivi des performances, le financement des résultats et la comptabilité d'exercice) (Wright, 2022).

Ces résistances ne sont pas le monopole des universités occidentales, puisqu'on en trouve des exemples dans d'autres juridictions. Le système universitaire vietnamien, par exemple, subit de fortes pressions, sur les plans national et institutionnel, lesquels sont trop restrictifs pour s'appliquer efficacement à un environnement en changement rapide (Salmi et Phan, 2019). Là encore, on observe une résistance importante, cette fois de la part des certains recteurs qui préfèrent défendre et préserver l'autonomie de leur établissement plutôt que de mettre en place les changements visant à améliorer la qualité de leur institution (à la fois au niveau de l'enseignement et de la recherche) qu'exige l'État (Salmi et Phan, 2019). La gouvernance des universités du Liban a été analysée par Nauffal et Nader (2022) selon l'année de création de chaque établissement, ce qui a permis de révéler des pratiques fort différentes. En effet, dans ce pays, les universités inaugurées durant la guerre civile (1975-1990) fonctionnent sur un modèle beaucoup plus bureaucratique et moins collégial que les universités établies par les missionnaires à la fin du XIV^e siècle, selon le modèle des cultures organisationnelles des universités de McNay, utilisé par les auteurs. Ainsi, lorsque les universités sont soumises à des pressions externes, par exemple des réglementations imposées par l'État, les universités « récentes », fonctionnant selon le modèle de la bureaucratie, ont tendance à internaliser les normes des organismes de réglementation, car elles sont habituées à naviguer dans un contexte contrôlé, avec des procédures standardisées et répondant à un ensemble de règles définies. À l'inverse, les universités plus anciennes, établies par des missionnaires, se sont toujours régulées dans une perspective de collégialité au niveau de leur mode de gouvernance, évoluant dans un environnement plus libre et moins contraint par le contrôle externe, se positionnent davantage dans une perspective de comparaison à la communauté universitaire internationale (Nauffal et Nader, 2022). Ces auteurs ont donc mis en lumière des réactions différentes aux mécanismes de gouvernance étatiques en fonction du modèle de gouvernance propre aux universités, plutôt que de tirer des conclusions selon leur juridiction.

Les réactions des établissements aux mécanismes de gouvernance sont variées, mais dans plusieurs cas présentés dans les pages qui suivent, il est possible de constater une relation entre le désengagement et le renforcement de la gouvernance externe. En ce sens, Tierney (2003) affirme que la gouvernance est souvent inefficace en raison de différences de perception des acteurs impliqués dans la gestion partagée (*shared governance*). En effet, il constate que le niveau de confiance entre les membres des facultés est faible lorsque les perceptions des gens qui devraient se partager cette forme de gouvernance ne sont pas alignées. C'est donc dire qu'on observe un désengagement chez les parties prenantes lorsque les valeurs mises de l'avant par le gouvernement ne correspondent pas aux valeurs de la communauté universitaire. Pour leur part, Larsen, Maassen et Stensaker (2009, dans Whitchurch et Gordon, 2011) indiquent qu'un des éléments clés pour assurer cette confiance entre les mécanismes de gouvernance et les réalités académiques chez les membres de la faculté réside dans la mise en place de structures décisionnelles légitimes à l'intérieur même de l'établissement.

À l'intérieur des mécanismes de gouvernance mis en place afin d'organiser ou généralement de réorganiser les universités, des mesures étaient parfois insérées visant à proposer une structure de gestion différente, par exemple par la mise en place d'instances de coordination intermédiaires ou de programmes de gestion de la qualité, ou précisant des objectifs particuliers d'amélioration relativement, entre autres choses, à la gestion de la clientèle ou l'élaboration des partenariats avec des organismes externes. Ces mécanismes de gouvernance découlant de politiques d'organisation/réorganisation des universités sont présentés dans les pages qui suivent.

4.2. Agences intermédiaires de réglementation

Il a été observé dans plusieurs systèmes éducatifs que l'imposition de nouvelles politiques en éducation a entraîné la mise en place d'AIR, processus étiqueté d'*agentification* selon Jungblut et Woelert (2018), ces agences ayant pour objectif le développement et l'implantation de politiques spécifiques. Ces organismes intermédiaires peuvent avoir différentes appellations ou fonctions, qu'il s'agisse de conseils d'administration (*boards*) ou d'agences dont la dénomination varie.⁴¹ La section qui suit présente quelques cas d'agences intermédiaires de réglementation dans les juridictions ciblées.

D'autres types d'agences de régulation ont été implantés. En Australie, dans le cadre de la révision de l'enseignement supérieur décidée par le gouvernement en 2008, une AIR, appelée la *Tertiary Education Quality and Standards Agency* (ci-après TEQSA), a été formée. Cette agence s'est vu octroyer plusieurs responsabilités, dont la mesure de la performance des établissements et la charge de l'assurance-qualité (Baird, 2013; Shah et Jarzabkowski, 2013), et aussi des pouvoirs de sanction en cas de non-conformité aux normes externes. Shah et Jarzabkowski (2013) mettent en garde contre la domination par le programme de conformité de la TEQSA et encouragent plutôt la mise en place de systèmes de gouvernance partagée et d'une approche axée sur les résultats. En effet, bien que des réponses positives des établissements aient été

⁴¹ Nous offrons une typologie plus complète des AIR à la section 2.1.

constatées à la suite de la mise en place de l'agence intermédiaire de réglementation, entre autres choses la mise en place de processus d'autoexamens, la préparation d'audits de qualité, l'identification de bonnes pratiques et des domaines nécessitant des améliorations, de nombreux constats moins positifs ont aussi été posés, particulièrement en lien avec l'assurance qualité, dont il sera question plus loin. Ces auteurs affirment que les gens ont davantage tendance à rejeter des changements qui leur sont imposés que ceux qui sont choisis.

En lien avec les pratiques de gouvernance intermédiaire australiennes, deux auteurs (Jungblut et Woelert, 2018) ont comparé les types d'agences implantées en Australie et ceux en Norvège, sur une période d'une trentaine d'années. Ils ont constaté que dans les deux pays, malgré la mise en place d'agences intermédiaires, le gouvernement conserve un contrôle important sur ses politiques, ce qui rend difficile pour les agences de mener à bien leurs missions. Néanmoins, des différences ont été notées entre les deux pays, notamment en ce qui concerne le temps nécessaire à l'implantation des réformes. Alors qu'il a été question de l'Australie précédemment, observons les impacts de ces agences en enseignement supérieur en Norvège. Selon Jungblut et Woelert (2018), ce pays tend à prendre beaucoup de temps avant de réformer ses politiques en enseignement supérieur. La gouvernance de l'enseignement supérieur norvégien compte un certain nombre d'agences et d'organismes intermédiaires liés au Ministère, par exemple le Centre norvégien pour la coopération internationale dans l'enseignement supérieur (ci-après SIU) et le NOKUT. Dans ce pays, le contrôle exercé par le gouvernement auprès des universités n'a pas diminué malgré la présence d'agences chargées de jouer un rôle de tampon entre les politiques et leur application dans les établissements universitaires. En effet, depuis l'arrivée du *Higher Education Act*, au début du siècle, la gestion est passée à une gestion axée sur les résultats, mais il a été constaté que les mécanismes de gouvernance hiérarchiques traditionnels ont néanmoins été maintenus au lieu d'évoluer (Jungblut et Woelert, 2018). En Norvège, l'approche normative tend à l'emporter sur l'approche instrumentale, car un équilibre des pouvoirs entre représentations externes et internes est favorisé (Magalhães et al., 2018). Dans un autre ordre d'idées, une étude menée dans les pays scandinaves a montré qu'il y avait peu ou pas de différence dans les résultats académiques entre la Norvège, qui est un pays disposant d'un organisme de gouvernance intermédiaire, et la Finlande, où il n'y en a pas (Temple et Billing, 2010).

En Suède, le déploiement de l'enseignement à distance au niveau universitaire est fortement lié à des objectifs politiques, dans une approche *top-down*. Un organisme de gouvernance impose les règles concernant l'enseignement à distance et y octroie le financement, puis l'implantation s'organise à l'échelle de chaque université. De manière générale, Hansson, Mihailidis et Holmberg (2005) indiquent que de hautes ambitions sont déterminées à l'échelle nationale, mais que les changements institutionnels en réponse à leur mise en œuvre s'implantent lentement, malgré un contexte où la pression relative à l'organisation scolaire est importante, compte tenu d'une diminution du financement.

En Colombie-Britannique, le *British Columbia College of Teachers* (ci-après BCCT) pourrait être considéré comme un organisme intermédiaire de gouvernance. Cette instance est responsable de l'accréditation des programmes universitaires d'enseignement. Or, depuis que ces pouvoirs lui sont dévolus, le BCCT s'est retrouvé parfois en conflit avec les établissements, parfois avec

les enseignants et d'autres fois avec le gouvernement (Young, Hall et Clarke, 2007). Des universités ont quelquefois rejeté les recommandations du Collège lorsque ces dernières n'étaient pas favorables à leur programme et ont même intenté des poursuites envers celui-ci. En 2003, le gouvernement de la Colombie-Britannique a modifié unilatéralement la constitution du conseil du BCCT, en retirant la présence des enseignants de celui-ci, ce qui a généré un mouvement de protestation important chez les enseignants, qui n'ont pas aimé le fait de ne plus posséder le pouvoir de régler les programmes de formation de leur profession. La contestation s'est avérée à ce point importante que le gouvernement a de nouveau modifié les dispositions du BCCT, où jusqu'à 12 enseignants peuvent maintenant siéger au conseil sur un total de 20 membres (Young, Hall et Clarke, 2007).

Il est possible de constater que dans les juridictions dont nous venons de faire mention, les mécanismes de gestion intermédiaires présentés ont eu des impacts sur les membres des universités. D'une part, plusieurs agences ont été mises en place en favorisant la présence de membres externes, ce qui a généré des déceptions chez le personnel des établissements, qui a déploré la perte de transparence, de collégialité et de collaboration dans les mécanismes de décision. D'autre part, ces agences, qui ne devaient être que des structures intermédiaires, s'avèrent souvent être des représentants directs du gouvernement et sont chargées d'appliquer les décisions ou de mettre en place les moyens pour atteindre les objectifs fixés par ce dernier, au détriment des particularités de chacun des milieux.

4.3. Assurance qualité

Lorsqu'il est question des agences intermédiaires de réglementation (*governing bodies*), beaucoup d'écrits réfèrent au processus d'assurance-qualité. Cette section en présente quelques-uns, dans des juridictions différentes.

Au Royaume-Uni, le processus de *quality assurance* consiste à maintenir et améliorer les standards de qualité sur le plan de l'enseignement supérieur et de la réputation internationale des établissements. Il s'agit d'un organisme qui travaille de pair avec le gouvernement et établit le classement des établissements d'enseignement supérieur. La pression subie par les établissements en raison de ces comparaisons et classements favorise la mise en place de façons de faire qui, bien qu'elles respectent les critères de soumission des dossiers, exploitent les limites permises au maximum en omettant sciemment de déposer les dossiers de plusieurs autres professeurs-chercheurs. En somme, les quelques dossiers soumis ne fournissent pas une évaluation de la qualité intrinsèque, mais visent à faire paraître l'établissement sous son meilleur jour (Watermeyer et Olssen, 2016).

Cette pression génère donc chez les gestionnaires des pratiques de compétition qui s'inscrivent en porte-à-faux avec la démocratie collégiale habituellement mise de l'avant dans les établissements universitaires (Watermeyer et Olssen, 2016). De façon encore plus marquée, dans le cadre de processus d'assurance qualité, Glendinning, Orim et King (2019) parlent même de « corruption omniprésente et diversifiée » en enseignement supérieur. Ils mentionnent, à

l'intérieur d'un rapport dont le titre est très évocateur — *Policies and Actions of Accreditation and Quality Assurance Bodies to Counter Corruption in Higher Education* — que dans toutes les régions du monde, des pratiques non éthiques, parfois même illégales, ont été observées en enseignement supérieur. Par corruption, Glendinning et al. (2019) réfèrent à des pratiques qui, chez le personnel concerné, ne sont considérées que comme des « mauvaises conduites », mais qui diminuent la crédibilité et la qualité de l'enseignement supérieur, par exemple l'absentéisme, le détournement de fonds, l'extorsion, le favoritisme, la fraude, le harcèlement, les pots-de-vin, la triche ou l'usurpation d'identité. Ils relèvent que l'interférence politique menace, dans plusieurs pays (p. ex., Australie, Brésil, Hongrie, Pologne, États-Unis, etc.), l'autonomie des établissements, alors que les mécanismes de gouvernance externe se permettent d'interférer dans des décisions institutionnelles, de bannir des sujets de certains programmes d'études ou encore de s'immiscer dans des décisions relatives au financement de programmes de recherche. C'est donc dire qu'en voulant contrôler la qualité des programmes pour favoriser leur amélioration, les gouvernements ont mis en place des mécanismes de contrôle qui génèrent tant de pression qu'ils amènent des gens à mettre en place des pratiques douteuses afin de s'y conformer. Glendinning et al. (2019) ont souhaité alerter les acteurs de l'enseignement supérieur face à ce fléau et les sensibiliser au rôle que devraient jouer les systèmes d'assurance qualité pour le contrer, plutôt que de la générer, bien involontairement.

En Tanzanie, l'assurance-qualité est une pratique récente, particulièrement dans les universités émergentes. Mgaiwa (2021) a constaté que beaucoup de gens y résistent. Afin d'amener leur personnel à prendre conscience des avantages que de telles pratiques engendrent, les universités qui ont embrassé ce changement ont mis en place des stratégies de leadership institutionnel pour évaluer les besoins de formation et développer des programmes pour former leur personnel, par exemple à l'aide de formations, séminaires ou ateliers (Mgaiwa, 2021).

Salto (2017) a réalisé une recherche, principalement aux États-Unis, en Europe et en Amérique latine sur la réaction des établissements d'enseignement supérieur, à de nouvelles politiques réglementaires dans un contexte de mécanismes d'assurance-qualité. Il en est arrivé à la conclusion que l'administration à l'échelle des universités (macro) est tombée dans une surcomplaisance, en allant au-delà des exigences réglementaires. Il a ainsi constaté que nombre d'établissements appliquent une forme d'autorégulation interne dans la mise en place de mécanismes d'assurance-qualité plutôt que de subir des pressions d'un régulateur externe. Au contraire, à l'échelle des programmes (micro), il observe une conformité mitigée, alors que des démarches envers la réglementation et des mécanismes de résistance sont observés à la fois. Dans son étude visant à faire état des réponses organisationnelles de deux universités de constitution différente à l'accréditation des programmes de troisième cycle en Argentine, où une agence de régulation (Commission nationale d'évaluation et d'accréditation des universités ou CONEAU) a été mise en place pour ce qui est des cycles supérieurs, Salto (2018) a découvert qu'il n'était pas simple pour les universités de trouver l'équilibre entre la perception de besoin de changement et la préservation des caractéristiques distinctives des programmes. Il a également remarqué que les unités répondent aux demandes de l'agence en adaptant certaines caractéristiques de leurs programmes, sans toutefois apporter de changements majeurs à l'intérieur de ceux-ci. Plus encore, il a constaté que certains administrateurs défendent le *statu quo* de leurs programmes en fonction des résultats de l'agrément. Cette étude révèle que les

deux universités analysées ont créé des organismes de normalisation interne, ce qui n'était pas prévu par l'agence de régulation ou les politiques nationales. Plutôt que de fonctionner comme des structures internes réduisant l'impact des pressions externes, ces organismes internes ont repoussé et influencé la réglementation externe.

Toujours en Australie, un regroupement de huit universités a élaboré un argumentaire contre le nouveau cadre d'assurance-qualité : risque de détourner les universités de leur mission première, contre-productivité du nouveau cadre, diminution de la diversité, de la créativité et de l'innovation, diminution de la qualité des programmes d'études et réduction de la flexibilité nécessaire pour répondre aux besoins inattendus, uniformisation du modèle d'éducation, temps excessif dédié à la confection de dossiers et documentation, moins de temps en classe pour les enseignants qui doivent effectuer plus de tâches administratives, et finalement l'accent mis sur la conformité plutôt que sur l'amélioration des programmes ou de l'expérience-étudiante. Selon eux, l'assurance-qualité en enseignement supérieur serait en train de passer d'un cadre axé sur l'amélioration à un cadre axé sur la conformité.

En ce qui concerne les régions d'Europe centrale et orientale, Temple et Billing (2010) suggèrent que la préoccupation principale des agences de contrôle-qualité est le contrôle sur les établissements et non pas l'amélioration de la qualité en tant que telle. Leur étude porte sur les pays suivants, dans un contexte postcommuniste : la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne et la Roumanie. Selon ces auteurs, ces pays ont probablement mis en place des agences de gouvernance afin de « maintenir un contrôle socialiste qui s'effrite ». En Bulgarie, la NEAA a été mise en place dans un contexte d'expansion démographique et de diversification et de prolifération des institutions afin de fermer les universités de bas niveau, de déployer des exigences de qualification du personnel et un curriculum adéquat, de développer des équivalences entre les diplômes du pays et ceux internationaux et de rendre des comptes de l'utilisation de ressources publiques (Temple et Billing, 2010). Dans ce pays, tout comme en Roumanie et en Hongrie, les agences de contrôle-qualité sont dominées par quelques universités élites qui souhaitent conserver leur mainmise sur le système.

Les organismes de gestion de l'assurance qualité dans les juridictions dont il est question dans cette section entraînent des réactions institutionnelles généralement négatives chez le personnel qui *subissent* ce contrôle. Selon les traces de corruption identifiées par Glendinning et al. (2019), il est possible de constater que les parties prenantes se démobilisent de leur vraie mission pour concentrer leurs énergies, temps et ressources à démontrer la qualité de leur institution, sous un angle qui les avantage face à cette intervention de gouvernance intermédiaire trop forte. Nous avons également souligné une déconnexion entre les intentions de haut niveau, transférées aux organismes de gestion de l'assurance qualité, et la réalité du terrain.

4.4. Gestion des effectifs étudiants

La gestion des effectifs étudiants peut être liée à la performance, à la gouvernance financière et à la qualité. En effet, alors que certains établissements exercent des pressions pour augmenter

le nombre d'étudiants admis dans les universités afin de générer une augmentation des revenus de celles-ci, par exemple en Australie (Moses, 2007), d'autres juridictions imposent des quotas d'admission dans certains programmes et s'assurent du respect de ces quotas par des incitatifs financiers (Pinheiro et Antonowicz, 2015, Wright, 2022). Ces dernières initiatives contribuent à contrôler les effectifs. Le Danemark, en 2018, a imposé une réduction soudaine du nombre d'étudiants anglophones et internationaux (Wright, 2022). Dans ce cas, la réaction institutionnelle a été limitée à la communication de la décision aux unités et aux corps professoraux par leurs administrations respectives, ces dernières préférant se conformer aux directives ministérielles plutôt que de se voir retirer du financement, puisque c'est ainsi que le gouvernement s'est assuré l'atteinte rapide de son objectif de « désinternationalisation » de la clientèle au 2^e cycle (Wright, 2022). Dans le même ordre d'idées, le gouvernement polonais a unilatéralement mis fin au moratoire d'inscriptions étudiantes dans les programmes d'enseignement public et mis en place de nouvelles politiques visant à admettre les étudiants dans des programmes servant des besoins économiques des milieux. Ce geste constituait un changement majeur sur le plan de la gouvernance, puisque les universités bénéficiaient jusqu'alors d'une pleine autonomie institutionnelle sur le plan des admissions. En premier lieu, les universités publiques touchées par ce changement ont d'abord manifesté une forte opposition à cette façon de faire. À force de pression politique se manifestant par des menaces de réduction du financement, les établissements ont fini par céder (Pinheiro et Antonowicz, 2015). Dans le cas de ces deux juridictions, la gestion des effectifs est devenue étroitement liée au financement des universités. Les auteurs infèrent également une conformisation des administrateurs face aux nouvelles règles imposées. De manière semblable, mais avec une application différente, les universités d'Australie sont aussi dépendantes des décisions gouvernementales quant au nombre d'étudiants dans certains domaines d'études. La différence réside toutefois dans le fait que, bien que le gouvernement surveille les inscriptions et la réussite de divers groupes d'effectifs, il ne fixe pas de quotas, mais offre un financement incitatif, ce qui favorise l'adhésion aux politiques externes relativement à l'admission (Moïse, 2007).

4.5. Élaboration de partenariats

Certaines juridictions poussent les mécanismes de gouvernance plus loin en imposant aux universités la création de partenariats. Ces partenariats peuvent être déployés avec la communauté, avec le monde du travail avec lequel l'université *devrait* collaborer, ou encore entre des établissements différents. L'implication des universités dans leur communauté représente un défi supplémentaire de gestion auquel elles sont confrontées. En effet, « [l]e monde extérieur à l'université, celui des affaires, de l'administration centrale et locale, de la santé, de la protection sociale, de même que les secteurs de la culture et de la vie collective demandent de plus en plus aux [établissements] d'apporter une réponse institutionnelle, et non individuelle, aux défis et aux possibilités auxquels ils sont confrontés dans leurs domaines respectifs. » (Goddard, 2005, p.23)

Les établissements d'enseignement supérieur de Norvège se sont vu autoriser une plus grande autonomie afin de répondre aux demandes provenant du marché du travail. Certaines universités

ont utilisé cette autonomie plus grande afin d'être plus sélectifs à l'admission afin d'augmenter leurs standards de qualité, le taux de diplomation et le temps requis pour diplômé. D'autres, particulièrement en région éloignée, n'ont pas pu se permettre de telles approches et ont continué de suivre une politique d'admission générale. Or, Pinheiro et Antonowicz (2015) ont constaté que les universités qui sont devenues plus sélectives ont provoqué une dérive collatérale. En accentuant la qualité des admissions, celle-ci a réduit sa capacité à admettre de manière équitable, diversifiée et inclusive.

Dans plusieurs pays, les universités jouent également un rôle de pôle régional de partenariat. Ces partenariats régionaux sont parfois mis à l'épreuve des difficultés de coordination (Kitagawa, 2003). Par exemple, au Royaume-Uni, de nombreuses initiatives et de nombreux programmes ont lieu séparément dans des zones géographiques circonscrites, mais s'avèrent souvent peu durables compte tenu d'une coordination insuffisante (Kitagawa, 2003).

En France, des réformes ont été menées au niveau universitaire, lesquelles visaient un meilleur positionnement des universités afin d'accroître leur rayonnement et attractivité ainsi que de leur conférer une plus grande autonomie (Bouquin, Barré et Nemessany, 2011). Bouquin et al. (2011) ont affirmé que : « le système d'enseignement supérieur et de recherche a considérablement évolué, et que ces évolutions vont plutôt dans la bonne direction » (p.81). En revanche, il n'est pas simple, selon eux, d'en arriver à des résultats positifs. En France, des appels à projets constituent une incitation extérieure forte amenant des établissements à se rassembler, mais cette incitation cache des motivations que les auteurs qualifient de « faibles » chez les acteurs, soit le fait de ne pas être mis à part du groupe. Devant la mise en œuvre des initiatives, il a été observé que celles-ci constituent des bouleversements importants pour les établissements et leurs personnels, lesquels peuvent présenter des réactions de protestation face au pilotage des projets ou, au contraire, s'insurger contre le manque de volonté des dirigeants ; dans les deux cas freinant l'initiative mise en place (Bouquin, Barré et Nemessany, 2011).

Couston et Grisoli (2020) ont eux aussi étudié le même phénomène en France, quelques années après Bouquin et al. (2011). Dans leur recherche portant sur deux organisations aux constructions institutionnelles différentes, il se sont entretenus avec des acteurs du changement relativement à une démarche stratégique sur un territoire. Ils ont conclu que « certains territoires ont été en capacité de s'approprier et de construire de nouveaux modèles organisationnels apparemment performants sans transiger sur la qualité de leurs missions et résultats » (p.75). Pour y arriver, le président de l'université a joué un rôle central dans la mise en œuvre de la méthode du projet de manière à susciter l'adhésion, la mobilisation des personnels autour du projet commun et ultimement le consensus. Pour ce faire, les fusions ont été planifiées étape par étape, sur une longue période. Néanmoins, Couston et Grisoli (2020) affirment que ces démarches ne se sont pas réalisées sans résistance, sans toutefois préciser lesquelles.

4.6. Financement

Les mécanismes de financement sont bien documentés dans la littérature (Bouchard-St-Amant et coll., 2022) et ont pour conséquence d'amener les universités à réagir rapidement aux changements imposés, afin de maintenir leur financement à un niveau suffisant ou encore de

travailler de pair avec le gouvernement afin d'atteindre ses objectifs et donc de bénéficier du maximum de financement disponible (Wright, 2022, Moses, 2007). Au Danemark, dans le cadre de mécanismes mis en place visant à désinternationaliser les effectifs étudiants inscrits aux programmes de maîtrise, le gouvernement orientait les priorités qu'il adressait aux universités par le biais du financement accordé en fonction des résultats, et les universités ont procédé à une diminution de leur clientèle internationale au 2^e cycle afin d'avoir accès à tout le financement disponible (Wright, 2022). En Australie, les universités jouissent en comparaison de davantage d'autonomie (Moses, 2007), laquelle reprend les composantes aujourd'hui classiques de l'autonomisation basée en nouvelle gestion publique (dont plusieurs ont été abordées précédemment) : l'accroissement de l'autonomie institutionnelle dans un contexte de compétition interuniversitaire pour la captation des ressources étatiques et privées, permettant d'atteindre les objectifs fixés par l'État tout en conservant (souvent) un équilibre budgétaire interne. Or, malgré l'omniprésence des parties prenantes dans les processus de réforme, des enjeux liés au financement des universités ont émergé chez le personnel et les étudiants. En raison des besoins monétaires des établissements, elles n'ont eu d'autres choix que de collaborer avec l'État afin de se conformer à ses demandes et ainsi présenter de meilleurs résultats permettant d'obtenir davantage de financement (Moses, 2007). Dans les deux cas, les effets constatés sont des efforts de mobilisation chez les dirigeants des universités afin de se conformer aux exigences, de manière à aller chercher tous les financements disponibles. A contrario, il s'est avéré que des incitatifs financiers proposés par le gouvernement n'ont pas toujours les effets escomptés (Moreno, 2012, Schenker-Wicki et Hürlimann, 2006). Au Mexique, le gouvernement a mis en place des incitatifs financiers comme outils de pilotage du changement des systèmes universitaires. Des améliorations ont été constatées chez les dirigeants et administrateurs, en matière de processus, de structures administratives et de responsabilisation face aux changements. Or, plusieurs de ces améliorations n'étaient que sur le plan administratif et n'ont pas eu de répercussions dans les pratiques d'enseignement, lesquelles sont demeurées majoritairement très traditionnelles. Finalement, Moreno (2012) a ainsi rapporté que si les administrateurs se sont responsabilisés par rapport aux changements demandés, cela s'est fait au détriment des structures de décision collectives et de l'influence du corps professoral.

Au Royaume-Uni, le *Higher Education Funding Council for England* (ci-après HEFCE), une agence gouvernementale, énonce les conditions de financement des universités, peu importe leur mode de constitution, et place les institutions d'enseignement supérieur dans une perspective proche de l'entreprise privée ; la concurrence a été intensifiée par la décision de financer le système d'enseignement supérieur principalement par les frais de scolarité (Shattock, 2017). Le HEFCE a éliminé le plafonnement du nombre d'étudiants par établissement, ce qui a généré un sentiment d'insécurité face à la nouvelle réalité où les universités peuvent accroître leur population étudiante aux dépens les unes des autres ou, au contraire, perdre un nombre important d'étudiants au profit d'universités concurrentes. Cette nouvelle réalité liée au risque financier a incité plusieurs établissements à imputer des ressources sur le plan du marketing, et la recherche d'étudiants est devenue l'affaire de la haute direction. Shattock (2017) poursuit en indiquant que certaines universités ont néanmoins conservé leur mode de gouvernance antérieur où la prise de décision se fait davantage en collégialité dans les organes décisionnels où le personnel académique a son mot à dire, ce qui fait que la gouvernance universitaire présente

maintenant un portrait de pratiques plus varié. Ainsi, on constate que, bien que des mécanismes de gouvernance externes liés au financement aient été mis en place, ceux-ci ont eu des impacts quant à la recherche de clientèle, mais pas sur les processus administratifs et décisionnels de gouvernance interne.

Finalement, des universités vont parfois estimer leurs besoins de financement comme étant supérieurs à ce qui leur est offert par le financement public ; elles se tourneront alors vers des sources de revenus alternatives et disposeront d'une plus grande marge de manœuvre (moins de réglementation) quant à l'utilisation de ces revenus, le risque ici étant que des revenus privés viennent menacer la liberté de recherche et de diffusion des résultats (Ward, 2007).

5. Analyse

Les sections précédentes mettent en relief les différences et similitudes sur le plan des institutions, lois et mécanismes des systèmes de gouvernance de l'enseignement supérieur à travers les juridictions étudiées. Dans la présente section, nous analysons le fonctionnement de chacun de ces systèmes à l'aide de quatre critères, soit la reddition de compte, l'autonomie institutionnelle et la liberté académique, les intentions normatives et les effets induits. Chacun de ces critères est analysé de manière qualitative.

La reddition de compte fait référence à la quantité, la fréquence et la portée du transfert de données des établissements d'enseignement supérieur vers les institutions gouvernementales et la disponibilité de ces données pour le public. Par exemple, on dira d'un système où les universités sont forcées de rendre publiques une grande quantité de données sur leurs performances qu'il est plus efficace en matière de reddition de compte.

L'autonomie institutionnelle et la liberté académique désignent deux concepts distincts, mais qui sont souvent reliés. L'autonomie institutionnelle est la marge de manœuvre qu'ont les établissements d'enseignement supérieur à procéder à leur gestion interne. La liberté académique désigne plutôt la marge de manœuvre des professeurs et chercheurs dans la réalisation de leurs travaux. Ces deux aspects peuvent être limités, entre autres choses, par une intervention trop importante du gouvernement dans la gouvernance universitaire. Par exemple, une reddition de compte attachée avec des sanctions financières peut limiter le champ d'action des universités.

Les intentions normatives renvoient aux objectifs gouvernementaux traduits par la politique de gouvernance. Il s'agit d'intentions, donc de buts à atteindre par le gouvernement, et elles sont normatives dans la mesure où elles sont guidées par des jugements de valeur. D'autre part, les intentions normatives peuvent être explicites ou implicites. Un exemple concret d'une intention normative serait la volonté d'augmenter l'accessibilité aux universités pour les personnes avec un handicap. Cette intention peut être exprimée explicitement (p. ex., dans un plan stratégique) ou implicitement (p. ex., en imposant des sanctions aux universités qui n'agissent pas).

Les effets induits sont les impacts indirects des politiques de gouvernance sur la gestion de l'enseignement supérieur. Par impact indirect, on réfère aux impacts qui ne font pas partie des objectifs visés par une mesure donnée. Par exemple, une augmentation des exigences de reddition de compte sur les taux de diplomation pour une université aura des effets induits sur son comportement. Une telle mesure pourrait la pousser à réduire les inscriptions pour augmenter le taux de réussite ou à inciter les professeurs à accorder de meilleures notes aux étudiants.

Nous offrons, dans un premier temps, une analyse détaillée de chacune des juridictions selon les critères retenus. Dans un second temps, nous faisons ressortir les éléments les plus importants des différentes juridictions et nous offrons une analyse comparative des systèmes de gouvernance. Dans un troisième temps, nous revenons sur les constats liés à l'étude des effets induits à la section 4.

5.1. Analyse détaillée des juridictions

5.1.1. Québec

Reddition de compte au gouvernement

Les principaux mécanismes de gouvernance externes se matérialisent par les conditions édictées aux règles budgétaires, de même que par les dépôts de rapport de suivi à l'Assemblée nationale. À notre connaissance, il n'existe pas de document, de politique, ou d'analyse produit par le ministère de l'Enseignement supérieur et qui découle de ces rapports. Nous aborderons plus loin, à la section sur les recommandations, les leviers de rétroaction dont dispose le Ministère, mais signalons qu'une absence de rétroaction transparente laisse à penser que ces documents négligent leur potentiel d'analyse d'impact structurant les subventions conditionnelles. En ce sens, l'appareil public dispose de mécanismes pour demander comment se gèrent les fonds publics, mais ne semble pas en faire usage. Il en va de même pour les autres mécanismes de sanction existants dans les règles budgétaires. À notre connaissance, il y a eu seulement un cas de menace de sanction rapporté dans les médias (Lajoie, 2015), mais aucune application complète de ce mécanisme n'a abouti.

Autonomie institutionnelle et liberté académique

Première province canadienne légiférant explicitement sur la liberté académique, le Québec aura affirmé clairement son intention que les établissements universitaires et leur communauté, en substance, restent libres d'approcher des questions diverses par le prisme jugé le plus approprié. Paradoxalement, les dispositions offrant au Ministère une capacité d'intervention au sein des établissements restreignent l'autonomie institutionnelle. La loi est encore récente et donc sans historique, mais on peut signaler les intentions ministérielles de s'en servir (Goudreault, 2023).

Les règles budgétaires circonscrivent également l'autonomie institutionnelle. D'abord sur le plan des conditions d'usage des subventions et de la tarification étudiante, mais également en vertu de son corollaire structurant en matière de création de programmes. À cet égard, bien peu d'informations sont disponibles au sujet des décisions ministérielles en matière de création de programmes, de refus et de demandes de modifications. Assurément, il s'agit d'un des leviers du Ministère qui est des plus structurants sur l'action universitaire.

Finalement, signalons une contradiction possible entre la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement et les pratiques universitaires d'usage en matière de propriété intellectuelle. L'article 12.10 de la loi s'interprète possiblement dans le sens où les actifs numériques des établissements universitaires appartiennent au gouvernement (sont un « actif informationnel stratégique du patrimoine numérique gouvernemental »), ce qui va à l'encontre des pratiques universitaires selon lesquelles

la propriété intellectuelle des productions (y compris les productions numériques) revient à leurs auteurs.⁴²

Intentions normatives et effets induits

Étonnamment, la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire ne confère aucune responsabilité aux universités. Sur le plan législatif, l'intention normative la plus claire est de circonscrire le nombre d'établissements ayant des activités universitaires au Québec. La loi interdit explicitement l'arrivée de « concurrents internationaux » dans le milieu universitaire québécois. Un corollaire important de cette législation est une manifestation de la concurrence par d'autres moyens. Cette manifestation de la concurrence s'est tantôt manifestée par la création de programmes, tantôt par la création de campus délocalisés. En vertu des lois et règles actuelles, ces deux manifestations sont aujourd'hui réglementées.

On notera que, par conception, les institutions telles que le CCAFE et le CSE exercent des responsabilités de deuxième ordre dans la gouvernance universitaire. Leur rôle en sera tantôt un de recherche et d'information, tantôt un de courroie de transmission entre le Ministère et le milieu. En revanche, le BCI possède une reconnaissance formelle à travers le processus de création de programmes.

Sur le plan des règles budgétaires, l'intention normative explicite première consiste à financer les coûts des études. On trouvera également une multitude d'intentions explicites rattachées à des subventions conditionnelles plus modestes, allant du maintien de l'équilibre budgétaire à la réussite des étudiants. Implicitement, les règles budgétaires, du fait de la structure de financement, encouragent les inscriptions étudiantes et envoient donc un message d'accessibilité aux études.⁴³

Les conditions d'exercice et d'évaluation des subventions conditionnelles sont moins transparentes, si bien qu'il est plus difficile d'évaluer leur effet structurant sur les établissements. Signalons cependant les montants de faible ampleur, à l'égard de la subvention générale, et une réduction de la pérennité des effets étant donné l'intégration de ces subventions conditionnelles à la subvention générale avec les cycles de réformes.

⁴² Il existe un règlement permettant de soustraire des organismes à cette définition. Les universités n'en font pas partie.

⁴³ Nous ne reproduisons pas ici l'argument complet, mais précisons que la classification des programmes par famille de financement a pour conséquence de générer du financement où le coût marginal est inférieur au revenu marginal. Voir (Bouchard St-Amant et coll., 2022b) pour les détails.

5.1.2. Bulgarie

Reddition de compte au gouvernement

La reddition de compte passe presque exclusivement par la NEAA. Les principaux comptes à rendre sont soumis aux 3 à 6 ans et permettent le maintien du financement de l'établissement. Notons que la reddition de compte semble être perçue comme un moyen punitif. En effet, une institution ayant obtenu un bon score lors de sa demande d'accréditation n'a de compte à rendre que dans les 5 ou 6 années suivant une demande tout en conservant son financement durant la période. Ainsi, une certaine « supervision » est imposée aux établissements ayant moins de capacité de recherche, des installations de moins bonne qualité ou un corps professoral considéré comme étant moins qualifié.

Autonomie institutionnelle et liberté académique

L'autonomie institutionnelle constitue une priorité pour l'État bulgare. Les établissements peuvent compter sur un financement stable et constant détaché du contexte politique et de l'actualité. La *Higher Education Act* semble être prise très au sérieux lorsque l'on observe la constance et la stabilité du financement accordé aux établissements et cela avec un très petit nombre de comptes à rendre au Ministère et au gouvernement finançant la majorité des dépenses de fonctionnement des établissements publics (Jonkers et Zacharewicz, 2016). La très grande couverture de la *Higher Education Act* peut toutefois être perçue comme une limitation à l'autonomie institutionnelle, notamment parce qu'elle impose une structure de gouvernance précise aux universités.

Intentions normatives

Les intentions étatiques à la sortie du communisme en 1989 étaient explicites et se sont matérialisées au fil du temps. Les établissements évoluent dans un système où elles possèdent une autonomie institutionnelle très grande. Les effets partisans ou les changements de gouvernements ont peu d'effets sur le financement ou le développement des établissements puisque le financement n'est pas conditionnel et que la création de nouveaux programmes naît de l'initiative des établissements et non de la part du Ministère.

Une autre intention normative semble être d'accorder une importance marquée aux programmes de cycles supérieurs, plus précisément au doctorat. Premièrement, tous les programmes de doctorat doivent être accrédités par la NEAA. De plus, la loi impose que, dans la note accordée par la NEAA à la suite de l'évaluation institutionnelle, le critère concernant la recherche doit avoir un poids relatif plus important que les autres critères (Conseil des ministres, 2016, article 79 paragraphe 2). Finalement, une note de 4,00 à 4,99 permet seulement à un établissement d'offrir des programmes de baccalauréat, étant donné qu'une note de 5,00 ou plus s'avère nécessaire pour offrir un programme de cycles supérieurs (Conseil des ministres, 2016, article 79a paragraphes 1 et 2). Les établissements universitaires bulgares ayant une évaluation plus faible

par la NEAA sont donc les établissements qui comptent majoritairement des programmes de premier cycle.

Effets induits

Les établissements universitaires ont donc une très grande autonomie et jouissent de capacités de planification importantes à long terme (un financement instable rendant les possibilités de planifier l'avenir de l'établissement beaucoup plus difficiles). Notons que puisque l'assignation du financement n'est pas conditionnelle et que les comptes à rendre sont peu restrictifs, l'évaluation de la qualité de l'enseignement, de la formation et de la recherche est laissée presque entièrement aux mains des établissements. D'un point de vue externe, il est donc difficile de déterminer si les établissements bulgares sont compétitifs ou non. Il est possible de savoir si ce sont des universités de recherche ou qui se concentrent plutôt sur la formation et l'enseignement par le biais de l'accréditation de la NEAA. Il est cependant difficile d'identifier des universités qui pourraient être dites « à haute intensité de recherche », par exemple.

Cependant, aucun gouvernement n'a augmenté de manière importante le financement depuis les années 1990. Ainsi, avec l'augmentation des coûts de la vie et des dépenses nécessaires pour assurer l'efficacité des établissements (Tochkov et al., 2012), les établissements d'enseignement supérieur sont pénalisés par ce système de financement. Ajoutons que les établissements qui se concentrent principalement sur l'enseignement sont principalement pénalisés puisque le financement tient compte du nombre d'étudiants de 3^e cycle au moment du calcul de la majoration du financement de base (Tochkov et al., 2012).

5.1.3. Californie

On observe plusieurs mécanismes de gouvernance. Les systèmes publics comportent des mécanismes agissant sur l'autonomie des établissements ainsi que sur le degré de reddition de compte. Le système privé quant à lui se limite plutôt à des mécanismes basés sur la reddition de compte et un contrôle à l'entrée. Les mécanismes de gouvernance comprennent des organismes propres à chaque système et des mécanismes s'appliquant à l'ensemble de l'enseignement supérieur. Alors que les premiers agissent entre autres en réduisant l'autonomie, les deuxièmes vont surtout agir par reddition de compte. La Californie se démarque par sa législation développée pour son système d'enseignement postsecondaire. La législation va jusqu'à définir les objectifs et intentions vis-à-vis de celui-ci.

Autonomie

L'autonomie institutionnelle varie d'un système à l'autre. Les trois systèmes publics ont en commun le fait d'avoir des organismes de gouvernance avec un rôle important. Le Board of Regents, le Board of Trustees et le Board of Governors participent tous activement à la gouvernance de leur système, ce qui limite l'autonomie des établissements. Dans certains cas, ils fixent les politiques à suivre et dans d'autres, ils approuvent les décisions des établissements. L'autonomie institutionnelle des trois systèmes publics est entre autres limitée par des critères

qui s'appliquent à chacun des systèmes. On peut penser aux critères d'admission qui, à quelques exceptions près, sont identiques dans l'ensemble de leur système respectif. Les établissements privés bénéficient davantage d'autonomie, car ils sont soumis à beaucoup moins de lois affectant directement leurs opérations. Leur autonomie est tout de même en partie limitée par le processus d'accréditation et d'approbation. Avec ce dernier, les établissements doivent respecter des normes minimales d'opérations, et donc par le fait même n'ont pas une autonomie absolue. Cependant, ces normes agissent surtout pour s'assurer de la qualité des établissements et n'ont pas pour but d'intervenir directement dans les opérations des universités.

Reddition de compte

Depuis l'adoption par principe du *Master Plan*, beaucoup de mécanismes, que ce soit par la législation ou la création d'organismes, ont été mis en place afin de créer un système d'enseignement secondaire performant et répondant à la demande. On compte entre autres beaucoup de mécanismes de reddition de compte, allant des établissements universitaires aux organismes de gouvernance, et des organismes de gouvernance à l'État.

L'ensemble des établissements, privés ou publics, sont sujets à une reddition de compte vers les agences d'accréditations. Ils doivent soumettre un rapport annuel à l'agence d'accréditation, comprenant notamment des données financières et sur la performance. L'agence d'accréditation peut aussi demander d'autres documents et procéder à des inspections. Chaque établissement doit aussi transmettre des données et documents à son organisme de gouvernance principal (Board of Regents, Board of Trustees, Board of Governors et le Bureau for Private Postsecondary Education). Depuis la législation passée en 2019, l'ensemble des établissements vont aussi devoir contribuer au système de données longitudinal *cradle-to-career*. La majorité des mécanismes de reddition de compte mis en place ont pour but d'effectuer le suivi de la qualité des établissements et aussi de leur performance. Il s'agit d'un constat qui reflète les intentions normatives de l'État.

Intentions normatives

Les intentions normatives de l'État vis-à-vis de son système d'enseignement supérieur sont inscrites dans sa législation. L'intention de l'État de la Californie est d'avoir un système d'enseignement supérieur de qualité et performant qui répond à la demande et aux besoins de la Californie. Les intentions de l'État sont formellement formulées dans le *California Education Code*, soit d'améliorer l'accès et le succès des étudiants, mieux harmoniser les diplômes et formations avec les besoins économiques, les besoins de main-d'œuvre et les besoins civiques de l'État, et finalement d'assurer une utilisation efficace des ressources afin d'augmenter les extrants postsecondaires de haute qualité et maintenir l'abordabilité.

L'intention de suivre la performance dans le système public a été codifiée avec la *Higher Education Assessment Act of 1990*. Celle-ci stipule qu'il est dans l'intention de la législature de surveiller la performance de l'Université de Californie, l'Université d'État de Californie et les collèges communautaires entre autres dans la diversification des assemblées étudiantes et les

taux de rétention et de transfert des étudiants (California Legislative Information, 2023a, sec. 66072). Cette loi est ensuite renforcée dans des sections du *California Education Code* concernant des systèmes spécifiques (voir les sections sur l'Université de Californie, l'Université d'État de Californie, les collèges communautaires et les établissements privés). L'intention de suivre la performance dans les établissements privés s'observe quant à elle par les rapports contenant des données sur leurs performances qu'ils sont tenus de transmettre au *Bureau for Private Postsecondary Education*.

Finalement, la volonté de performance est aussi démontrée par l'introduction dans la formule de financement des collèges communautaires d'une composante aux extrants. Elle est aussi présente dans les « contrats » entre le gouverneur et les universités dans lesquels un financement supplémentaire est accordé dans l'attente que les universités atteignent certains objectifs. L'incitatif d'atteindre les attentes est cependant limité par le fait qu'aucune mesure précise n'a été mise en place si les universités ne remplissent pas les objectifs.

Ensuite, on compte la qualité qui est au cœur des intentions de l'État et des organismes de gouvernance. On l'observe entre autres avec les agences d'accréditations qui assurent un contrôle de qualité auprès de l'ensemble des établissements de la Californie. L'accent mis sur la qualité représente aussi un aspect important des organismes de gouvernance propre à chaque système. On trouve en effet plusieurs politiques et règles entourant par exemple les critères d'admissions, de diplomation et de curriculum.

Finalement, le système d'enseignement supérieur a aussi pour but de donner accès à de l'éducation postsecondaire à tout individu ayant la capacité d'en bénéficier. Pour ce faire, le *Master Plan* a défini des critères d'admissions spécifiques à chaque système public. Alors que l'Université de Californie et l'Université d'État de Californie ont des critères plus élevés, les collèges communautaires sont tenus d'admettre tout individu ayant un diplôme d'études secondaires.

Effets induits

Un suivi important est fait afin de suivre et d'évaluer la performance des établissements. Cela passe en grande partie par un suivi des extrants, tels que le nombre de diplômés. En mettant l'accent sur les extrants, cela peut pousser les établissements à favoriser leur nombre plutôt que leur qualité. Cet effet s'avère cependant incertain pour deux raisons. Premièrement, même si les établissements doivent publier des données sur leur performance, une faible proportion du financement y est liée. La majorité du financement pour les trois systèmes publics est plutôt basée sur les intrants. L'incitatif est donc beaucoup moins fort que si une proportion plus importante du financement des établissements était fonction des extrants. L'État de la Californie aurait ainsi une formule de financement qui concorderait davantage avec son intention normative de performance. Il est cependant important de mentionner qu'en finançant les intrants, la Californie envoie un message d'accessibilité aux études, ce qui fait partie de ses intentions normatives. De plus, la Californie possède plusieurs mécanismes de gouvernance pour le contrôle de la qualité, ce qui pourrait contrebalancer la volonté de favoriser les extrants au détriment de la qualité. L'effet

induit par les mécanismes liés à la qualité dépendra cependant de la capacité des organismes et agences d'accréditations à évaluer et définir adéquatement ce qui constitue la qualité dans l'enseignement supérieur.

5.1.4. France

Autonomie institutionnelle et liberté académique

La gestion et l'organisation du secteur universitaire de la France ont significativement évolué ces deux dernières décennies, avec l'adoption des lois LRU de 2007 et ESR de 2013. Ces deux dispositions légales inscrites au Code de l'éducation français ont particulièrement affecté les compétences et responsabilités des établissements, mais surtout leur autonomie organisationnelle.

Concernant l'autonomie institutionnelle, les questions de gouvernance demeurent encore fortement réglementées par l'État, notamment pour ce qui est des critères de sélection, la durée du mandat et la révocation du chef exécutif. De plus, les structures de gouvernance (les conseils) comprennent des membres externes qui ne sont que partiellement nommés par l'université (European University Association, 2017).

Sur la question de la liberté académique, les établissements ne peuvent pas entièrement décider de leurs structures académiques, même s'ils ont le pouvoir de créer des entités juridiques (European University Association, 2017). L'admission aux programmes de licence (équivalent du baccalauréat au Québec) est entièrement réglementée par une autorité externe, mais les universités ont acquis la capacité de recruter des étudiants au niveau du master et d'établir leurs propres critères de sélection pour le faire. En ce qui concerne le doctorat, tous les établissements sont contraints par le ministère de l'Enseignement supérieur de se soumettre à une évaluation de leurs potentiels de recherche, avant de pouvoir mettre en place un programme doctoral. De façon générale, tous les nouveaux programmes diplômants doivent être soumis à une accréditation préalable pour recevoir un financement. Toutefois, les universités ne peuvent pas influencer ou fixer les mécanismes de ces accréditations ou évaluations obligatoires, qui demeurent fortement externes. Ils sont conduits par le HCERES ou validés par celui-ci, lorsque l'évaluation ou l'accréditation est effectuée par une autre agence relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur.

Reddition de compte au gouvernement

Quoique la Loi LRU et les autres réformes ayant suivi (notamment la Loi ESR de 2013) favorisent une plus grande responsabilité des universités dans l'affectation de leurs moyens financiers, les établissements sont tout de même tenus de rendre des comptes quant aux engagements et objectifs qui sous-tendent le cadre contractuel à travers lequel l'État leur alloue les fonds publics. Ces comptes rendus s'inscrivent dans un processus d'évaluation en deux temps telle que définie par Renoult (1990). La première évaluation de mi-parcours des contrats est effectuée et autorise tous les ajustements éventuellement nécessaires. La seconde évaluation est prévue au terme de

la durée de contrat (4 ans) et permet de mesurer la tenue des engagements et l'atteinte des objectifs définis préalablement.

Intentions normatives

De manière générale, les intentions des réformes du processus de gouvernance des universités françaises reposent sur la conviction affirmée du gouvernement français que l'élargissement des compétences et responsabilités des établissements, ainsi qu'une autonomie plus accrue constitueraient un gage d'amélioration des performances des universités (Cytermann et Aimé, 2019). Ces réformes expriment également la volonté étatique de conformer le système universitaire français aux exigences de mise en place d'un espace européen de l'enseignement supérieur, ce qui implique notamment une convergence en matière de gouvernance des établissements universitaires, telle que préconisée par le processus de Bologne, au sein de systèmes d'enseignements supérieurs des pays prenant part à ce processus. Cette volonté sous-tend explicitement trois objectifs, soit accroître l'attractivité des universités, améliorer l'efficacité de la gouvernance des établissements (par rapport à la situation d'avant la LRU et la ESR) et rehausser le niveau de la recherche universitaire sur la sphère internationale⁴⁴. Le premier objectif est mis en relation avec l'importance des taux d'échec au premier cycle universitaire, le nombre de sorties du système universitaire sans qualification et le temps de recherche d'emploi. Le deuxième est en lien avec la volonté de passer d'un simple rôle de médiation précédemment dévolu aux présidents d'universités à un rôle beaucoup plus décisionnel. Le troisième objectif tient à la recrudescence des positions des établissements français dans les classements internationaux de ces dernières années, dans plusieurs domaines.

Effets induits

À ce stade, les effets induits par le processus d'autonomisation et d'élargissement des compétences et responsabilités des universités françaises sur la gouvernance de celles-ci apparaissent encore modérés⁴⁵. En effet, tandis que certains établissements ne semblent pas (du moins, pour l'instant) avoir véritablement effectué de grands changements, d'autres ont apporté des changements notables en matière d'organisation et de fonctionnement. Le premier effet induit est l'accroissement de la coopération entre établissements d'enseignement supérieur à travers la naissance de regroupements afin de bénéficier des potentiels bénéfiques d'une gestion dans un ensemble plus vaste. Ces regroupements se présentent généralement sous trois formes différentes, conformément aux prescriptions légales de la Loi ESR, à savoir les fusions, les communautés d'universités et d'établissements (ComUE) et les associations. Les fusions désignent des regroupements d'universités dans le but de ne former qu'un seul établissement de droit commun. Quant aux ComUE, il s'agit de regroupements dans lesquels chaque composante conserve son identité initiale et appartient à une institution nouvelle gérée par un président (élu), un conseil d'administration, un conseil des membres et un conseil académique. En ce qui concerne les associations, elles naissent du regroupement d'une université avec un établissement ou organisme (privé ou public) ayant un caractère culturel, scientifique ou

⁴⁴ Cytermann et Aimé, *Loi sur les libertés et les responsabilités des universités*, 21-36

⁴⁵ Cytermann et Aimé, *Loi sur les libertés et les responsabilités des universités*, 21-36

professionnel. Le second effet induit notable relève de la gestion budgétaire. En effet, il semble que le processus d'autonomisation et de responsabilisation budgétaire ait conduit beaucoup d'établissements à effectuer des efforts d'amélioration de leurs pratiques budgétaires. Ainsi, Cytermann et Aimé (2019) relèvent que 90 % des établissements ayant adopté le passage à la responsabilisation budgétaire et à l'élargissement des compétences parviennent à mieux maîtriser leurs équilibres budgétaires. Le troisième effet induit qu'on peut relever est en lien avec le management interne des établissements⁴⁶. En effet, il semble que la responsabilisation en matière de ressources humaines ait (notamment) conduit les établissements à adopter des mesures visant la transformation de leurs modèles managériaux de gestion interne. À cet effet, plusieurs établissements ont procédé à des recrutements de cadres administratifs et techniques ayant des compétences nouvelles de management public et ont mis en place de nouveaux processus managériaux axés sur des points clés tels que le dialogue de gestion interne et la signature de contrats de performance (dits « objectifs-moyens ») avec leurs services centraux.

5.1.5. Japon

Autonomie institutionnelle et liberté académique

L'autonomie institutionnelle varie en fonction du type d'établissement. Pour les universités nationales, leur autonomie est limitée par les objectifs à moyen terme qui leur sont imposés par le ministère de l'Éducation, de la Culture, du Sport, de la Science et de la Technologie ainsi que par les évaluations annuelles. Cette méthode est critiquée comme uniformisant les établissements (Oba, 2014). L'autonomie institutionnelle des universités publiques dépend quant à elle des gouvernements locaux et peut ainsi varier d'une université à l'autre. La définition d'objectifs à moyen terme par le gouvernement local donne cependant une direction à l'établissement, venant ainsi limiter l'autonomie des établissements. N'ayant pas d'objectifs à moyen terme comme c'est le cas pour les autres universités, les universités privées jouissent d'une plus grande autonomie institutionnelle. L'autonomie de l'ensemble des universités est limitée par les nombreux règlements et lois qui encadrent les universités au Japon. Ces réglementations imposent un cadre rigide concernant par exemple l'organisation des universités, la gestion du personnel et la formation. En outre, les processus d'accréditation et d'évaluation imposent indirectement des normes à respecter par les établissements, assurant donc une uniformité entre les établissements.

Aucune loi ni aucun règlement ne semble protéger ou reconnaître explicitement la liberté académique. Toutefois, le système d'université nationale incorporé a comme impact de donner beaucoup de pouvoir aux présidences d'universités (Kaneko 2012 dans Oba 2014), ce qui peut avoir comme effet de diminuer la liberté académique dans les établissements.

⁴⁶ Cytermann et Aimé, *Loi sur les libertés et les responsabilités des universités*, 21-36

Reddition de compte au gouvernement

Pour l'ensemble des universités, le système CEA d'évaluation institutionnelle a comme effet d'assurer une reddition de compte au public. Pour les universités publiques et nationales, un deuxième niveau de reddition de compte est exigé en fonction des objectifs déterminés par le gouvernement approprié et des plans à moyen terme développés par les établissements.

Intentions normatives

Le Japon a entamé une réforme importante de l'enseignement supérieur dans les années 1990. Cette réforme était entre autres motivée par la démographie changeante du pays et l'intention de donner plus d'autonomie aux institutions (Yamamoto, 2004). Pour ce faire, le Japon a entamé une libéralisation du système d'enseignement supérieur. En assouplissant l'encadrement imposé aux universités, le système a donc adopté un style s'approchant d'un libre marché, ce qui peut expliquer la diversification des universités et la grande quantité d'universités privées qui continue de croître malgré le vieillissement de la population.

Une intention qui semble au cœur des politiques en enseignement supérieur mises en place par le gouvernement japonais est l'internationalisation des institutions universitaires. En effet, de nombreuses mesures, comme le système de *Designated National University Corporations*, sont mises en place afin d'encourager la compétition et la coopération avec les universités à l'international. Ce système encourage les universités nationales à adopter une approche leur permettant d'avoir une portée internationale plutôt que de se concentrer à la participation à l'économie locale (Sunami, 2017). Une autre mesure visant à atteindre cet objectif est le *Top Global University Project*. En action depuis 2014, ce projet a pour but d'apporter de l'aide en priorité aux universités, qu'elles soient nationales, publiques ou privées, qui sont reconnues comme des *leaders* dans l'internationalisation du système d'enseignement supérieur (Top Global University Japan, 2023).

Ensuite, l'importance accordée à la qualité et à l'amélioration des programmes est démontrée par la mise en place de systèmes d'accréditation et d'évaluation institutionnelles, un système imposé par l'État aux trois types d'universités.

Effets induits

Avec un nombre important d'universités japonaises privées, dont près de 40 % sont détenues et gérées par une famille (comme une entreprise familiale), l'État a été aux prises, dans les dernières années, avec des problèmes de gouvernance de ces établissements (Breaden et Goodman, 2023). Un rapport sur la nécessité d'une réforme de la gouvernance des universités privées qui avait été commandé par le MEXT et présenté en décembre 2021 a révélé que, durant les dernières années, un certain nombre de scandales avaient mené à des charges d'abus de confiance contre des administrateurs ou à l'emprisonnement de présidents de conseils d'administration (Breaden et Goodman, 2023).

Le système d'évaluation et d'accréditation des universités au Japon comporte la particularité de reposer sur plusieurs associations d'accréditation. En effet, cinq associations différentes, avec des normes d'évaluation différentes, peuvent mener une évaluation institutionnelle dans une université. Puisque c'est à l'université de choisir l'association qui lui convient, cela peut mener une université à sélectionner l'association en fonction des normes facilitant l'arrimage entre ses pratiques et la norme d'accréditation. Bien que ces associations d'accréditations soient toutes elles-mêmes accréditées par le MEXT, cela peut mener à des incohérences dans l'évaluation des établissements. Un effet induit implicite est donc une diversification des critères d'accréditation, pouvant potentiellement affaiblir la force des établissements là où il y a disparité de normes.

5.1.6. Norvège

Autonomie institutionnelle et la liberté académique

La Norvège a légalement codifié la responsabilité des établissements universitaires de préserver la liberté académique. Cette responsabilité est décrite à la section 1-5 de la loi (Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège, 2019). Cette section mentionne entre autres que les établissements d'enseignement supérieur ont le droit d'édicter leur propre cadre des valeurs académiques et qu'on ne peut les diriger en ce qui concerne le contenu de leurs enseignements et de la recherche ou des nominations qu'elles effectuent. En d'autres termes, la loi les protège d'une intervention directe de l'État dans leur gouvernance (Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège, 2019).

Malgré cette protection légale, le mode de gouvernance de l'enseignement supérieur en Norvège peut induire à une réduction implicite de l'autonomie institutionnelle, notamment lorsqu'on porte attention au suivi de la performance. En effet, le mécanisme de suivi de la performance peut être considéré comme une intrusion trop importante dans l'autonomie institutionnelle. Larsen et coll. (2020) soulignent que la mise en place des ententes de performance en Norvège est un des éléments qui occasionne un glissement académique (*academic drift*) puisque l'amélioration de la recherche représente un élément central de ces ententes.

Le processus d'évaluation de la qualité ne semble pas porter atteinte au degré d'autonomie des établissements. Comme mentionné précédemment, ce processus est encadré par la NOKUT, mais les comités d'évaluation sont composés de membres du corps professoral des autres établissements universitaires norvégiens. Le « danger » principal avec ce genre d'approche serait une forme d'homogénéisation des contenus d'enseignement et de recherche puisque l'accréditation provient des pairs.

Reddition de compte au gouvernement

La reddition de compte des universités norvégiennes est réalisée à deux niveaux, d'abord lors des évaluations d'accréditation des établissements et des programmes de la NOKUT. Les universités sont alors forcées de montrer des indicateurs de qualité de l'enseignement.

Autrement, pendant le processus de suivi de la performance réalisé par le Ministère, on demande aux établissements de fournir des données sur leur performance. Ces données comprennent des indicateurs spécifiques à chaque université, en lien avec les contrats de performance, mais aussi des indicateurs liés à la composante conditionnelle de la formule de financement, c'est-à-dire les cadres budgétaires ouverts et fermés (Bouchard St-Amant et coll., 2022b). Ces indicateurs comprennent des éléments tels que le nombre de crédits réussis, le nombre d'étudiants étrangers et un détail des publications scientifiques. Les indicateurs sont rendus publics soit à travers les rapports annuels des universités, la base de données de l'enseignement supérieur de Norvège ou le site de HK-dir. La mise en place des contrats de performance par le Ministère a été effectuée en bonne partie pour améliorer la reddition de compte des universités (Larsen et coll., 2020). Dans l'ensemble, le processus de reddition de compte dans l'enseignement supérieur en Norvège est transparent. Les chiffres sont accessibles facilement au public et la reddition de compte est réalisée de manière régulière.

Intentions normatives

Le système de gouvernance norvégien est la résultante de principalement quatre objectifs de politiques publiques, soit l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de la recherche, le maintien de l'autonomie institutionnelle, la reddition de compte et le renforcement du positionnement concurrentiel des établissements dans les demandes de financement externes. Deux de ces objectifs ressortent du lot.

Le premier de ces objectifs est l'amélioration de la qualité. La mise en place de la NOKUT comme agence d'assurance qualité à même la loi norvégienne, le processus multilatéral d'assurance qualité et la hiérarchie des établissements universitaires basée sur ce processus sont tous des aspects qui signalent l'importance accordée par le gouvernement à la qualité de l'enseignement. Cette attitude est d'ailleurs reflétée dans le langage utilisé dans la loi concernant les universités et les collèges. Dès sa première section, on explique que son objectif est d'aider les établissements universitaires à « offrir une éducation supérieure de niveau international » et à « réaliser des activités de recherche, scientifiques et de développement artistique de niveau international » (Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège, 2019, section 1-1).

Le second objectif qui ressort de l'analyse des politiques de gouvernance est l'autonomie institutionnelle. L'autonomie des établissements universitaires serait d'ailleurs ancrée profondément dans le fonctionnement des établissements (Larsen et coll., 2020, p. 321). Comme mentionné précédemment, l'autonomie institutionnelle et la liberté académique sont des éléments explicites de la loi.

Plusieurs autres objectifs sont mentionnés dans les différents textes et rapports publics. On compte notamment l'accessibilité à l'éducation ou le besoin d'arrimage avec le marché du travail. Cependant, aucun de ces objectifs ne semble être aussi prépondérant dans la formulation des politiques que la qualité de l'enseignement et l'autonomie institutionnelle.

Effets induits

Le système d'accréditation exercé par la NOKUT constitue une barrière à l'entrée pour des potentiels « fournisseurs » d'enseignement supérieur. De plus, elle représente un coût pour les universités qui voudraient modifier leur offre de programmes d'études. Conséquemment, un administrateur d'établissement universitaire pourrait par exemple décider de spécialiser l'offre d'étude dans des domaines particuliers où il est plus certain de pouvoir assurer une grande qualité. En agissant ainsi, un administrateur minimise les risques liés à la non-accréditation ou à la révocation.

L'un des effets du processus d'accréditation et de la structure hiérarchisée des établissements d'enseignement supérieur norvégiennes est l'augmentation des demandes d'accréditation pour le statut d'université. Bien que la formule de financement ne fluctue pas en fonction du statut particulier de l'établissement (université, université spécialisée ou collège universitaire), le nombre d'universités a grandement augmenté, passant de quatre à la fin des années 1990 à vingt-et-une aujourd'hui (Kvilhaugsvik, 2022). La simplification du système d'accréditation mise en place en 2003 serait selon certains à l'origine de l'augmentation du nombre d'universités puisque les établissements chercheraient à gagner un plus grand degré d'autonomie (Larsen et coll. 2020 ; Kvilhaugsvik, 2022).

Le suivi de la performance des universités, notamment à travers les ententes de performances, peut entraîner plusieurs conséquences. D'abord, il faut noter que les établissements eux-mêmes contribuent à la rédaction des ententes. En d'autres termes, elles peuvent (en partie) choisir elles-mêmes les indicateurs sur lesquelles elles seront évaluées. Dans ce contexte, les administrateurs ont intérêt à développer des indicateurs facilement atteignables ou qui maximisent la croissance de leur financement. Il s'agit donc d'une approche critiquée (OCDE, 2020) qui risque de conduire à un échec par rapport à l'intention sous-jacente à cette politique puisque les établissements modifieraient très peu leur comportement.

D'un autre côté, si le Ministère est plus ferme quant au choix des indicateurs, cela pourrait mener les administrateurs à modifier une plus grande partie de leurs pratiques. Bien qu'il puisse s'agir d'un résultat bénéfique pour le Ministère et mener à de conséquences désirables (p. ex : amélioration du taux d'emploi des diplômés, augmentation de la production en recherche), cela pourrait aussi représenter un amoindrissement de l'autonomie institutionnelle et de la liberté académique.

5.1.7. Nouvelle-Zélande

Reddition de compte au gouvernement

Les mécanismes de suivi établis par la TEC assurent une reddition de compte régulière et continue de la performance des universités, de ses finances et de la qualité de l'enseignement et de la recherche. La TEC travaille étroitement avec les établissements universitaires pour planifier

les politiques futures de ces établissements. En plus de les accompagner dans le processus de rédaction de plan d'investissement, la TEC met en place des mécanismes de suivi et peut imposer des sanctions qui peuvent aller jusqu'à la révocation du financement. Bien que ces sanctions ne se rendent pas à ce point, cette possibilité force les universités à coopérer avec la TEC et les incite fortement à effectuer une reddition de compte transparente.

L'évolution des pratiques de gouvernance de l'enseignement supérieur en Nouvelle-Zélande montre un changement vers une logique de reddition de compte politique et financière clairement définie (Narayan, 2020). Depuis la création de la TEC en 2003, de plus en plus de mécanismes ont été mis en place pour s'assurer de la transparence de la gestion universitaire. Le processus de préparation des plans d'investissement et le suivi des objectifs évoqués plus haut en découlent.

Le processus de gouvernance mis en place par la TEC a aussi eu pour effet de rendre accessible une grande quantité de données sur les universités. Par exemple, les données de performance sont maintenant disponibles non seulement pour le ministère de l'Éducation, mais aussi pour le public au grand complet sur le site web de la TEC.

Autonomie institutionnelle et la liberté académique

Les processus liés à la reddition de compte et les mécanismes de financement ont eu pour effet d'amenuiser l'autonomie institutionnelle. Par exemple, sur le plan de la recherche, le suivi des performances est aussi effectué par la TEC de manière serrée à travers le processus d'attribution de financement. Depuis 2003, la Nouvelle-Zélande finance la recherche universitaire grâce au fonds PBRF (*Performance-Based Research Fund*). La formule de répartition de l'enveloppe du PBRF est basée exclusivement sur des mesures de performance académique comme la qualité de la recherche des professeurs, le taux de diplomation des cycles supérieurs et la capacité à trouver du financement externe pour la recherche.

Intentions normatives

Les intentions normatives de la politique d'enseignement supérieur sont inscrites dans un document s'appelant la *Tertiary Education Strategy* (TES). Cinq grands objectifs sont inscrits à la TES 2020, soit le bien-être des étudiants, la réduction des barrières d'accès à l'enseignement supérieur, la qualité de l'enseignement, l'arrimage entre les formations et le marché du travail, et l'intégration de l'université à l'échelle planétaire (Ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Zélande, 2020b). Plusieurs grands axes d'actions de la part du Ministère et des établissements sont définis dans ce plan. Le guide de préparation des plans d'investissement de la TEC vise en quelque sorte à assurer l'application de cette stratégie. En effet, le guide de préparation exige des établissements universitaires qu'ils expliquent dans leurs plans d'investissement comment ils contribuent à atteindre les objectifs de la TES (Tertiary Education Commission, 2022b).

Par exemple, l'un des objectifs exprimés dans TES 2020 est la collaboration des établissements universitaires avec les industries et les employeurs pour assurer le succès des étudiants sur le marché du travail (Ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Zélande, 2020b). Dans le guide de

préparation des plans, la TEC demande aux établissements d'énumérer les initiatives présentes et futures d'enseignement en milieu de travail (Tertiary Education Commission, 2022b, p.36).

Il faut souligner toutefois que la TES 2020 est un document politique dans lequel de très nombreuses priorités sont inscrites. Des cinq grandes priorités de la TES 2020, 62 différentes recommandations ressortent. Ces recommandations sont souvent des énoncés relativement vagues comme celle de « collaborer et connecter à travers les disciplines et les établissements pour aider à résoudre les enjeux locaux et internationaux » (Ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Zélande, 2020b). Cette multiplication des objectifs peut toutefois réduire la portée de l'action du Ministère dans la mesure où chacun des objectifs est un peu plus dilué.

À travers son guide de préparation des plans d'investissement, la TEC utilise implicitement son rôle pour prioriser les intentions normatives de gouvernance. Une analyse de ce guide montre que deux enjeux ressortent du lot dans l'évaluation des établissements par la TEC. Premièrement, la TEC porte une attention particulière aux enjeux d'inclusion de certains groupes moins favorisés, notamment les populations autochtones et les personnes souffrant de handicap. La volonté d'inclusion et de succès des populations Māoris et des Pasifikas dans le système universitaire néo-zélandais est un objectif qui est mentionné dans la totalité des documents liés à la gouvernance, que ce soit dans la TES, dans le guide des plans d'investissements ou dans les outils de mesure de performance.

Deuxièmement, l'intention d'arrimer les formations avec le marché du travail semble être implicitement communiquée aux établissements d'enseignement supérieur. Dans les onze « grandes priorités » définies par la TEC dans le guide des plans d'investissement, quatre d'entre elles contiennent des éléments référant explicitement au marché du travail (Tertiary Education Commission, 2022b). La TEC demande d'ailleurs aux établissements d'enseignement supérieur de collaborer avec deux entités représentant les milieux d'affaires (soit les *Workforce Development Councils* et les *Regional Workforce Skills Leadership Groups*) afin d'élaborer leur plan d'investissement annuel (Tertiary Education Commission, 2022b).

En somme, on pourrait caractériser les intentions normatives de la gouvernance universitaire néo-zélandaise comme la tentative de juxtaposer prioritairement deux objectifs, soit l'équité entre les groupes ethniques et le niveau de capacité d'un côté et l'efficacité économique en arrimant la formation postsecondaire avec les besoins du marché du travail.

Effets induits

L'un des aspects particuliers de la gouvernance exercée par la TEC est qu'elle s'appuie fortement sur le processus de financement. À travers ce processus, la TEC exige de rendre compte de l'évolution de plus d'indicateurs de performance et de la mise en place de projets qui cadrent avec la politique nationale d'enseignement supérieur. Puisque la TEC a le pouvoir de suspendre le financement des établissements universitaires, le processus de gouvernance fait du financement universitaire un financement implicitement à la performance. Néanmoins, les formules de calcul des enveloppes sont des formules basées sur les intrants (Bouchard St-Amant et Goyette-Levac, 2022).

L'un des problèmes liés à ce fonctionnement est que le financement aux intrants communique des incitatifs qui sont parfois contradictoires avec les indicateurs de performance. Par exemple, l'un des indicateurs EPIC est celui du taux de réussite des étudiants (voir Annexe B). Pour satisfaire à cet indicateur, un administrateur universitaire est incité à réduire le nombre d'admissions afin de sélectionner les étudiants ayant le plus grand potentiel de réussite. Le financement basé sur les intrants l'incite au contraire à augmenter le nombre d'étudiants afin de bénéficier d'une plus large somme de financement.

Ces incitatifs contradictoires ont comme conséquence de s'éliminer et de ne créer aucun incitatif. La méthode de suivi des performances universitaires par la TEC aurait mené à une augmentation de la population étudiante (Narayan, 2020). Cependant, il est difficile de montrer que la qualité de l'enseignement en a aussi bénéficié (Narayan, 2020).

Sur le plan de l'enseignement, le modèle du suivi serré des plans d'investissements par la TEC des universités constitue une limite quant à l'habileté des universités à concevoir des programmes de formations. Le suivi des mesures de performance crée aussi une pression institutionnelle supplémentaire pour augmenter la réussite des élèves, parfois artificiellement. Narayan (2020, pp.206-207) note que les mesures de performances mises en place ont poussé certains professeurs à restreindre le contenu de leurs cours au matériel évalué dans les examens.

5.1.8. Texas

Autonomie institutionnelle et liberté académique

Au Texas, l'enseignement supérieur bénéficie d'une certaine autonomie institutionnelle plus restreinte qu'au Québec. La section 51.352 du code de l'éducation stipule que le conseil d'administration de chaque établissement d'enseignement supérieur doit « préserver son indépendance institutionnelle et défendre son droit de gérer ses propres affaires par l'intermédiaire de ses administrateurs et employés choisis » (Texas Constitution and Statutes, 2023b, sec. 51.352). Cette liberté institutionnelle s'applique à plusieurs secteurs d'activité. Par exemple, dans le domaine des finances, les établissements peuvent gérer les fonds qui leur sont octroyés à leur discrétion. De plus, la section 51.0031 du code de l'éducation donne au conseil d'administration d'un établissement la latitude de pouvoir investir certains de ses fonds.

Le conseil d'administration de chaque établissement doit cependant fournir au THECB un rapport dans lequel figurent toutes les transactions liées à ces investissements. La section 51.006 limite aussi l'utilisation de certains fonds⁴⁷ pour l'augmentation de salaire au-delà du niveau établi par le *Appropriation Act* (Texas Constitution and Statutes, 2023a, sec. 51.006). Le conseil d'administration de chaque établissement d'enseignement supérieur de l'État est aussi libre d'adopter des règlements concernant la charge de travail académique des professeurs. Les établissements doivent cependant fournir des rapports montrant que les membres des facultés ont respecté ces règlements (Texas Constitution and Statutes, 2023a, sec. 51.402). Finalement, les établissements d'enseignement supérieur ont le droit d'accepter ou de refuser une demande

⁴⁷ Il s'agit entre autres des frais de scolarité et des dons faits à l'institution.

d'admission en première année universitaire, contrairement à d'autres régions du monde (cas de la France) où les demandes d'admission en première année d'université sont traitées par le Ministère (Texas Constitution and Statutes, 2023a, sec. 51.762).

Notons aussi que les établissements ne sont pas complètement autonomes dans le développement et la gestion de ses programmes. Les établissements doivent respecter des critères établis par le THECB en ce qui a trait au développement de nouveaux programmes. Les établissements doivent aussi se porter aux réévaluations des programmes déjà existants selon des critères qui sont aussi développés par le conseil. De plus, la loi oblige les collèges et universités financés par des fonds publics à dispenser un cours de science politique portant sur la constitution des États-Unis et celle du Texas en particulier (Texas Constitution and Statutes, 2023a, sec. 51.301).

La législation du Texas, et plus précisément le code de l'éducation, aborde aussi brièvement les questions relatives à la liberté académique. La section 51.354 du code de l'éducation stipule que chaque établissement d'enseignement supérieur a la responsabilité de protéger la liberté académique. La section n'aborde cependant pas les mesures à appliquer afin de la préserver et les sanctions à appliquer lorsqu'elle ne l'est pas.

Finalement, « chaque établissement d'enseignement supérieur doit élaborer une déclaration concernant le rôle et la mission de l'établissement, qui soit conforme aux trois missions de l'enseignement supérieur : enseignement, recherche et service public » (Texas Constitution and Statutes, 2023a, sec. 51.359).

Reddition de compte au gouvernement

La reddition de compte est un aspect important dans la gestion du système texan. Le Texas exige que le conseil d'administration de chaque établissement approuve au plus tard le 1^{er} septembre de chaque année un budget détaillé couvrant le fonctionnement de l'établissement pour l'exercice financier qui commence. En outre, les textes spécifiques destinés à encadrer la recherche exigent que le conseil d'administration des universités de recherche soumette au THECB un rapport détaillé expliquant la stratégie par laquelle l'université veut accroître sa réputation et sa reconnaissance (Texas Constitution and Statutes, 2023a, sec. 51.358).

La section 51.403 du code de l'éducation oblige aussi les établissements postsecondaires à rendre compte de la performance des étudiants au cours de la première année d'étude universitaire. Toutefois, le respect de la confidentialité de la vie étudiante doit être observé lors de la mise en application de cette loi. Par ailleurs, la section 51.404 du code de l'éducation contraint chaque établissement à soumettre des rapports au THECB. Le conseil de coordination établit ensuite les résumés des différents rapports reçus et effectue une analyse de la conformité de chaque établissement d'enseignement supérieur vis-à-vis les règles et règlements adoptés. Ces nouveaux rapports sont par la suite transmis au bureau du budget du gouverneur et au conseil du budget législatif lorsqu'ils sont demandés.

Intentions normatives

Les intentions normatives de l'État du Texas sont en partie énoncées dans le plan stratégique *Building a Talent Strong Texas* adopté par le Texas Higher Education Coordinating Board. Le plan fixe plusieurs objectifs pour le système d'enseignement supérieur. Ceux-ci visent principalement à augmenter la main-d'œuvre qualifiée et la recherche et développement. Il y a donc une première intention normative très pratique au Texas, soit celle de répondre à la demande dans le marché du travail. L'aspect de la main-d'œuvre est même présent dans les critères de réévaluation des programmes de maîtrise. Cet aspect pratique et économique est aussi démontré par le langage utilisé dans le plan stratégique (Texas Higher Education Coordinating Board, 2022a, p. 10) :

Les titres de compétences que les étudiants obtiennent doivent, au minimum, offrir un rendement positif sur l'investissement : les avantages économiques dépassent les coûts pour les recevoir, et les étudiants quittent l'enseignement supérieur mieux financièrement qu'ils ne le seraient autrement.

Notons cependant qu'il y a une contradiction entre l'intention normative en lien avec la main-d'œuvre et le financement des établissements publics. L'intention de répondre aux besoins de main-d'œuvre vient entre autres avec des objectifs sur le nombre et la proportion de diplômés. Le financement, en grande partie aux intrants, favorise plutôt les admissions étudiantes et non le nombre de diplômés. Le financement inconditionnel est cependant compatible avec certaines des autres intentions normatives du Texas, telles que le développement de la recherche, et la protection de la liberté académique et institutionnelle.

Enfin, le plan stratégique montre que la recherche et développement est au cœur des intentions normatives du Texas. Cette intention normative est aussi démontrée par le financement consacré à la recherche. On identifie plusieurs organes de recherche créés, réglementés et financés par l'État. On pourrait citer le « Texas comprehensive research fund », le « Texas research incentive program », le « core research support fund », le « national research university fund », le « governor's university research initiative » et le « comprehensive regional university funding » (Texas Constitution and Statutes, 2023c).

On trouve aussi des intentions normatives en lien avec la qualité dans certains mécanismes de gouvernance. C'est premièrement le cas avec le THECB qui a le mandat de certifier les nouveaux programmes et d'assurer un suivi de ceux existants. Ensuite, pour ce qui est des établissements privés, on observe aussi cette intention avec le processus d'accréditation.

L'État du Texas possède aussi une intention de coopération entre les différents établissements par la section 51.152 du code de l'éducation. Concrètement, elle promeut les programmes éducatifs des établissements d'enseignement supérieur soutenus par l'État du Texas en autorisant la création et le fonctionnement d'un système coopératif de communication et de recherche, destiné à intensifier les échanges d'idées et d'informations entre universités. Les systèmes coopératifs ou associations créés sont dirigés par un conseil d'administration, composé de personnes désignées par le directeur général de chaque établissement d'enseignement supérieur membre de l'association. À titre d'exemple, on peut citer la « Western Information Network Association », une structure créée pour faciliter et promouvoir le partage d'informations

et d'idées. La loi encourage également le développement des réseaux par le biais de contrats. Elle autorise tout établissement d'enseignement supérieur à conclure des contrats avec un ou plusieurs autres établissements d'enseignement supérieur pour l'échange de données électroniques. Cependant, les contrats établis entre les établissements concernés font l'objet d'un examen par le THECB (Texas Constitution and Statutes, 2023a, sec. 51.1521).

Remarquons finalement que la Loi sur les responsabilités institutionnelles explicite certaines des intentions normatives (Texas Constitution and Statutes, 2023a, sec. 51.354) :

Chaque établissement d'enseignement supérieur a la responsabilité générale de transmettre la culture par l'enseignement général ; étendre les connaissances ; enseigner et former les étudiants aux professions ; pourvoir à la recherche scientifique, technique, médicale et universitaire ; protéger l'exploration intellectuelle et la liberté académique ; viser l'excellence intellectuelle.

Effets induits

La section 51.403 du code éducatif oblige les universités à rendre compte de la performance des étudiants au cours de la première année d'étude universitaire. Des statistiques dénominalisées doivent être régulièrement produites sur les sites des universités. Elles fournissent entre autres de l'information sur le nombre d'étudiants inscrits dans les programmes, le nombre de crédits disponibles et le nombre de diplômés ayant obtenu un boulot après leur diplomation. Ces informations rendues publiques aident les futurs étudiants à former leur processus de décision concernant le choix d'intégrer un programme ou non. L'information apparaît dès lors comme un élément central dans le processus de décision. Lorsque l'information est connue de tous (information complète), elle favorise la prise de décision. Lorsque les universités publient de l'information sur les résultats académiques et leurs gestions, elles envoient un signal aux étudiants et futurs étudiants qui seraient intéressés par leurs programmes. Ainsi, l'information rendue publique par les établissements postsecondaires favorise la prise de décision.

Il y a aussi un certain contrôle de la concurrence entre les différents établissements publics par le THECB. En effet, un des critères pour le développement de nouveaux programmes de baccalauréat et de maîtrise est qu'aucun programme identique ne soit déjà existant dans la même région. Le THECB limite ainsi en partie la concurrence à laquelle peuvent se livrer les établissements en offrant des programmes identiques.

Finalement, il y a parfois des points de conflit sur l'étendue de la liberté académique et institutionnelle au Texas. Le 18 février 2022 par exemple, le lieutenant-gouverneur du Texas fit une annonce face à l'engagement des professeurs de l'Université du Texas à enseigner des sujets controversés comme la théorie critique de la race (*critical race theory*). Il déclara : « nous définirons l'Enseignement de la théorie critique de la race dans la loi comme une cause de licenciement d'un professeur titulaire » (Academic Freedom Alliance, 2022). Cette déclaration du lieutenant-gouverneur interdisant l'enseignement de certaines idées a fait réagir le monde

universitaire. L'*Academic Freedom Alliance*⁴⁸ s'est saisie de cette affaire pour exposer le problème à l'échelle nationale, le but étant de mobiliser le maximum de professeurs et de politiciens acquis à leur cause pour faire reculer le lieutenant-gouverneur, le cas échéant. Le lieutenant-gouverneur a aussi déclaré vouloir supprimer les postes de professeurs titulaires dans les établissements publics. Pour les professeurs possédant déjà le poste, il voulait faire passer la révision, qui est actuellement effectuée tous les six ans, à une révision annuelle (Office of the Lieutenant Governor, 2022). Le lieutenant-gouverneur a finalement donné suite à sa déclaration avec deux projets de loi qui vont être déposés dans le cadre de la 88^e Assemblée législative. Alors que les détails ne sont pas encore disponibles, les objectifs sont explicités par le nom des projets de loi, soit le « *Senate Bill 16 – Banning Critical Race Theory (CRT) in Higher Education* » et le « *Senate Bill 18 – Eliminating Tenure at General Academic Institutions* » (Office of the Lieutenant Governor, 2023). Dans la mesure où ils seraient passés, cela limiterait fortement la liberté académique des professeurs dans le milieu de l'enseignement supérieur au Texas.

5.2. Tableaux synthèses d'analyse comparative

Les Tableaux 5, 6 et 7 présentent des grilles de comparaison des juridictions traitées, sur trois dimensions, à savoir (1) l'existence de législations et d'organismes intermédiaires de réglementation de l'enseignement supérieur, (2) les principaux mécanismes de gouvernance des établissements et (3) quatre critères d'analyse de ces mécanismes de gouvernance.

L'observation du Tableau 5 fait ressortir quatre points majeurs. Premièrement, la délégation d'importantes tâches de gestion du ministre à une agence gouvernementale est observable dans seulement trois cas, soit la Nouvelle-Zélande, le Texas et, à moindre échelle, la Californie. Dans les deux premiers cas, le rôle des agences (c.-à-d. la TEC et la THECB) inclut l'allocation du financement selon les formules en place. Le rôle de ces agences s'avère prépondérant dans leur système d'enseignement supérieur respectif.

Deuxièmement, dans la quasi-totalité des autres juridictions, les agences intermédiaires de réglementations de l'enseignement supérieur sont principalement constituées d'agences d'assurance qualité et/ou d'organismes de coopération, hormis en Nouvelle-Zélande où il ne s'agit que d'une agence gouvernementale. En outre, le Japon se démarque par l'importance du nombre de ces agents d'assurance qualité (15 agences) et d'organismes de coopération (6 organismes).

Troisièmement, en ce qui concerne la législation sur la création d'établissements, aucune des juridictions étudiées ne possède de disposition légale limitative, à l'exception de la Nouvelle-Zélande et du Québec où la désignation d'université relève exclusivement du gouvernement. Ailleurs, des mécanismes d'accréditation des universités sont mis en place.

⁴⁸ L'*Academic Freedom Alliance* est un organisme œuvrant pour la défense de la liberté académique. Elle est constituée de professeurs de collèges et d'universités (Academic Freedom Alliance, 2021).

Tableau 5 : Analyse comparative des mécanismes de gouvernance (partie 1)

	Agences intermédiaires de réglementation			Législation	
	Agence d'assurance qualité	Agence gouvernementale	Organisme de coopération	Loi limitant la création d'établissements	Législation sur la liberté académique
Québec	BCI	s.o.	BCI, FRQ, CSE, CCAFE	Oui	Oui
Bulgarie	NEAA	s.o.	s.o.	Non	Oui
Californie	Agences d'accréditations privées, CA des systèmes publics et BPPE	BPPE	s.o.	Non	Oui
France	HCÉRES, IGAENR	s.o.	s.o.	Non	Oui
Japon	15 agences d'évaluation et d'accréditation, dont 5 pour évaluations d'établissements	s.o.	JANU, JAPU, APUJ, JAPUC, NIER, NISTEP	Non	Non
Norvège	NOKUT	s.o.	HK-dir	Non	Oui
Nouvelle-Zélande	s.o.	TEC	s.o.	Oui	Oui
Texas	THECB, Agences d'accréditations privées	THECB	Western Information Network Association ; National Student Exchange	Non	Oui

Source : Analyse des auteurs

Quatrièmement, toutes les juridictions, à l'exception du Japon, disposent d'une législation portant sur la liberté académique. Bien que le cas du Japon soit particulier, il faut aussi spécifier que la portée des lois sur la liberté académique varie entre les juridictions. Par exemple, en Norvège et Nouvelle-Zélande, on décrit les implications concrètes de la protection de la liberté académique alors qu'au Texas on ne fait que spécifier que cette protection existe.

Le Tableau 6 met quant à lui en exergue les éléments des mécanismes de gouvernance. Trois constats importants se dégagent immédiatement. D'abord, il apparaît que, hormis la Nouvelle-Zélande qui, comme pour le Québec, ne table pas sur l'accréditation des établissements, toutes les autres juridictions s'insèrent au cœur de la gouvernance des établissements. Ensuite, on constate la prise en compte du suivi des performances dans toutes les juridictions (quoique cela

soit partiel en Bulgarie), contrairement au Québec où le suivi de la performance n'apparaît pas dans les mécanismes de gouvernance des établissements. Enfin, on peut également observer qu'à l'instar du Québec, le financement conditionnel ne constitue pas un aspect important des mécanismes de gouvernance des établissements dans les différentes juridictions, sauf au Japon et en Norvège (où la prise en compte n'est que partielle).

L'accréditation des programmes est un mécanisme de suivi présent dans plusieurs juridictions. Son utilisation est toutefois limitée de plusieurs manières. Dans certaines juridictions, il existe un processus d'accréditation pour tout nouveau programme (Québec, Texas et Bulgarie). Dans d'autres, l'accréditation des programmes est limitée seulement à quelques établissements (Norvège), à un cycle d'études particulier (France) ou à quelques types de programmes (Japon). Finalement, dans certains cas, la gouvernance n'inclut pas de processus d'accréditation des programmes (Californie et Nouvelle-Zélande).

Tableau 6 : Analyse comparative des mécanismes de gouvernance (partie 2)

	Mécanismes de gouvernance				
	Accréditation des établissements	Accréditation des programmes	Financement conditionnel	Approbation des investissements	Suivi de la performance
Québec	Non	Oui	Non	Non	Non
Bulgarie	Oui	Oui	Non	Partiel	Non (sauf pour de petits établissements)
Californie	Oui	Non	Non	Pour certains établissements	Oui
France	Oui	Oui (1er cycle) Non (2e/3e cycles)	Non	Non	Oui
Japon	Oui	Pour certains programmes	Oui (pour les universités publiques et nationales)	Oui	Oui
Norvège	Oui	Pour certains établissements	Pour certains établissements	Non	Oui
Nouvelle-Zélande	Non	Non	Non	Oui	Oui
Texas	Oui	Oui	Non	Non	Oui

Source : Analyse des auteurs

Le Tableau 7 combine les analyses des différentes juridictions sous les angles des quatre critères d'évaluation considérés. Plusieurs constats ressortent de l'analyse comparative. Dans un premier temps, du point de vue de la reddition de compte, le Québec se distingue des autres juridictions

sur la manière de procéder. Au Québec, la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire contient des dispositions importantes en matière de reddition de compte. Toutefois, c'est en pratique à travers les règles budgétaires que l'essentiel de la reddition de compte est effectué. Dans les autres juridictions, la reddition de compte est effectuée soit à travers un processus d'assurance qualité (Bulgarie), un mécanisme de suivi de la performance (Californie, Nouvelle-Zélande) ou les deux (Norvège, France, Texas, Japon). L'accessibilité des données de performance des universités représente aussi un élément important de la reddition dans d'autres juridictions. La Nouvelle-Zélande et la Californie fournissent un effort particulier dans ce sens.

Pour ce qui est de l'autonomie institutionnelle, elle reste incomplète dans toutes les juridictions retenues. Les actions du gouvernement viennent limiter cette autonomie d'une manière ou d'une autre. Dans certains cas, les processus des redditions de compte plus stricts créent des environnements où les décisions administratives des universités sont influencées par le contrôle des autorités. C'est le cas en Nouvelle-Zélande et au Texas. Dans d'autres endroits, un niveau d'autonomie plus élevé est utilisé comme une carotte pour forcer les établissements à se soumettre à des processus d'accréditation plus stricts. C'est le cas du Japon et de la Norvège où seulement certains établissements ont une autonomie complète dans la création de programmes à condition qu'elles passent par un processus d'accréditation institutionnel particulier. La Bulgarie fait bande à part en matière d'autonomie institutionnelle. Il s'agit de la juridiction où elle est le mieux protégée. L'envers de la médaille dans ce cas-ci est une incapacité relative du gouvernement bulgare à mettre en place des politiques nationales en enseignement supérieur. Au Québec, tout comme pour la reddition de compte, la principale limite à l'autonomie institutionnelle est celle des règles budgétaires et les effets induits qu'elles communiquent.

En ce qui concerne les intentions normatives, elles restent généralement centrées autour de l'élargissement de l'autonomie institutionnelle des établissements et de l'amélioration de la qualité et de la performance dans l'enseignement supérieur, alors qu'au Québec, subventionner les coûts de l'enseignement (notamment à travers le financement aux intrants) apparaît comme l'intention principale. Cette situation du Québec pourrait peut-être s'expliquer (entre autres) par le fait qu'il ne semble pas, a priori, y avoir de définition suffisamment claire du rôle dévolu aux établissements, comme c'est par exemple le cas en France avec la Loi ESR qui précise les missions des établissements d'enseignement supérieur.

Enfin, les effets induits des systèmes de gouvernance sont très hétérogènes. Malgré tout, on peut distinguer certaines tendances. Une première tendance commune à la majorité des juridictions de comparaison est que les effets induits par les principaux mécanismes de gouvernance sont beaucoup plus en déphasage que concordants avec les intentions normatives des gouvernements, notamment dans les juridictions à gouvernance beaucoup fondées sur la performance et le financement aux intrants (Nouvelle-Zélande, Texas, Norvège, Californie). Un second point important est que dans certaines juridictions, les effets induits apparaissent sous forme de réorganisation de la gestion interne par des établissements (France et Japon, notamment) et de renforcement de la coopération ou la compétition entre les établissements (France, Texas).

Tableau 7 : Comparaison selon les critères d'analyse

	Critères d'analyse			
	Reddition de compte	Autonomie institutionnelle et liberté académique	Intentions normatives	Effets induits
Québec	Processus effectué principalement à travers les règles budgétaires. Quelques dispositions sont légiférées. Le MES dispose de mécanismes de gestion des fonds publics dont il fait peu usage.	Loi sur la liberté académique. L'autonomie institutionnelle est limitée par les règles budgétaires. Contradiction possible entre la législation sur les actifs numériques et les pratiques universitaires.	Pas de définition claire du rôle des universités. Le financement aux intrants indique une intention de subventionner les coûts de l'enseignement.	Difficile d'évaluer les effets des évaluations des subventions conditionnelles parce qu'elles sont peu transparentes.
Bulgarie	Reddition de compte aux trois à six ans selon le processus d'accréditation institutionnel.	L'autonomie institutionnelle est considérée comme une priorité. Le financement historique induit peu d'intervention de l'État.	Autonomie institutionnelle garantie. Importance marquée aux cycles supérieurs et à la recherche.	Puisque l'État intervient peu, il est difficile de communiquer une politique d'enseignement supérieur. Certaines pénalités poussent les universités vers la recherche.
Californie	La reddition de compte occupe une place importante. Établissements tenus de fournir un nombre important de rapports et de données. Données accessibles au public.	Autonomie limitée par les différents CA dans le public. Autonomie limitée par le processus d'accréditation dans le privé.	Qualité et performance des établissements, accessibilité aux études, et répondre aux besoins de main-d'œuvre.	Déconnexion entre l'intention normative de performance et la formule de financement aux intrants. Le suivi de performance des institutions privées est dépendant des agences d'accréditations.
France	Institutions tenues de déposer des rapports de suivi au Ministère et au HCÉRES.	Marge de manœuvre des établissements en grande partie soumise à des contraintes gouvernementales.	Accroître l'autonomie des universités, performance de l'enseignement et qualité de la recherche et aligner le système universitaire français sur les exigences du processus	Quelques effets positifs en matière de réussites étudiantes dans certains établissements, accroissement de la coopération entre établissements via des regroupements (Fusion, Communautés...).

Source : Analyse des auteurs

Tableau 7 : Comparaison selon les critères d'analyse (suite et fin)

Critères d'analyse				
	Reddition de compte	Autonomie institutionnelle et liberté académique	Intentions normatives	Effets induits
Japon	Reddition réalisée à travers le processus d'accréditation et la révision des plans de développement des universités.	L'autonomie varie selon le type d'institution universitaire et des gouvernements locaux. Elle est aussi limitée par les exigences d'accréditation. Absence de loi sur la liberté académique.	Intention annoncée vers plus d'autonomie et « libre marché » de l'enseignement supérieur. Internationalisation des établissements et amélioration de la qualité.	La forte proportion d'universités privées a mené à un relâchement de la gestion. Le nombre important d'agences d'accréditation permet aux établissements de sélectionner l'agence qu'elles préfèrent.
Norvège	À travers l'évaluation de la qualité. Sinon processus non systématique.	Forte autonomie pour les universités. Faible pour les établissements non universitaires.	Amélioration de la qualité et autonomie institutionnelle sont les objectifs principaux.	L'accréditation augmente le nombre d'universités. Le suivi de la performance a peu d'effets.
Nouvelle-Zélande	Reddition fréquente sur plusieurs mesures. Données accessibles au public.	Autonomie protégée par la loi. Toutefois, cette autonomie est limitée par la reddition de compte.	Inclusion des groupes défavorisés et arrimage au marché du travail sont les objectifs principaux.	La gouvernance « à la performance » et le financement aux intrants induisent des incitatifs contradictoires.
Texas	Reddition de compte importante, entre autres afin d'assurer le suivi de la performance des établissements. Données accessibles au public.	Autonomie institutionnelle inscrite dans les statuts de l'État. Elle est cependant limitée par la reddition de compte et le THECB.	Répondre à la demande de main-d'œuvre ; développement de la recherche ; coopération entre les établissements ; assurance de la qualité.	Compétition entre les établissements ; contrôle de la concurrence par le THECB ; Déconnexion entre objectifs de performances et financement aux intrants.

Source : Analyse des auteurs

5.3. Analyses des effets induits

Une intervention directe dans le fonctionnement interne des universités s'avère généralement inefficace, notamment parce qu'elle crée des réactions qui nuisent à la productivité globale de l'établissement. Ce n'est cependant pas le cas de toutes les interventions dans l'organisation ou le fonctionnement des établissements. Ainsi, on note le succès des interventions qui visent à réformer seulement la partie de l'établissement qui interagit à la fois avec les autorités étatiques ou agencielles, d'une part, et avec les parties prenantes internes, d'autre part. Il s'agit le plus

souvent du conseil d'administration (ou son équivalent) et de la haute direction. On observe dans la littérature que c'est ce palier de la gouvernance qui se trouve à devoir gérer à la fois les interventions gouvernementales et la réaction des parties prenantes internes en réaction à ces interventions.

Ce qui ressort des expériences internationales, c'est que les interventions gouvernementales, peu importe leur nature, sont d'abord traitées (et portent majoritairement) sur ce que nous appelons une zone d'interface entre le gouvernement en question et l'établissement visé : le niveau décisionnel dans l'établissement qui se voit chargé d'assurer la conformité aux exigences et de gérer, voire de mener à bien, la demande imposée par le gouvernement (ou par une agence). Dans la littérature scientifique, le groupe qui occupe cette zone d'interface est systématiquement la direction universitaire. Il est extrêmement difficile aux yeux des études recensées de dégager une façon efficace pour un gouvernement d'intervenir directement dans le fonctionnement de l'établissement, que ce soit par le biais des agences, de l'assurance-qualité ou de la gestion des sources de financement (subventions, effectifs ou partenariats).

Prenons ces constats du point de vue du financement. S'il est possible d'influencer les choix que font les acteurs universitaires en créant, par exemple, des incitatifs à des comportements institutionnels (comme l'atteinte de l'équilibre budgétaire), l'existence de la zone d'interface qu'occupent présentement les directions limite à l'échelle institutionnelle l'effet direct de ces incitatifs (ou dissuasifs). S'il est possible d'imposer une approche particulière de la gestion (par exemple, la gestion axée sur les résultats), il est difficile pour un État d'affirmer avec certitude que les données fournies par les établissements en réponse à cette approche reflètent le fonctionnement réel souhaité par la décision originale d'imposer une approche particulière. Ainsi, l'existence d'une zone d'interface entre l'État et les établissements soulève invariablement la question de la qualité de l'image du fonctionnement de l'établissement que renvoient les données produites spécifiquement pour l'État, dans la perspective (ici) de gestion axée sur les résultats.

Le groupe qui occupe cette zone d'interface devient donc un interlocuteur incontournable et, comme au Danemark, même un *gatekeeper* du milieu universitaire. En effet, on observe que les directions et les conseils d'administration tendent à utiliser les interventions correctives de l'État à deux égards : légitimer leur leadership en se présentant comme les seuls défenseurs de l'autonomie institutionnelle, et remplacer l'autonomie des universitaires, par définition difficile à contrôler, par cette autonomie institutionnelle dont l'État les a faits dépositaires. L'injonction d'autonomie supposée inciter des comportements désirés chez les occupants de cette zone d'interface ne les subordonne pas à l'État, mais tend plutôt à légitimer des choix stratégiques qui incluent un refus de coopérer avec cet État. En plus de créer cette zone d'interface, l'autonomisation des universités a permis aux groupes qui l'occupent de se détacher quelque peu du besoin de légitimité au sein de l'établissement pour devenir légitimes en eux-mêmes. Si cette légitimation accrue des directions et des Conseils permet d'implanter des réformes importantes (comme en France), elle crée également le risque de renforcer leur capacité à résister à d'autres réformes.

Or, la recension relève finalement que ce transfert de toute la légitimité institutionnelle vers les seuls groupes qui occupent la zone d'interface se fait au détriment de mécanismes de

gouvernance qui sont intrinsèques à la productivité universitaire. L'omniprésence de résistances coûteuses semble parfois faire de l'ombre au constat que les interventions étatiques dans la gouvernance globale des établissements universitaires, même si elles apportent souvent des gains mesurables à court terme, induisent chez les uns des comportements décisionnels qui s'éloignent des finalités de l'établissement universitaire et, chez les autres, une démobilisation susceptible d'affecter sur le long terme la production universitaire que l'on cherchait au départ à augmenter.

6. Recommandations

Devrait-on changer les modes de gouvernance externe des universités québécoises ? Nous pensons que certaines modifications, à l'égard de l'analyse comparative développée dans ces pages, vont de soi. Nous estimons également que certaines avenues sont à proscrire.

Nos analyses nous portent à présenter nos recommandations en deux ensembles distincts. Le premier ensemble relève de la modernisation des dispositions déjà existantes alors que le second propose deux avenues différentes, introduisant des approches nouvelles. Pour ce deuxième ensemble, nous offrons deux avenues parce qu'elles relèvent foncièrement d'arbitrages à faire entre des intérêts contradictoires. Ces arbitrages appartiennent aux élus.

Les recommandations spécifiques sont détaillées plus loin et nous débutons par l'exposition de quelques réflexions générales qui se dégagent quant à la gouvernance externe des universités du Québec.

La première relève de la nécessité de la gouvernance externe. Qui dit subvention aux établissements universitaires dit qu'il doit nécessairement y avoir une évaluation du nombre d'établissements et de programmes pouvant bénéficier de la subvention, ne serait-ce que pour évaluer les effets de dilution de la subvention vis-à-vis des effets d'un nombre plus élevé d'établissements ou de programmes. Pour les mêmes raisons, la construction d'infrastructures, généralement subventionnées, demande une évaluation des impacts à l'égard des fonds publics.⁴⁹ En d'autres termes, une gestion minimale des effets de la concurrence est requise. Cette gestion appartient actuellement au ministère de l'Enseignement supérieur, mais cette tâche pourrait également être confiée à une AIR.

La seconde est que la gestion de la qualité ne devrait pas être exercée par une institution autre que l'université. Aucune définition consensuelle de la qualité ne ressort de la littérature et il n'y a pas de soutien empirique à l'efficacité des systèmes de gestion externe de la qualité. Au mieux, des dispositions de gouvernance externe s'occupant de la gestion de la qualité travailleraient à vide et à partir de définitions multiples. On notera, dans notre analyse portant sur le Japon (section 3.4.), la démultiplication des agences d'accréditation, laissant justement aux établissements la capacité de choisir celle qui l'avantage le plus. Inversement, une agence unique d'évaluation de la qualité sera, dans le pire des cas, perçue comme une agence de conformité qui sera décriée tantôt par les désavantagés et tantôt par ceux qui n'adhèrent pas à sa définition. Dans les juridictions où ces mandats existent, les évaluations se résument à une conformité procédurale. Elle serait probablement jugée liberticide sur le plan académique.

La troisième est que les AIR pourraient constituer des outils appropriés dans certains domaines de gestion. En particulier, les AIR peuvent être souhaitables en ce qui concerne la coopération

⁴⁹ Soulignons que même les constructions d'infrastructures qui ne sont pas subventionnées ont un impact sur les fonds publics et la concurrence entre établissements. Par conséquent, l'assise de réglementation de la concurrence va au-delà de l'octroi de la subvention.

de gestion universitaire. Elles peuvent également constituer une plateforme d'échange pour les acteurs du milieu universitaire. Cette approche renforcerait certainement le couplage entre le Ministère et la communauté universitaire. À ce titre, il convient de souligner que les règles budgétaires québécoises ont le dos large. À titre d'exemple, si le Ministère souhaite améliorer la réussite dans le milieu universitaire, il est difficile d'imaginer que cette intention se matérialise dans les établissements sans engagement des enseignants d'une part, et des étudiants de l'autre. Une AIR où ces acteurs interviendraient permettrait certainement d'améliorer ce couplage. N'est-ce pas la posture de base des Fonds de recherche du Québec ? Un exercice de transposition peut peut-être servir d'inspiration.

La quatrième est que la décentralisation de décisions à une AIR devrait aussi être évaluée à l'égard de la légitimité démocratique vis-à-vis de l'autonomie institutionnelle. Une AIR constituée de pairs universitaires (tels les Fonds de recherche) réduirait certainement les considérations d'asymétrie d'information et augmenterait la capacité du réseau universitaire à prendre des décisions éclairées en matière de gestion de la concurrence entre établissements. Inversement, une telle agence perdrait alors la légitimité provenant d'une personne démocratiquement élue à communiquer des orientations au réseau universitaire.⁵⁰ Ce faisant, les décisions à hautes implications éthiques et politiques ne devraient pas être soumises à une AIR.

La cinquième est que la conception québécoise de la concurrence internationale entre universités est, d'exercice, mercantiliste et portée vers l'externe. La réflexion sur l'internationalisation porte sur le soutien des établissements québécois à développer leurs portées et leur rayonnement à l'extérieur du Québec. Aucune discussion ne porte sur l'apport possible qu'il pourrait y avoir à ce que des établissements universitaires étrangers s'installent au Québec. Les lois québécoises et les règles budgétaires ne sont pas établies dans cette optique. Au mieux, on réfléchit à l'apport de la concurrence internationale en matière de mobilité étudiante dans les pays francophiles. Cette considération est bien sûr délicate, car une ouverture à l'externe peut être associée au désengagement de l'État en enseignement supérieur, et il y a bien sûr des considérations linguistiques et culturelles à prendre en compte. Soulignons cependant que même dans des juridictions où les universités sont hautement contrôlées et subventionnées par l'État, il existe des dispositions d'ouverture à l'installation ou à la création de nouveaux établissements.

6.1. Premier ensemble de recommandations

L'examen des pratiques de gouvernance externe du Québec et des autres juridictions nous mène à formuler un ensemble de recommandations qui relèvent de l'amélioration des pratiques existantes. Nous détaillons ces dernières en matière de modifications législatives et réglementaires, de modifications aux règles budgétaires, puis de modifications aux pratiques du ministère.

⁵⁰ Il serait également possible que le politique bafoue les orientations d'une telle commission en changeant ses mandats à travers une loi.

Modifications législatives et réglementaires

Sur le plan législatif, nous recommandons de rouvrir la Loi sur les établissements de niveau universitaire pour y intégrer trois changements (Publications du Québec, 2023j). Nous proposons également l'introduction d'une disposition d'exception pour les universités, en lien avec le règlement de la Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement (Publications du Québec, 2023k). Cette recommandation repose sur l'analyse des cadres législatifs des juridictions étudiées.

En lien avec la Loi sur les établissements de niveau universitaire, nous recommandons d'abord une mise à jour des pénalités administratives qui y sont inscrites à l'article 5. Même à l'échelle des plus petits établissements universitaires, une pénalité de 1000 \$ constitue une somme négligeable. Nous suggérons ainsi de mettre à jour le montant des pénalités pour renforcer leur capacité dissuasive, de même que donner au gouvernement un pouvoir réglementaire pour en faire une mise à jour annuelle. Il en va de même pour les pénalités administratives applicables aux personnes. Nous recommandons ensuite d'amender l'article 4.1 pour permettre au gouvernement de changer les différentes modalités de reddition de compte qui sont présentement édictées aux articles 4.2 à 4.6. Ces modalités seraient ainsi placées dans un règlement. Le Ministère détient déjà les pouvoirs de demander les données qu'il juge utiles au sein des règles budgétaires pour fins d'octroi de subventions. L'idée est de codifier une malléabilité similaire dans la loi. Notre dernière recommandation à l'égard de cette loi relève d'un constat d'une absence importante quant aux intentions normatives de la loi, en comparaison avec les autres juridictions analysées (par exemple la Norvège ou la Nouvelle-Zélande), à savoir que le rôle (ou la mission) des établissements universitaires n'est nulle part édicté dans les textes législatifs. Nous proposons ainsi d'inscrire une définition de la mission universitaire, dont une première mouture pourrait être :

Le rôle des universités est de développer et transmettre les connaissances par le biais de la recherche, de l'enseignement et de servir le public par le biais de services à la collectivité. Leur rôle s'exerce de manière autonome et s'appuie sur le principe de collégialité.

Cette mouture représente un point de départ — et certainement perfectible — et sert à illustrer que la mission universitaire devrait faire partie des textes législatifs s'y rattachant.

En lien avec cette réouverture de cette loi, nous suggérons aussi au gouvernement d'étudier trois éléments additionnels. Le premier est en lien avec l'ajout de protections d'usage aux termes associés à des établissements de haut savoir tels que « institut », « académie » ou « collège ». Dans certaines juridictions comme la Norvège ou au Texas, ces termes ont des définitions bien précises dans la loi qui permettent une clarté administrative dans les devoirs et responsabilités de chaque partie.

Le second est d'étudier la protection du terme de « professeur d'université ». Depuis le rapport Parent, l'usage de ces termes s'est démultiplié au-delà de leur sens commun, parfois en diluant leur sens. L'analyse des juridictions montre une volonté des États mentionnés à traduire la liberté

académique à travers les dispositions législatives. La clarification du terme de « professeur d'université » joue un rôle conceptuel central à cet effet.

Le troisième vise la consolidation législative : nous suggérons également d'étudier l'intégration des lois portant sur les violences à caractère sexuel et sur la liberté académique au sein de la Loi sur les établissements de niveau universitaire.

La Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement vise un usage efficient des données numériques au sein de l'appareil public. *A contrario*, elle ne vise pas à s'approprier une ou des propriétés intellectuelles. Or, la définition actuelle de l'article 12.10 de la loi peut s'interpréter comme un moyen de s'approprier les brevets, travaux de recherche, d'enseignement ou autres inventions stockées sur des supports numériques des établissements universitaires. Les universités sont particulières à cet égard, aux sens où elles sont créatrices de savoir, et ont déjà des politiques de gestion de la propriété intellectuelle. Toutefois, la loi les assimile à n'importe quel autre « organisme public ». Une législation qui aurait pour effet indirect de retirer les bénéfices de cette création inciterait à ne faire aucun développement. Par conséquent, nous recommandons une disposition réglementaire d'exception pour garantir le respect des politiques de propriété intellectuelle des universités, sans égard à son support numérique.

Modifications aux règles budgétaires

La section 7 des règles budgétaires accorde des pouvoirs à la Ministre de retenir une partie ou la totalité des subventions si les règles budgétaires ne sont pas respectées. Cette section est large, dépourvue de directives et est rarement appliquée. À notre connaissance, le Ministère n'emploie cette disposition que pour demander des plans de redressement aux établissements en déficit structurel.

Nous recommandons de changer cette approche. Il serait pertinent de détailler de nouveaux cas d'usage, de définir les intentions normatives associées et la « partie » de la subvention retenue associée. Dans quelles circonstances est-il acceptable de développer un programme similaire à celui d'un autre établissement ? Dans quelles circonstances est-il acceptable qu'un établissement ouvre un campus à côté d'un autre ? Quelles seraient les pénalités ? Ces questions, parmi d'autres, permettraient aux établissements de mieux arbitrer leurs intérêts avec l'intérêt public.

Comme nous l'avons évoqué à la section précédente, la Nouvelle-Zélande et la Californie font figure de modèle quant à la cohérence de leurs mécanismes de reddition de compte avec les intentions normatives énoncées. Cette cohérence offre à la fois aux gouvernements d'exercer un plus grand contrôle sur le système d'enseignement supérieur et aux établissements de connaître clairement leur marge de manœuvre.

En somme, nous pensons que le Ministère dispose déjà de certains leviers de gouvernance externe à travers les conditions d'octroi de sa subvention, mais devrait mieux les développer pour en faire usage. Dans le deuxième ensemble de recommandations, nous présentons notamment un exemple où cette section pourrait servir à moduler les incitatifs à développer des programmes.

Modifications aux pratiques administratives du Ministère

Les décisions en matière de financement de programmes ou encore les suites données à différents rapports de reddition de compte sont généralement inconnues de la communauté universitaire. Peu de documents sont publiés quant aux pratiques guidant l'approbation ou le refus de financement de programmes, ni même des demandes qui sont acheminées au Ministère. Par ailleurs, la communauté universitaire gagnerait certainement à comprendre comment les rapports de reddition de compte sont employés par le Ministère à des fins décisionnelles.

La transparence quant aux décisions ministérielles est un attribut des juridictions ayant des pratiques exemplaires en matière de reddition de compte. Par exemple, la Nouvelle-Zélande, la Californie de même que le Texas rendent accessibles au public les données de performances rapportées par les établissements universitaires.

Nous recommandons ainsi au Ministère de rendre ses décisions et analyses plus transparentes. Dans un premier temps, il serait approprié de rendre les critères décisionnels d'évaluation de programmes connus, de même que les décisions rattachées à chaque demande. La publication de ces informations aurait ainsi un effet de rétroaction important à l'intérieur des établissements. À terme, il améliorerait le processus de soumission et de demandes d'approbation.

Finalement, puisque le Ministère est à développer son système de données postsecondaires, nous pensons qu'il y a lieu de s'inspirer des pratiques de la Californie en matière d'architecture intégrée de suivi. Une rencontre entre le MES et une délégation californienne, portant sur les forces et améliorations de leur système, pourrait certainement constituer une opportunité de transfert d'expertise.

6.2. Deuxième ensemble de recommandations

Ce deuxième ensemble de recommandations développe des approches nouvelles en matière de gouvernance externe. L'une réduit l'autonomie des établissements universitaires alors que l'autre l'augmente. Dans le premier cas, cette nouvelle approche accorde des leviers additionnels de gouvernance externe applicables au système québécois. Le second vise au contraire une décentralisation de ces décisions. Dans les deux cas, le premier ensemble de recommandations s'applique. Précisons que la seule mise en œuvre du premier ensemble de recommandations constitue également, à l'égard des deux options ci-dessous, une autre option implicite.

Création d'une AIR

Nous pensons que la création d'une agence intermédiaire de réglementation pourrait contribuer à la gouvernance du réseau universitaire selon trois dimensions : pallier les échecs de coordination entre les différents établissements, globalement réduire l'asymétrie d'information quant à la capacité d'orientation du réseau et contribuer à intégrer les parties prenantes du réseau universitaire dans une gouvernance multi-agents. *A contrario*, nous ne pensons pas qu'une telle

agence devrait se faire confier des mandats d'évaluation de la « qualité » des programmes. En substance, ce concept est trop vague pour asseoir une quelconque légitimité.

En matière d'échecs de coordination entre les établissements, nous pensons nommément à trois dimensions, soit la concurrence par la création de programmes, la concurrence par l'ouverture de succursales et la reconnaissance des acquis. Une telle agence se verrait ainsi confier des pouvoirs d'autorisation ou de refus quant à la création de programmes ou de succursales, de manière similaire à l'approbation en deux étapes (BCI, puis MES) qui prévaut actuellement.

En matière de reconnaissance des acquis, trois dimensions sont à considérer. La première relève de la dérive associée au morcellement de la formation. Rappelons que l'idée d'une formation complète — baccalauréat, maîtrise ou autre — vise à garantir le développement d'une pensée complète — technique, critique ou fonctionnelle, selon le sujet — en lien avec le thème structurant le diplôme. La décomposition de cette formation en cours, crédits ou autre est une conséquence administrative relevant de la gestion de programme. Dans cette optique, le rôle des établissements universitaires n'est pas de se porter garante de *toute* formation acquise, mais bien celle qu'elle dispense et évalue. Personne n'est obligé de faire des études supérieures et il y a d'autres moyens d'apprendre. En corollaire, une personne qui abdique au cheminement universitaire devrait comprendre qu'elle abdique au diplôme attestant de ces connaissances. La deuxième dimension porte sur l'évaluation de cette « pensée complète » au sein de programmes de formation. La conception de programme universitaire structure généralement l'apprentissage autour de quelques cours obligatoires, d'ordinaire plus costauds, constituant le tronc commun d'un programme. Cette conception est également articulée autour du corps professoral existant. Au sein d'un département, la conception de programme viendra avec une forme de coordination entre professeurs pour garantir la couverture de différents segments de programmes. Cette coordination prendra différentes formes : la coordination du niveau de difficulté des cours, la matière couverte, le tri basé sur la capacité des étudiants à passer à l'année suivante du programme, et la répétition des concepts. La reconnaissance d'acquis érode ce processus de coordination en s'appuyant seulement sur la similitude de concepts ou de cours.⁵¹ Sur une base administrative, elle s'appuie sur l'idée que cette coordination est sans valeur, ou que l'ensemble ne vaut pas plus que les parties. Un mécanisme de coordination de la reconnaissance des acquis qui ne reconnaît pas cette plus-value de coordination permettrait alors à une personne habile à manœuvrer l'administration universitaire à se composer un diplôme de qualité moindre. En somme, un processus à grande échelle de reconnaissance des acquis devrait également tenir compte de l'interdépendance des formations au sein d'un même programme. La troisième dimension est que le gouvernement ne peut raisonnablement demander aux établissements universitaires québécois de reconnaître n'importe quels acquis sans créer une entrave importante à l'autonomie institutionnelle. Dans ce contexte, l'autonomie est garante de la qualité que l'établissement est prêt à reconnaître. Ce constat vient alors avec deux possibilités pour une éventuelle agence. La première est que cette agence se voit confier l'autorité de délivrer des diplômes, ce qui vient avec l'extension logique d'avoir un corps professoral au cœur de sa logique

⁵¹ Pour ne nommer qu'un exemple, un cours de droit dispensé dans un programme d'administration, bien que les descriptions puissent être similaires, n'a pas du tout la même teneur qu'un cours de droit dans un département de droit.

décisionnelle. La seconde est qu'une université déjà présente endosse le travail d'une telle agence pour fins de diplomation, prenant de fait la responsabilité de pallier l'échec de coordination. Dans le premier cas, c'est l'agence qui forgera la crédibilité de ses diplômés en décidant de quelle manière composer avec des reconnaissances d'établissements multiples. Dans le deuxième cas, c'est la crédibilité de l'établissement qui agira à titre de signal de crédibilité des diplômés à forte composante de reconnaissance d'acquis.

Sur le plan de l'intégration des parties prenantes, l'idée est de formaliser des pratiques qui existent déjà entre le MES et les différents acteurs au sein de discussions et d'orientation quinquennales. Une agence pourrait servir de lieu pour concerter les acteurs autour d'objectifs communs.

En sus de ces considérations, l'intégration des tâches actuellement dévolues au MES en matière d'évaluation de programmes pour fins de subventions pourrait être confiée à cette même agence. Dans ces circonstances, le travail du Ministère se résumerait à communiquer les capacités budgétaires de financement et l'agence devrait alors trancher quant à l'ouverture (ou la fermeture !) de programmes. Pour ce volet, le travail de l'agence devrait concerner l'évaluation par les pairs. Au même titre que le fait déjà les Fonds de recherche du Québec, un ensemble d'experts universitaires auraient la responsabilité d'évaluer les demandes relevant du financement des programmes.

Décentralisation par les règles budgétaires

L'approche de création d'agences présume que le Ministère souhaite corriger les échecs de coordination par le développement d'une structure. Il serait aussi possible de corriger ces échecs en changeant les incitatifs qui sont actuellement communiqués dans les règles budgétaires. L'idée serait alors d'abandonner la logique de pondération des disciplines sur la base des « coûts observés », mais plus d'établir une logique de pondération sur la base des orientations que le Ministère souhaite mettre en œuvre. À titre d'exemple, le Ministère pourrait établir que la valeur d'un programme additionnel serait moins importante que celle de programmes existants. En contrepartie, le Ministère renoncerait à ses pouvoirs d'autorisation pour fins de financement de programmes. En introduisant un jeu de pondération, le gouvernement modifie les incitatifs de manière que les établissements intègrent la responsabilité associée à la dilution de la subvention. Cette approche permettrait certainement de réguler la création de programmes tout en garantissant une forme de contrôle budgétaire. Elle décentralise également la décision là où se trouve l'expertise, corrigeant de fait l'asymétrie d'information quant à la qualité des programmes.

Cette approche vient cependant avec trois défis. D'abord, elle incitera les établissements à substituer leurs inscriptions de nouveaux programmes (à faible rémunération) vers les « vieux » programmes (à rémunération plus élevée). L'approche demande donc un système rigoureux de conformité des déclarations d'inscriptions (ou de tout autre indicateur servant d'assise aux règles budgétaires). Le deuxième défaut est qu'il faut établir la valeur de cette rémunération plus faible. C'est un travail appliqué que nous recommandons de développer avec les données au sein des établissements universitaires. Le troisième est le corollaire politique d'une rémunération plus faible : on soulignera que l'approche mène à un « sous-financement » de ces nouveaux

programmes. Le but est effectivement de réguler l'échec de coordination par une rémunération plus faible des nouveaux programmes. Il faudra ainsi : 1) rappeler à un établissement que personne ne l'a forcé à développer de nouveaux programmes à ces conditions ; et 2) que le MES soit capable de maintenir cette posture malgré les pressions politiques.

Si on souhaite inciter à la reconnaissance d'acquis à l'intérieur d'une approche décentralisée, il faut alors introduire une composante de financement des universités qui dépend des diplômes décernés. Ce faisant, les établissements sont incités à accroître la diplomation, incitant à reconnaître des acquis plus souvent. Sur le plan des finances, reconnaître des acquis devient une manière d'augmenter la marge de manœuvre financière des établissements. Cependant, les défauts associés à la reconnaissance des acquis discutés dans la section précédente, de même que les défauts associés au financement à la diplomation, se transposent à cette approche. Ce faisant, une composante modérée est de mise. Signalons également qu'avec cette approche, le Ministère compenserait également les universités pour la formation qui n'est pas dispensée. Pratiquement, le Ministère paierait toujours pour l'asymétrie d'information, mais d'une manière différente. Il y aurait cependant plus de reconnaissance d'acquis.

7. Conclusions

L'analyse comparative des différents systèmes de gouvernance de l'enseignement supérieur de par le monde nous permet de mettre de l'avant une série de constats utiles pour l'avenir du Québec. Elle permet également d'exprimer un premier constat assez clair : le système de gouvernance de l'enseignement supérieur québécois ne manque pas de leviers. Il comporte plusieurs similitudes avec bien d'autres systèmes. Par conséquent, les recommandations exprimées dans ce rapport s'appuient d'abord sur un usage décomplexé des leviers existants plutôt que sur l'idée d'en développer de nouveaux. Le but est d'affiner ceux-ci afin de les rendre plus cohérents avec les intentions gouvernementales.

Les conclusions de l'analyse comparative nous portent à proposer une série d'améliorations au système de gouvernance de l'enseignement supérieur (voir section 6). Dans un premier temps, nous suggérons un ensemble de modifications procédurales portant sur les lois, les règles budgétaires ainsi que les pratiques de gouvernance actuelles. Ces modifications constituent une modernisation de la gouvernance. Dans un second temps, nous proposons au MES deux avenues de réforme plus importantes, selon la direction que le ministère souhaite emprunter. Les deux avenues visent à corriger des défaillances de coordination, mais à travers deux mécanismes différents (centralisation vs décentralisation). La première avenue impliquerait la création d'une agence intermédiaire de réglementation dont la présence permettrait d'améliorer la coordination entre les acteurs et de réduire l'asymétrie d'information propre à la création de programmes. La seconde avenue est une modification de la gouvernance par un changement des règles budgétaires pour signaler des approches jugées indésirables.

Au-delà de ces recommandations spécifiques, notre évaluation met en lumière deux grands éléments de la gouvernance de l'enseignement supérieur au Québec où un besoin d'amélioration peut améliorer la performance du système. Il s'agit de la transparence et de la concertation. On note que comparativement à plusieurs autres juridictions, les données concernant les universités sont plus difficiles à obtenir, ce qui crée un obstacle supplémentaire à la bonne performance du réseau. Similairement, les acteurs de l'enseignement supérieur au Québec manquent d'espaces de concertation qui permettraient un meilleur couplage de leurs différents objectifs. Tout changement de politique menant à une transparence et une concertation accrue serait, toute chose égale par ailleurs, souhaitable.

En dernier lieu, il est important d'insister sur la notion d'arbitrage dans la mise en œuvre des changements de politique concernant la gouvernance. Bien que les recommandations dans ce rapport visent à améliorer l'ensemble du fonctionnement du système d'enseignement supérieur, il n'en demeure pas moins que leur mise en place peut avoir des implications indésirables quant à certains aspects de la gouvernance. Par exemple, le premier ensemble de recommandations implique une restriction de l'autonomie institutionnelle, contrairement au deuxième ensemble qui l'augmente. Bien que nous pensions que ces recommandations auront des effets bénéfiques dans l'ensemble, il reste toutefois qu'une approche par rapport à l'autre requiert une décision qui relève d'élus. Il est donc important de garder en tête que tout changement de la part du décideur

donnera lieu à ce genre d'arbitrage, tantôt en matière de ressources et tantôt en matière d'autonomie.

Références

Academic Freedom Alliance (2021). *Mission of the Academic Freedom Alliance*, page web consultée en ligne en décembre 2022 à partir de l'adresse <https://academicfreedom.org/about/>

Academic Freedom Alliance (2022). *Statement on Texas Proposals to Eliminate Tenure*. Press release, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://academicfreedom.org/statement-on-texas-proposals-to-eliminate-tenure/>

Academic Senate for California Community Colleges (2021). *Accreditation. Curriculum Resources for California Community Colleges*, page web consultée en ligne en janvier 2023 à partir de l'adresse <https://www.ccccurriculum.net/compliance-2/accreditation/>

Accrediting Commission for Community and Junior Colleges (2014). *Accreditation Standards. Western Association of Schools and Colleges*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://accjc.org/wp-content/uploads/Accreditation-Standards-Adopted-June-2014-Annotated-with-Policies-and-Regulations.pdf>

Accrediting Commission for Community and Junior Colleges (2022). *Eligibility, Candidacy and Initial Accreditation Manual*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://accjc.org/wp-content/uploads/Eligibility-Candidacy-and-Initial-Accreditation-Manual.pdf>

Agence norvégienne d'assurance qualité en éducation (2020). *Høgskolen i Innlandet - Søknad om akkreditering som universitet*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse https://www.nokut.no/globalassets/nokut/rapporter/akkreditering-institusjon/2020/soknad-om-akkreditering-som-universitet_hogskolen-i-innlandet_2020.pdf

Agence norvégienne d'assurance qualité en éducation (2023). *Higher Education Institutions*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.nokut.no/en/norwegian-education/higher-education/higher-education-institutions/>

Assemblée nationale du Québec (2022). *Projet de loi sur la liberté académique en milieu universitaire*, récupéré en ligne en Janvier 2023 à partir de l'adresse <https://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2022C21F.PDF>

Association of Private Universities of Japan (2022). *List of Members*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.shidaikyo.or.jp/englishsite/apuj/member/>

Baird, J. (2013). *TEQSA and Risk-based Regulation: Considerations for University Government Bodies*. *Australian Universities Review*, 55(2), pp 72-79, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1016859.pdf>

Beerkens, M. (2018). *Evidence-based Policy and Higher Education Quality Assurance: Progress, Pitfalls and Promise*. *European Journal of Higher Education*, 8(3), pp. 272-287, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1080/21568235.2018.1475248>

Bouchard St-Amant, P-A et Goyette-Levac, L. (2022). *Politiques de financement des universités. Cas du Portugal, Texas, Luxembourg et Nouvelle-Zélande*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://cloud.grepa.ca/s/p3Q7f48EoBXTREQ>

Bouchard St-Amant, P-A., Dumais, G., Belanger, C., Goyette-Levac, L., Bolduc, N., Adi Amani, M. et Bisson, T (2022a). *Évaluation comparative du financement des universités : étude de cas de la Colombie-Britannique, de l'Ontario, du Danemark, de la Norvège, de la France, du Royaume-Uni et d'établissements américains*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://cloud.grepa.ca/s/ogQQDJzrHF838CZ>

Bouchard St-Amant, P-A, Vallée, L., Raymond-Brousseau, L. et Allali, M. (2022b). *Démystifier la formule de financement des universités : Compréhension des effets et des intérêts pour les institutions en enseignement supérieur* (1st ed.). Presses de l'Université du Québec, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.2307/j.ctv28m3h63>

Bouquin, N., Barré, R. et Nemessany, V. (2011). *Vers de nouvelles configurations universitaires ?* Dans *La Recherche et l'Innovation en France : FutuRIS 2011*. Jacques Lesourne, éd., Odile Jacob (pp. 47-91). récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.3917/oj.lesou.2011.01.0047>

Breaden, J. et Goodman, R. (2023). *Reforms in Japan's Private Universities*. *International Higher Education*, (113), pp. 34-35, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://ejournals.bc.edu/index.php/ihe/article/view/16123>

Bureau de coopération interuniversitaire (2016). *Mécanisme et procédures d'évaluation des projets de programmes*, récupéré en ligne en Janvier 2023 à partir de l'adresse https://www.bci-gc.ca/wp-content/uploads/2017/03/Mecanismes-Procedures_CEP-07-10-2016.pdf

Bureau de coopération interuniversitaire (2023). *Plan stratégique 2020-2023*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse https://www.bci-gc.ca/wp-content/uploads/2021/01/Plan-strategique-BCI_2020-2023.pdf

Bureau for Private Postsecondary Education (2022). *About Us*. *Bureau for Private Postsecondary Education*. *Department of Consumer Affairs*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse https://www.bppe.ca.gov/about_us/

Carney, S. (2006). *University Governance in Denmark: From Democracy to Accountability?*. *European Educational Research Journal*, 5(3-4), pp 221-233, recupéré depuis ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.2304/eerj.2006.5.3.221>

California Community Colleges Chancellor's Office (2022). *State of the System. California Community Colleges*, page web consultée en ligne en décembre 2022 à partir de l'adresse <https://www.cccco.edu/About-Us/State-of-the-System>

California Community Colleges Chancellor's Office (2023). *Student Centered Funding Formula*, page web consultée en ligne en décembre 2022 à partir de l'adresse <https://www.cccco.edu/About-Us/Chancellors-Office/Divisions/College-Finance-and-Facilities-Planning/Student-Centered-Funding-Formula2>

California Department of Education (2022). *Cradle-to-Career Data System*, page web consultée en ligne en décembre 2022 à partir de l'adresse <https://www.cde.ca.gov/ds/dc/c2cdatasystemp20.asp>

California Governor's Council for Post-Secondary Education (2022). *Purpose*, page web consultée en ligne en décembre 2023 à partir de l'adresse <https://postsecondarycouncil.ca.gov/about/purpose/>

California Legislative Information (2023a). *Education Code*, page web consultée en ligne en décembre 2022 à partir de l'adresse <https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codesTOCSelected.xhtml?tocCode=EDC&tocTitle=+Education+Code+-+EDC>

California Legislative Information (2023b). *California Constitution*, page web consultée en ligne en décembre 2022 à partir de l'adresse <https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codesTOCSelected.xhtml?tocCode=CONS&tocTitle=+California+Constitution+-+CONS>

California State University (2022a). *About the CSU. The CSU System. Office of the Chancellor*, page web consultée en ligne en décembre 2022 à partir de l'adresse <https://www.calstate.edu/csu-system/about-the-csu/Pages/default.aspx>

California State University (2022b). *About the Board of Trustees. The CSU System. Office of the Chancellor*, page web consultée en ligne en décembre 2022 à partir de l'adresse <https://www.calstate.edu/csu-system/board-of-trustees/Pages/about-the-bot.aspx>

California State University (2022 c). *Administration. The CSU System. Office of the Chancellor* page web consultée en ligne en décembre 2022 à partir de l'adresse <https://www.calstate.edu/csu-system/administration>

California State University (2022d). *California State University Student Fee Policy. Executive Order 1102*, page web consultée en ligne en décembre 2022 à partir de l'adresse <https://calstate.policystat.com/policy/11733481/latest/>

California State University (2022e). *Accreditation and State Authorization. The CSU system*, page web consultée en ligne en décembre 2022 à partir de l'adresse <https://www.calstate.edu/csu-system/about-the-csu/accreditation>

California State University (2022f). *Impacted Undergraduate Majors and Universities, 2023-24. Degrees, Certificates and Credentials*, page web consultée en ligne en décembre 2022 à partir de l'adresse <https://www.calstate.edu/attend/degrees-certificates-credentials/Pages/impacted-degrees.aspx>

Charlier, J-E. et Croché, S (2003). *Le processus de Bologne, ses acteurs et leurs complices*. *Éducation et sociétés*, 12 (2), pp 13-34, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse https://www.researchgate.net/publication/251057397_Le_processus_de_Bologne_ses_acteurs_et_leurs_complices

Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études (2023). *Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études*, page web consultée en ligne en janvier 2023 à partir de l'adresse <https://www.quebec.ca/gouvernement/ministere/enseignement-superieur/organismes-lies/comite-consultatif-sur-laccessibilite-financiere-aux-etudes-ccafe#c79534>

Conseil des ministres (2016). *Higher Education Act*, récupéré en ligne en décembre 2022 à partir de l'adresse https://lll.mon.bg/uploaded_files/zkn_visseto_obr_01.03.2016_EN.pdf

Conseil des ministres (2021). *Rules for the Activity of the National Agency for Evaluation and Accreditation*, récupéré en ligne en janvier 2023 à partir de l'adresse https://www.neaa.government.bg/images/Legislation/Rules/RULES_ACTIVITY_NATIONAL_AGENCY_EVALUATION_ACCREDITATION.pdf .

Conseil supérieur de l'éducation (2023). *Histoire du Conseil*, page web consultée en ligne en janvier 2023 à partir de l'adresse <https://www.cse.gouv.qc.ca/histoire-du-conseil/>

Conseil supérieur de l'éducation (2012). *L'assurance qualité à l'enseignement universitaire : une conception à promouvoir et à mettre en œuvre*, Québec, Le Conseil, ISBN : 978-2-550-64100-1 123 p.

Coons, A. G., Browne, A. D., Campion, H. A., Dumke, G., Holy, T., McHenry, D. et Sexton, K. (1960). *A Master Plan for Higher Education in California, 1960-1975*, récupéré en ligne en janvier 2023 à partir de l'adresse <http://hdl.voced.edu.au/10707/298423>

Council for Higher Education Accreditation (2022). *About Accreditation. Accreditation and Recognition*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.chea.org/about-accreditation>

Couston, A. et Grisoli, M. (2020). *De l'appropriation des contraintes à l'initiative stratégique : l'étude de deux constructions institutionnelles universitaires*. *Recherches en Sciences de Gestion*, 136, pp 67-96. récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.3917/resg.136.0067>

Cytermann, J. R. et Aimé, P. (2019). *La loi « libertés et responsabilités des universités » : origines, apports et bilan de la mise en œuvre*. Revue française d'administration publique, (1), pp 21-36, récupéré en ligne en janvier 2023 à partir de l'adresse <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2019-1-page-21.htm>

Del Rey, E. (2001). *Teaching Versus Research: A Model of State University Competition*. Journal of Urban Economics, 49(2), pp 356-373, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0094119000921934>

Directorat pour l'enseignement supérieur et les compétences (2022). *Handlingsplan for Digital Omstilling i Høyere Utdanning og Forskning*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://hkdir.no/vaare-tenester/handlingsplan-for-digital-omstilling-i-hoeyere-utdanning-og-forskning>

Dobbins, M. (2017). Une européanisation convergente ou divergente ? Analyse des réformes de la gouvernance de l'enseignement supérieur en France et en Italie. Revue Internationale des Sciences Administratives, 83(1), pp 181-203, consulté en ligne en janvier 2023 à partir de l'adresse <https://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2017-1-page-181.htm>

Dobbins, M. et Knill, C. (2017). *Higher Education Governance in France, Germany, and Italy: Change and Variation in the Impact of Transnational Soft Governance*. Policy and Society, 36(1), pp 67–88, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1278868>

Drexel university (2022). *Regional vs. National Accreditation: Why does it Matter?* page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.online.drexel.edu/news/national-vs-regional-accreditation.aspx>

Eaton, S.E. et Carmichael, J.J. (2023). *Fake Degrees and Credential Fraud, Contract Cheating, and Paper Mills: Overview and Historical Perspectives*. Dans Eaton, S.E., Carmichael, J.J., Pethrick, H. (eds) Fake Degrees and Fraudulent Credentials in Higher Education. Ethics and Integrity in Educational Contexts, vol 5. Springer, Cham. pp 1-22, récupéré en ligne à partir de l'adresse https://doi.org/10.1007/978-3-031-21796-8_1

Estermann, T., Nokkala, T. et Steinel, M. (2011). *L'autonomie des universités en Europe*. European university association, récupéré en ligne en janvier 2023 à partir de l'adresse <https://eua.eu/downloads/publications/university%20autonomy%20in%20europe%20ii%20-%20the%20scorecard%20fr.pdf>

European Commission (2023). *Higher Education Funding*, page web consultée en ligne en décembre 2022 à partir de l'adresse <https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/national-education-systems/bulgaria/higher-education-funding> .

European Commission, Directorate-General for Education, Youth, Sport and Culture (2017). *ECTS users' guide 2015*, Publications Office, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://data.europa.eu/doi/10.2766/87192>

European University Association (2017). *University Autonomy in Europe III: The Scorecard 2017*, page web récupérée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://eua.eu/resources/publications/350:university-autonomy%C2%A0in-europe-iii-%C2%A0the-scorecard>

Fonds de recherche du Québec (2022). *Appel d'intérêt – Analyse comparative du financement des universités*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://frq.gouv.qc.ca/programme/appel-dinteret-analyse-comparative-du-financement-des-universites/>

Fonds de recherche du Québec (2023). *Les fonds de recherche du Québec*, page web récupérée en ligne en Janvier 2023 à partir de l'adresse <https://frq.gouv.qc.ca/les-fonds-de-recherche-du-quebec/>

Glendinning, I., Orim, S. M., et King, A. (2019). *Policies and Actions of Accreditation and Quality Assurance Bodies to Counter Corruption in Higher Education*. Rapport du Council for Higher Education Accreditation, pp 1-78, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED597946.pdf>

Goddard, J. (2005). *Gestion institutionnelle et implication dans la société du savoir. Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, 17(1), pp 23-47, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://www.cairn.info/revue--2005-1-page-23.htm>.

Goudreault, Z. (2023). *Liberté académique : Pascale Déry veut prévenir un «dérapage» dans le milieu universitaire*, page web récupérée en ligne en Janvier 2023 à partir de l'adresse <https://www.ledevoir.com/societe/education/778146/pascale-dery-veut-prevenir-un-derapage-dans-le-milieu-universitaire>

Gouvernement français (2007). *Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.legifrance.gouv.fr/>

Gouvernement français (2013). *Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.legifrance.gouv.fr/>

Gouvernement Français (2023). *Code de l'éducation. Section 1 : Gouvernance*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.legifrance.gouv.fr/>

Hansson, H., Mihailidis, P., et Holmberg, C. (2005). *Distance Education and the Role of the State: a Sweden/USA Perspective*. *E-Learning and Digital Media*, 2(3), pp 285-298, récupéré en

ligne en mars 2023 à partir de l'adresse

<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.2304/elea.2005.2.3.8>

Harvey, L. et Green, D. (1993). *Defining Quality*. Assessment and Evaluation in Higher Education, 18(1), pp 9-34, récupérée en janvier 2020 à partir de l'adresse

<https://doi.org/10.1080/0260293930180102>

Haut conseil d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (2016). *Charte de l'évaluation*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse

<https://www.hceres.fr/fr/les-outils-de-la-qualite>

Haut conseil d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (2018a). *Référentiel de l'évaluation externe des établissements d'enseignement supérieur et de recherche*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse

https://www.hceres.fr/sites/default/files/media/downloads/Hceres_Referentiel_e%CC%81tablissements_Vague%20A.pdf

Haut conseil d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (2018b). *Statut du conseiller ou de la conseillère scientifique*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.hceres.fr/fr/les-outils-de-la-qualite>

Haut conseil d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (2019). *Statut du chargé ou de la chargée de mission*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.hceres.fr/fr/les-outils-de-la-qualite>

Healey, N. et Gunby, P. (2012). *The Impact of Recent Government Tertiary Education Policies on Access to Higher Education in New Zealand*. Journal of Educational Leadership, Policy and Practice, 27(1), pp 29-45, récupéré en février 2023 à partir de l'adresse

<https://search.informit.org/doi/10.3316/informit.644485452083632>

Holttä, S., et Rekila, E. (2003). *Ministerial Steering and Institutional Responses: Recent Developments of the Finnish Higher Education System in Germany*. Higher Education Management and Policy, 15(1), pp 57-70.

Japan Association of National Universities (2023). Page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse https://www.janu.jp/eng/about_janu/activities/

Japan Association of Private Universities and Colleges (2021). Page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.shidairen.or.jp/english/about/message/>

Japan Association of Public Universities (2023). Page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse http://www.kodaikyo.org/?page_id=8402

Jensen, M. C. et Meckling, W. H. (1976). *Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*. Journal of Financial Economics, 3(4), pp 305-360, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.sfu.ca/~wainwrig/Econ400/jensen-meckling.pdf>

Jonkers, K. et Zacharewicz, T. (2016). *Research Performance Based Funding Systems: A Comparative Assessment*. Publications Office of the European Union, pp 1-108, récupéré en ligne en janvier 2023 à partir de l'adresse <https://core.ac.uk/download/pdf/38632345.pdf>

Jungblut, J. et Woelert, P. (2018). *The Changing Fortunes of Intermediary Agencies: Reconfiguring Higher Education Policy in Norway and Australia*. Dans *Reconfiguring Knowledge in Higher Education*. Higher Education Dynamics, Maassen, P., Nerland, M., Yates, L. (eds), vol 50. Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-72832-2_2

Kitagawa, F. (2003). Vers de nouveaux mécanismes d'incitations et de transparence : créer des liens entre les dimensions régionales, nationales et internationales. *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, 15(2), pp. 109-128, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://www.cairn.info/revue-politiques-et-gestion-de-l-enseignement-superieur-2003-2-page-109.htm&wt.src=pdf>

Kvilhaugsvik, H. (2022). *Quality Assurance in Nordic Higher Education: Relevance and Quality for the Welfare State?* *Higher Education Policy*, 35(4), pp 909-928, récupéré en ligne en janvier 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1057/s41307-021-00239-9>

Kyvik, S. et Stensaker, B. (2016). *Mergers in Norwegian Higher Education*. Dans Pinheiro, R., Geschwind, L., Aarrevaara, T. (eds) *Mergers in Higher Education*. Higher Education Dynamics, vol 46. Springer, Cham., pp 29-42, récupéré en ligne en janvier 2023 à partir de l'adresse https://doi.org/10.1007/978-3-319-21918-9_2

Lackner, E. J. (2022). *Studying the Relation Between Stakeholder Input and Higher Education Policy*. *Higher Education Policy*, 35(4), pp 929-945, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1057/s41307-021-00240-2>

Lajoie, G. (2015, 12 août). Bonis interdits : l'Université McGill pourrait perdre ses subventions publiques. *Journal de Montréal*. <https://www.journaldemontreal.com/2015/08/12/bonis-interdits-luniversite-mcgill-pourrait-perdre-ses-subventions-publiques>

Larsen, I. M., Hofsåy, M. L., Yuan, Z. Ø. et Aasen, P. (2020). *Performance Agreements for Clearer Institutional Profiles and Better Division of Labour*. *Tertiary Education and Management*, 26(3), pp 311-327, récupéré en ligne en janvier 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1007/s11233-019-09034-z>

Legislative Analyst's Office (2009). *The Master Plan at 50: Assessing California's Vision for Higher Education*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse https://lao.ca.gov/2009/edu/master_plan_intro/master_plan_intro_111209.aspx

Legislative Budget Board (2019). *Financing Public Higher Education in Texas. Legislative Primer*, récupérée en ligne en janvier 2023 à partir de l'adresse https://www.lbb.texas.gov/Documents/Publications/Primer/4909_Financing_Public_Higher_Ed.pdf

Magalhães, A., Veiga, A., et Amaral, A. (2018). *The Changing Role of External Stakeholders: From Imaginary Friends to Effective Actors or Non-interfering Friends*. *Studies in Higher Education*, 43(4), pp 737-753, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1080/03075079.2016.1196354>

Mgaiwa, S. J. (2021). *Leadership Initiatives in Response to Institutional Quality Assurance Challenges in Tanzania's Private Universities*. *Journal of further and Higher Education*, 45(9), pp 1206-1223, récupéré en ligne à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1080/0309877X.2020.1860203>

Miller, M. T. (2021). *Do Learning Organizations Learn? Higher Education Institutions and Pandemic Response Strategies*. *Learning Organization*, 28(1), pp 84-93, récupéré en ligne à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1108/TLO-09-2020-0159>

Ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Zélande. (2020a). *Education and Training Act 2020* (n° No 38), page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2020/0038/latest/LMS170676.html#LMS172415>

Ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Zélande. (2020b). *The Statement of National Education and Learning Priorities (NELP) and Tertiary Education Strategy (TES)*, récupérée en ligne en janvier 2023 à partir de l'adresse <https://assets.education.govt.nz/public/Documents/NELP-TES-documents/FULL-TES-2020.pdf>

Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège (2016a). *From 33 to 21 State Universities and University Colleges*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.regjeringen.no/en/historical-archive/solbergs-government/Ministries/kd/News/2016/fra-33-til-21-statlige-universiteter-og-hoyskoler/id2515995/>

Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège (2019). *Act Relating to Universities and University Colleges*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://lovdata.no/NLE/lov/2005-04-01-15>

Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège (2022a). *Orientering om Statsbudsjettet 2023 for Universitet og Høgskular*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.regjeringen.no/no/tema/utdanning/hoyere-utdanning/orientering-om-forslag-til-statsbudsiett-for-universiteter-og-hoyskoler/id619675/>

Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège (2022b). *Virksomhets- og økonomiinstruks for Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir)*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://hkdir.no/om-oss/styrande-dokument>

Ministère de l'Éducation et de la Recherche de la Norvège (2016b). *Regulations Concerning Quality Assurance and Quality Development in Higher Education and Tertiary Vocational Education*, récupéré en ligne en janvier 2023 à partir de l'adresse https://www.nokut.no/siteassets/om-nokut/ministerial_regulations.pdf

Ministère de l'Éducation, de la Culture, du Sport, de la Science et de la Technologie (2020) *学校法人の管理運営不適正への対応に関する資料 [Documents Related to the School Corporation's Response to Administrative Improprieties]*, récupéré en février 2023 à partir de l'adresse https://www.mext.go.jp/content/20200728-mxt_sigakugy-000009068_1.pdf

Ministère de l'Éducation, de la Culture, du Sport, de la Science et de la Technologie (2023a). *Organization*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.mext.go.jp/en/about/organization/index.htm>

Ministère de l'Éducation, de la Culture, du Sport, de la Science et de la Technologie (2023b). *Japanese Junior Colleges*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.mext.go.jp/en/policy/education/highered/title02/detail02/1373876.htm>

Ministère de l'Éducation, de la Culture, du Sport, de la Science et de la Technologie (2023 c). *Designated National University Corporation System*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.mext.go.jp/en/about/organization/index.htm>

Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (2005). *Procédure liée à l'examen d'opportunité des projets de programmes conduisant à un grade présentés au ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport aux fins de financement et critères d'opportunité utilisés par le Comité des programmes universitaires*, récupéré en ligne en Janvier 2023 à partir de l'adresse http://www.education.gouv.qc.ca/fileadmin/site_web/documents/enseignement-superieur/universitaire/Procedure_projets_programmes.pdf

Ministère de l'Enseignement supérieur (2022). *Règles budgétaires et calcul des subventions de fonctionnement aux universités du Québec - Décembre 2022*, récupéré en ligne en Janvier 2023 à partir de l'adresse <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/education/publications-adm/Universites/Services-administratifs-universites/Regles-budgetaires-universites-Quebec-decembre-2022.pdf>

Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (2023). Page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.gouvernement.fr/le-ministere-de-l-enseignement-superieur-de-la-recherche-et-de-l-innovation>

Ministère de l'Éducation Nationale, de la Jeunesse et des Sports (2022). *Bulletin officiel N°33 du 8 septembre 2022*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse https://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin_officiel.html?pid_bo=40809

Moreno, C. I. (2012). *Monetary Incentives and Organizational Change in Mexican Higher Education*. Thèse de doctorat, University of Illinois at Chicago, ProQuest (3556486), récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://www.proquest.com/docview/1318856282>

Moses, I. (2007). *Institutional Autonomy Revisited : Autonomy Justified and Accounted*. Higher Education Policy 20, (3), pp 261-274, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1057/palgrave.hep.8300157>

Narayan, A. K. (2020). *The Development and Use of Performance Measures in New Zealand Tertiary Education Institutions*. *Accounting History*, 25(2), pp 193-218, récupéré en février 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1177/1032373219842383>

Nauffal, D., et Nader, J. (2022). *Organizational Cultures of Higher Education Institutions Operating Amid Turbulence and an Unstable Environment: the Lebanese Case*. *Higher Education*, 84(2), 343-371, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1007/s10734-021-00771-y>

National Assembly of the Republic of Bulgaria (2015). *Constitution*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.parliament.bg/en/const>

National Evaluation and Accreditation Agency (2021). *Rules For the Activity of the National Agency for Evaluation and Accreditation*, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse https://www.neaa.government.bg/images/Legislation/Rules/RULES_ACTIVITY_NATIONAL_AGENCY_EVALUATION_ACCREDITATION.pdf

National Information Center for Academic Recognition Japan (2023a). *Overview of the Education System*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.nicjp.niad.ac.jp/en/japanese-system/about.html>

National Information Center for Academic Recognition Japan (2023b). *Quality Assurance System*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.nicjp.niad.ac.jp/en/japanese-system/quality.html>

National Institute for Educational Policy Research (2022). *National Institute for Educational Policy Research 2022*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse https://www.nier.go.jp/English/pamphlet/nier_e2022.pdf

National Institute of Science and Technology Policy (2021). *National Institute of Science and Technology Policy*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.nistep.go.jp/en/wp-content/uploads/2021/NISTEP-EN.pdf>

National Institution for Academic Degrees and Quality Enhancement of Higher Education (2019). *Overview of the Higher Education and Quality Assurance Systems : Japan. Third Edition*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse https://www.niad.ac.jp/media/008/201909/overview_JP_en_3rd.pdf

National Institution for Academic Degrees and Quality Enhancement of Higher Education (2022). *National Institution for Academic Degrees and Quality Enhancement of Higher Education 2022-2023*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse https://www.niad.ac.jp/storage/015/202212/no9_2_egaiyor04.pdf

New Zealand Productivity Commission. (2017). *New Models of Tertiary Education*. Wellington : *New Zealand Productivity Commission*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.productivity.govt.nz/inquiries/new-models-of-tertiary-education>

Oba, J. (2014). *Reforming National Universities in Japan : Implications for Governance*. Dans *International Trends in University Governance: Autonomy, Self-Government and the Distribution of Authority*, 1st Edition, ISBN 9781315769028, pp 107-124, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315769028-10/reforming-national-universities-japan-jun-oba>

O'Connell, C. (2019). *Examining Differentiation in Academic Responses to Research Impact Policy: Mediating Factors in the Context of Educational Research*. *Studies in Higher Education*, 44(8), pp 1438-1453. récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1080/03075079.2018.1447556>

Office of the Lieutenant Governor (2022). *LT. Gov. Dan Patrick: Statement on Plans for Higher Education and Tenure*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.ltgov.texas.gov/2022/02/18/lt-gov-dan-patrick-statement-on-plans-for-higher-education-and-tenure/>

Office of the Lieutenant Governor (2023). *LT. GOV. Dan Patrick Announces Top 30 Priorities for the 2023 Legislative Session*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.ltgov.texas.gov/2023/02/13/lt-gov-dan-patrick-announces-top-30-priorities-for-the-2023-legislative-session/>

Office of the President (2022). *Descriptions of Charges. Budget Analysis and Planning*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.ucop.edu/operating-budget/fees-and-enrollments/descriptions-of-charges.html>

Office of the Secretary of State (2023a). *Texas Administrative Code. Title 19. Part 1. Chapter 7*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse [https://texreg.sos.state.tx.us/public/readtac\\$ext.TacPage?sl=R&app=9&p_dir=&p_rloc=&p_tloc=&p_ploc=&pg=1&p_tac=&ti=19&pt=1&ch=7&rl=6](https://texreg.sos.state.tx.us/public/readtac$ext.TacPage?sl=R&app=9&p_dir=&p_rloc=&p_tloc=&p_ploc=&pg=1&p_tac=&ti=19&pt=1&ch=7&rl=6)

Office of the Secretary of State (2023b). *Texas Administrative Code. Title 19. Part 1. Chapter 5. Subchapter C. Rule §5.45*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse [https://texreg.sos.state.tx.us/public/readtac\\$ext.TacPage?sl=R&app=9&p_dir=&p_rloc=&p_tloc=&p_ploc=&pg=1&p_tac=&ti=19&pt=1&ch=5&rl=45](https://texreg.sos.state.tx.us/public/readtac$ext.TacPage?sl=R&app=9&p_dir=&p_rloc=&p_tloc=&p_ploc=&pg=1&p_tac=&ti=19&pt=1&ch=5&rl=45)

Office of the Secretary of State (2023 c). *Texas Administrative Code. Title 19. Part 1. Chapter 5. Subchapter C. Rule §5.52*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse [https://texreg.sos.state.tx.us/public/readtac\\$ext.TacPage?sl=R&app=9&p_dir=&p_rloc=&p_tloc=&p_ploc=&pg=1&p_tac=&ti=19&pt=1&ch=5&rl=52](https://texreg.sos.state.tx.us/public/readtac$ext.TacPage?sl=R&app=9&p_dir=&p_rloc=&p_tloc=&p_ploc=&pg=1&p_tac=&ti=19&pt=1&ch=5&rl=52)

Organisation de coopération et de développements économiques (2019). *Publicly Funded Education Markets - Background Note by the Secretariat*, récupéré en ligne en janvier 2023 à partir de l'adresse [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2\(2019\)2/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2(2019)2/en/pdf)

Organisation de coopération et de développements économiques (2020). *Education Policy Outlook - Norway*. OCDE, Paris, récupéré en ligne en janvier 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1787/8a042924-en>

Orton, J. D. et Weick, K. E. (1990). *Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization*. *Academy of Management Review*, 15(2), pp 203-223, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse https://www.researchgate.net/profile/James-Douglas-Orton/publication/200783340_Loosely_Coupled_Systems_A_Reconceptualization/links/541636990cf2788c4b35bbfb/Loosely-Coupled-Systems-A-Reconceptualization.pdf

Parfaire (2021). *Établissements d'enseignement supérieur - Structure et fonctionnement*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse https://ics.utc.fr/parfaire/structure/co/04_orgStruc_05_loi10aout_02_modifs.html

Petek, G. (2021). *The 2021-22 Budget: California Community Colleges*. Legislative Analyst's Office, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://lao.ca.gov/reports/2021/4372/Community-Colleges-021621.pdf>

Petek, G. (2022). *The 2022-23 Budget: Overview of the Governor's Higher Education Budget Proposals*. Legislative Analyst's Office, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://lao.ca.gov/reports/2022/4499/higher-education-012622.pdf>

Pinheiro, R., et Antonowicz, D. (2015). *Opening the Gates or Coping With the Flow? Governing Access to Higher Education in Northern and Central Europe*. *Higher Education: The International Journal of Higher Education Research*, 70(3), pp 299-313, récupéré en ligne à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1007/s10734-014-9830-1>

Publications du Québec (2023a). *Loi sur l'administration publique*, récupéré en ligne en Janvier 2023 à partir de l'adresse <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/a-6.01>

Publications du Québec (2023b). *Loi sur les établissements d'enseignement supérieur du Québec*, récupéré en ligne en Janvier 2023 à partir de l'adresse <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/e-14.1>

Publications du Québec (2023 c). *Loi sur les investissements universitaires*, récupéré en ligne en Janvier 2023 à partir de l'adresse <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/e-14.1>

Publications du Québec (2023d). *Loi sur l'Université du Québec*, récupéré en ligne en Janvier 2023 à partir de l'adresse <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/U-1>

Publications du Québec (2023e). *Loi sur les fondations universitaires*, récupéré en ligne en Janvier 2023 à partir de l'adresse <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/p-22.1>

Publications du Québec (2023f). *Loi sur le ministère de l'Enseignement supérieur*, récupéré en ligne en Janvier 2023 à partir de l'adresse <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/m-15.1.0.1>

Publications du Québec (2023g). *Lois sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels*, récupéré en ligne en Janvier 2023 à partir de l'adresse <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/A-2.1?&cible=>

Publications du Québec (2023h). *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, récupéré en ligne en Janvier 2023 à partir de l'adresse <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/G-1.03>

Publications du Québec (2023i). *Loi sur les contrats publics*, récupéré en ligne en Janvier 2023 à partir de l'adresse <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/c-65.1>

Publications du Québec (2023j). *Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire*, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/e-14.1>

Publications du Québec (2023k). *Loi sur la gouvernance et la gestion des ressources informationnelles des organismes publics et des entreprises du gouvernement*, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/document/lc/G-1.03>

Publications du Québec (2023l). *Charte de la langue française*, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://www.legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/lc/C-11.pdf>

Regents of the University of California (2010). *Regents Policy 3101: The University of California Student Tuition and Fee Policy*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://regents.universityofcalifornia.edu/governance/policies/3101.html>

Regents of the University of California (2016a). *Bylaw 22. Authority of the Board*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://regents.universityofcalifornia.edu/governance/bylaws/bl22.html#bl22.1>

Regents of the University of California (2016b). *Bylaw 31. Chancellors*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://regents.universityofcalifornia.edu/governance/bylaws/bl31.html>

Regents of the University of California (2022a). *Campus and Locations*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.universityofcalifornia.edu/campuses-locations>

Regents of the University of California (2022b). *Accreditation. Institutional Research and Academic Planning. University of California*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.ucop.edu/institutional-research-academic-planning/content-analysis/academic-planning/accreditation.html>

Regents of the University of California (2022 c). *Regents Policy 2102: Policy on Undergraduate Admissions. Regents Policies. University of California*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://regents.universityofcalifornia.edu/governance/policies/2102.html>

Regents of the University of California (2022d). *Long Range Development Plans. UC Facilities Manual*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.ucop.edu/construction-services/facilities-manual/volume-2/vol-2-chapter-3.html#3-1>

Renoult, D. (1990). Vers de nouveaux rapports entre l'État et l'Université, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse :<https://bbf.enssib.fr/consulter/bbf-1990-02-0090-001.pdf>

Ryan, T. (2015). *Quality Assurance in Higher Education: A Review of Literature*. Higher learning research communications, 5(4), n4, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1132941.pdf>

Salmi, J., et Pham, L. T. (2019). *Academic Governance and Leadership in Vietnam: Trends and Challenges*. Journal of International and Comparative Education, 8(2), pp 103-118, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.14425/jice.2019.8.2.103>

Salto, D. J. (2018). *Quality Assurance through Accreditation: When Resistance Meets Over-Compliance*. Higher Education Quarterly. 72(2), pp 78-89, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1111/hequ.12151>

Schenker-Wicki, P. D. A., et Hürlimann, M. (2006). *Universités suisses : échec ou succès du financement fondé sur les résultats ? Analyse a posteriori*. Politiques et gestion de l'enseignement supérieur, (1), pp 61-78, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://www.cairn.info/revue-politiques-et-gestion-de-l-enseignement-superieur-2006-1-page-61.htm>

Shah, M., et Jarzabkowski, L. (2013). *The Australian Higher Education Quality Assurance Framework: From Improvement-led to Compliance-driven*. Perspectives : Policy and Practice in Higher Education, 17(3), pp 96-106, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1080/13603108.2013.794168>

Shattock, M. (2017). *University Governance in Flux. The Impact of External and Internal Pressures on the Distribution of Authority Within British Universities: A Synoptic View*. Higher Education Quarterly, 71(4), pp 384-395, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1111/hequ.12132>

Shattock, M. (2021). *The 'Modernisation' of University Governance: Re-balancing the Components in Cross-European Comparison*. Perspectives : Policy and Practice in Higher Education, 25(4), pp 127-131, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1080/13603108.2021.1956716>

State of California (2022). *About the Cradle-to-Career System*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://c2c.ca.gov/about-cradle-to-career-system/>

Statistics New Zealand. (2013). *Ethnic Group (Total Responses) by Age Group and Sex, for the Census Usually Resident Population Count, 2001, 2006, and 2013 Censuses (RC, TA)*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse

<https://nzdotstat.stats.govt.nz/wbos/Index.aspx?DataSetCode=TABLECODE8021#>

Stensaker, B. R. (2008). *Outcomes of Quality Assurance: A Discussion of Knowledge, Methodology and Validity*. *Quality in Higher Education*, 14(1), pp 3-13, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1080/13538320802011532>

Stensaker, B., Langfeldt, L., Harvey, L., Huisman, J. et Westerheijden, D. (2011). *An In-Depth Study on the Impact of External Quality Assurance*. *Assessment & Evaluation in Higher Education*, 36(4), pp 465-478, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1080/02602930903432074>

Sunami, A. (2017). *Japan University Reform 'Unrealistic' Without Proper Funding*. *Nature Index*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse

<https://www.nature.com/nature-index/news-blog/japan-university-reform-unrealistic-without-proper-funding>

Szymenderski, P., Yagudina, L. et Burenkova, O. (2015). *The Impact of an Assurance System on the Quality of Teaching and Learning--Using the Example of a University in Russia and One of the Universities in Germany*. *Higher Education Studies*, 5(5), pp 15-25, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <http://dx.doi.org/10.5539/hes.v5n5p15>

Temple, P., et Billing, D. (2003). *Higher Education Quality Assurance Organisations in Central and Eastern Europe*. *Quality in Higher Education*, 9(3), pp 243-258, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1080/1353832032000151102>

Tertiary Education Commission (2018). *Tertiary Education Commission Investigation Guidelines*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.tec.govt.nz/assets/Forms-templates-and-guides/2020-TEC-Investigation-Guidelines.pdf>

Tertiary Education Commission (2021a). *Educational Performance Indicators for Tertiary Education Organisations - Methodology V1.1*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.tec.govt.nz/assets/Publications-and-others/Methodology-Educational-performance-indicators-for-TEOs-Sept-2021.pdf>

Tertiary Education Commission (2021b). *How We Work | Tertiary Education Commission*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.tec.govt.nz/about-us/how-we-work/>

Tertiary Education Commission (2022a). *Investment Round for 2023 Funding*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.tec.govt.nz/assets/Forms-templates-and-guides/Investment-Toolkit/TEC-Investment-for-2023-funding-activity-Timeline.pdf>

Tertiary Education Commission (2022b). *Plan Guidance - For TEOs submitting Plans for Funding from 1 January 2023*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.tec.govt.nz/assets/Forms-templates-and-guides/Investment-Toolkit/Plan-Guidance-for-Investment.pdf>

Tertiary Education Commission (2022 c). *Investigations*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.tec.govt.nz/funding/funding-and-performance/monitoring-tertiary-education-sector/investigations/>

Tertiary Education Commission (2022d). *Funding mechanisms and delegations*, page web consultée en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://www.tec.govt.nz/funding/funding-and-performance/funding/mechanisms/>

Texas Constitution and Statutes (2023a). *Education Code. Chapter 51. Provisions Generally Applicable to Higher Education*, page web consultée en ligne en décembre 2022 à partir de l'adresse, <https://statutes.capitol.texas.gov/Docs/ED/htm/ED.51.htm>

Texas Constitution and Statutes (2023b). *Education Code. Chapter 61. Texas Higher Education Coordinating Board*, page web consultée en ligne en décembre 2022 à partir de l'adresse, <https://statutes.capitol.texas.gov/Docs/ED/htm/ED.61.htm>

Texas Constitution and Statutes (2023 c). *Education Code. Chapter 62. Constitutional and Statutory Funds to Support Institutions of Higher Education*, page web consultée en ligne en décembre 2022 à partir de l'adresse <https://statutes.capitol.texas.gov/Docs/ED/htm/ED.62.htm>

Texas Constitution and Statutes (2023d). *The Texas Constitution. Article 7. Education*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://statutes.capitol.texas.gov/Docs/CN/htm/CN.7.htm>

Texas Education Agency (2022). *About TEA*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://tea.texas.gov/about-tea>

Texas Higher Education Coordinating Board (2009). *Overview. Texas Higher Education Coordinating Board*, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED509084.pdf>

Texas Higher Education Coordinating Board (2015). *60x30TX. Texas Higher Education Strategic Plan: 2015-2030*, récupéré en ligne en décembre 2022 à partir de l'adresse <https://reportcenter.highered.texas.gov/agency-publication/miscellaneous/60x30tx-strategic-plan-for-higher-education/>

Texas Higher Education Coordinating Board (2016). *Closing the Gaps. Final Progress Report*, récupéré en ligne en décembre 2022 à partir de l'adresse <http://www.txhighereddata.org/index.cfm?objectid=C92AE980-3208-11E8-90D50050560100A9>

Texas Higher Education Coordinating Board (2018). *List of Institutions*. *Texas Higher Education Data*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <http://www.txhighereddata.org/Interactive/Institutions.cfm>

Texas Higher Education Coordinating Board (2019). *Overview: Texas Higher Education Coordinating Board*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://reportcenter.highered.texas.gov/agency-publication/miscellaneous/topic-overview-texas-higher-education-coordinating-board/>

Texas Higher Education Coordinating Board (2022a). *Building a Talent Strong Texas*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://reportcenter.highered.texas.gov/agency-publication/miscellaneous/building-talent-strong-texas/>

Texas Higher Education Coordinating Board (2022b). *60x30TX Progress Report. Final Progress Report*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://reportcenter.highered.texas.gov/reports/data/60x30tx-progress-report-july-2022/>

Texas Higher Education Coordinating Board (2023a). *Private Postsecondary Institutions*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.highered.texas.gov/our-work/supporting-our-institutions/academic-program-resources/private-postsecondary-institution-resources/>

Texas Higher Education Coordinating Board (2023b). *Tri-Agency Workforce Initiative. Linking Education and Workforce: Spurring Economic Growth Across Texas*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.highered.texas.gov/media-government-relations/news-media/tri-agency-workforce-initiative/>

Texas Higher Education Coordinating Board (2023 c). *Recognition of Accrediting Agencies*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.highered.texas.gov/our-work/supporting-our-institutions/academic-program-resources/private-postsecondary-institution-resources/recognition-of-accrediting-agencies/>

Texas Workforce Commission (2022). *About Texas Workforce*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de <https://www.twc.texas.gov/about-texas-workforce#purpose>

Tierney, William et Minor, James. (2003). *Challenges for Governance: A National Report*. *Center for Higher Education Policy Analysis (CHEPA)*, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED482060.pdf>

Tochkov, K., Nenovsky, N. et Tochkov, K. (2012). *University Efficiency and Public Funding for Higher Education in Bulgaria*. *Post-Communist Economies*, 24(4), pp 517-534, récupéré en ligne en février 2023 à partir https://personal.tcu.edu/ktochkov/Tochkov_PCE_2012.pdf

Top Global University Japan (2023). *Top Global University Project*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://tqu.mext.go.jp/en/about/index.html>

United States Department of Education (2022). *Overview of Accreditation in the United States. Accreditation in the United States*, page web consultée en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www2.ed.gov/admins/finaid/accred/accreditation.html#Overview>

Ward, D. (2007). *Valeurs universitaires, gestion des établissements et politiques publiques. Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, (2), pp 9-22, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://www.cairn.info/revue-politiques-et-gestion-de-l-enseignement-superieur-2007-2-page-9.htm>

WASC Senior College and University Commission (2021a). *How to Become Accredited. Procedures Manual for Eligibility, Pre-Accreditation (Candidacy), and Initial Accreditation*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://wascsenior.app.box.com/s/lmogpr9etew9brgwo92>

WASC Senior College and University Commission (2021b). *2013 Handbook of Accreditation*. Revised November 2021, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://www.wscuc.org/handbook/>

WASC Senior College and University Commission (2022). *Annual Report Submission Guide*, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://wascsenior.app.box.com/s/thibhi31o4gdta0678tctejeifj30cub>

Watermeyer, R., et Olssen, M. (2016). 'Excellence' and Exclusion: the Individual Costs of Institutional Competitiveness. *Minerva*, 54, pp 201-218, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1007/s11024-016-9298-5>

Welzant, H., Schindler, L., Puls-Elvidge, S., et Crawford, L. (2011). *Definitions of Quality in Higher Education: A Synthesis of the Literature*. Higher Learning Research Communications, 5(3), pp 3-13, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <http://dx.doi.org/10.18870/hlrc.v5i3.244>

WestEd (2022). *LaunchBoard Fact*. California Community Colleges, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://launchboard-resources.wested.org/resources/65>

Whitchurch, C., et Gordon, G. (2011). *Some Implications of A Diversifying Workforce for Governance and Management*. Tertiary Education and Management, 17, pp 65-77, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1080/13583883.2010.536988>

Wright, S. (2022). *Danish University Governance Reforms: Internationalisation and De-Internationalisation*. *European Journal of Education*, 57(1), pp 96-108, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1111/ejed.12487>

Yamamoto, S. (2004). *Universities and Government in Post-War Japan*. *Canadian Journal of Higher Education*, 34(3), pp 105-126, récupéré en ligne en février 2023 à partir de l'adresse <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ720726.pdf>

Young, J., Hall, C. et Clarke, T. (2007). *Challenges to University Autonomy in Initial Teacher Education Programmes: The cases of England, Manitoba and British Columbia*. *Teaching and Teacher Education*, 23(1), pp 81-93, récupéré en ligne en mars 2023 à partir de l'adresse <https://doi.org/10.1016/j.tate.2006.04.008>

Annexe

Annexe A : Liste des acronymes

Acronyme	Nom complet	Juridiction
ACCJC	<i>Accrediting Commission for Community and Junior College</i>	CAL
AIR	Agence intermédiaire de réglementation	
APUJ	<i>Association of Private Universities of Japan</i>	JPN
BCCT	<i>British Columbia College of Teachers</i>	BC
BCI	Bureau de coopération interuniversitaire	QC
BPPE	<i>Bureau for Private Postsecondary Education</i>	CAL
CAPFE	Comité des programmes de formation à l'enseignement	QC
CCAFE	Comité consultatif sur l'accessibilité financière aux études	QC
CEA	<i>Certified Evaluation and Accreditation</i>	JPN
CERU	Commission de l'enseignement et de la recherche universitaires	QC
CSE	Conseil supérieur de l'Éducation	QC
ECTS	<i>European Credits Transfer System</i>	FRA
ESR	Loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche	FRA
FRQ	Fonds de recherche du Québec	QC
HCÉRES	Haut conseil d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur	FRA
HEA	<i>Higher Education Act</i>	BUL
HEFCE	<i>Higher Education Funding Council for England</i>	GBR
HK-dir	Directorat pour l'enseignement supérieur et les compétences	NOR

IGÉSR	Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche	FRA
ITP	Institutions de technologies ou polytechniques	NZL
JANU	<i>Japan Association of National Universities</i>	JPN
JAPU	<i>Japan Association of Public Universities</i>	JPN
JAPUC	<i>Japan Association of Private Universities and Colleges</i>	JPN
LRU	Loi relative aux libertés et responsabilités des universités	FRA
MES	Ministère de l'Enseignement supérieur	QC
MESRI	Ministère de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation	FRA
MEXT	Ministère de l'Éducation, de la Culture, du Sport, de la Science et de la Technologie	JPN
NEAA	<i>National Evaluation and Accreditation Agency</i>	BUL
NIAD-QE	<i>National Institution for Academic Degrees and Quality Enhancement of Higher Education</i>	JPN
NIC-Japan	<i>National Information Center for Academic Recognition Japan</i>	JPN
NIER	<i>National Institute for Educational Policy Research</i>	JPN
NISTEP	<i>National Institute of Science and Technology Policy</i>	JPN
NOKUT	Agence norvégienne d'assurance qualité en éducation	NOR
NUC	<i>National University Corporation</i>	JPN
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques	
SIU	Centre norvégien pour la coopération internationale dans l'enseignement supérieur	NOR
TEC	<i>Tertiary Education Commission</i>	NZL
TEQSA	<i>Tertiary Education Quality and Standards Agency</i>	AUS
THECB	<i>Texas Higher Education Coordinating Board</i>	TEX
VACS	Violences à caractère sexuel	

WSCUC

WASC Senior College and University Commission

CAL

Annexe B : Mesures de performances EPIC

Les mesures de performance EPIC sont les principales mesures de performances dont la TEC fait un suivi régulier. La TEC rend accessible au public les résultats de ces mesures pour chaque institution sur son site web. Les cinq mesures de performance évaluées sont le taux de réussite de crédits (*Credit Achievement Rate*), le taux de diplomation de programme basé sur les cohortes (*Cohort-based Programme Completion Rate*), le taux de rétention des apprentis basé sur les cohortes (*Cohort-based apprentice retention rate*), la participation étudiante (*Participation of Learners*) et la mesure de parité (*Parity*) (Tertiary Education Commission, 2021a).

Le taux de réussite de crédits consiste à calculer les crédits réussis par les étudiants d'une institution à l'année (t) divisée par le nombre de crédits attendus. La mesure de crédits attendus correspond à l'ensemble des crédits potentiellement obtenus si tous les étudiants réussissent les cours dans lesquels ils sont inscrits à la fin de la période d'abandon des cours (Tertiary Education Commission, 2021a, p.9). Le taux de diplomation de programme est la ratio de complétion des programmes à l'intérieur de la période prescrite par une cohorte donnée (Tertiary Education Commission, 2021a, p.12). Le taux de rétention des apprentis est le nombre d'apprentis ayant commencé leurs études à l'année ($t-1$) et étant encore aux études à l'année (t) sur le nombre d'apprenti ayant commencé leurs études à l'année ($t-1$) (Tertiary Education Commission, 2021a, p.15). La participation étudiante mesure le nombre d'étudiants faisant partie des groupes prioritaires selon la politique nationale (Māoris, Pasifikas ou jeunes de moins de 25 ans) sur la population étudiante totale (Tertiary Education Commission, 2021a, p.16). Finalement, la mesure de parité compare les taux de réussite de crédits des étudiants Māoris, Pasifikas à ceux de non-autochtone (Tertiary Education Commission, 2021a, p.17).



GREPA

Groupe de recherche en économie
publique appliquée