

L'AUTONOMIE UNIVERSITAIRE EN EUROPE II

TABLEAU DE BORD

par Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel

Copyright © 2011 European University Association
(ISBN : 9789078997306)

L'Association européenne de l'université (EUA) a publié le rapport
« University Autonomy in Europe II » en anglais en 2011.
L'autorisation a été donnée à la **Conférence des présidents d'université (CPU)**
et à l'**Agence Universitaire de la Francophonie (AUF)** de traduire ce rapport
en français. La traduction a été réalisée par Pons Translation Network, Keebergen,
Belgique.

Tous droits réservés. Les informations contenues dans le présent document peuvent
être librement utilisées et copiées à des fins non commerciales, sous réserve de
mention de la source (© European University Association).

CPU

103, boulevard Saint-Michel
F 75005 Paris
+33 1 44 32 90 00

AUF

4, place de la Sorbonne
F 75005 Paris
+33 1 44 41 18 18

ISBN de la version française : en cours

Ce projet a bénéficié de l'appui financier de la Commission européenne.
La présente publication ne reflète que le point de vue de ses auteurs et la
Commission ne peut être jugée responsable de l'utilisation qui pourrait être faite
des informations qu'elle contient.

L'AUTONOMIE UNIVERSITAIRE EN EUROPE II

TABLEAU DE BORD

par Thomas Estermann, Terhi Nokkala & Monika Steinel

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	6
REMERCIEMENTS	7
INTRODUCTION	8
1. TABLEAU DE BORD SUR L'AUTONOMIE: LE PROJET.....	13
1.1 Buts et objectifs du projet.....	13
1.2 Méthodologie	13
1.3 Défis et contraintes	20
Collecte des données	20
Sélection, évaluation par score et pondération des indicateurs d'autonomie	20
Classement et notation	21
Mesure de la responsabilisation.....	21
2. LE POINT SUR L'AUTONOMIE DES UNIVERSITÉS EN 2010.....	22
2.1 Autonomie organisationnelle	23
Direction exécutive	23
Structures académiques internes	26
Création d'entités juridiques	27
Instances dirigeantes.....	27
Évolutions récentes	31
2.2 Autonomie financière.....	33
Affectation des financements publics.....	33
Création de réserves budgétaires.....	34
Emprunts d'argent.....	35
Propriété des terrains et bâtiments	35
Contributions financières des étudiants	37
Évolutions récentes	41
2.3 Autonomie en matière de ressources humaines	42
Recrutement du personnel	42
Rémunérations des personnels	45
Licenciement de membres du personnel	46
Avancements accordés au personnel	47
Évolutions récentes	48

2.4 Autonomie académique	49
Nombre total d'étudiants.....	49
Modalités d'admission	50
Ouverture et fermeture de cycles d'études	52
Langue d'enseignement.....	54
Processus et prestataires d'assurance qualité.....	55
Conception de contenus des formations.....	57
Évolutions récentes	57
3. TABLEAU DE BORD SUR L'AUTONOMIE 2010	58
3.1 Autonomie organisationnelle	58
3.2 Autonomie financière.....	62
3.3 Autonomie en matière de ressources humaines	65
3.4 Autonomie académique	69
4. PERCEPTIONS ET DÉFIS	73
Difficultés liées à la mise en œuvre des réformes	73
Différences entre l'autonomie formelle et l'autonomie concrète	73
Questions financières.....	73
Exigences en matière de responsabilisation	74
Niveau général d'autonomie	74
5. TENDANCES	75
ANNEXES	78
Annexe 1 – Personnes ayant collaboré à cette étude	78
Annexe 2 – Liste des membres des comités de pilotage, experts et membres du personnel de l'EUA	79
Annexe 3 – Liste des indicateurs et restrictions	80
Annexe 4 – Facteurs de pondération par indicateur	85
Annexe 5 – Scores non pondérés par domaine d'autonomie	86
RÉFÉRENCES	87

LISTE DES TABLEAUX, FIGURES

Tableau	1 -	Systèmes d'enseignement supérieur étudiés et abréviations	15
Tableau	2 -	Capacité de décider du nombre total d'étudiants – valeurs de déduction	16
Tableau	3 -	Capacité de décider du nombre total d'étudiants – calcul des scores.....	16
Tableau	4 -	Capacité de créer des réserves budgétaires – calcul du score.....	17
Tableau	5 -	Capacité de décider du nombre total d'étudiants – calcul de la « valeur d'importance ».....	18
Tableau	6 -	Autonomie académique – « valeurs d'importance » et facteurs de pondération	18
Tableau	7 -	Autonomie académique – scores non pondérés et pondérés	19
Tableau	8 -	Qualifications du chef d'établissement.....	25
Tableau	9 -	Fixation des droits d'inscription	39
Tableau	10 -	Restrictions concernant le recrutement de personnel académique de haut rang	43
Tableau	11 -	Restrictions concernant l'avancement du personnel académique de haut rang	48
Tableau	12 -	Scores pour l'autonomie organisationnelle.....	58
Tableau	13 -	Scores pour l'autonomie financière.....	62
Tableau	14 -	Scores pour l'autonomie en matière de ressources humaines	65
Tableau	15 -	Scores pour l'autonomie académique	69
Figure	1 -	Étapes du projet de tableau de bord sur l'autonomie	14
Figure	2 -	Critères de sélection du chef d'établissement.....	24
Figure	3 -	Durée du mandat du chef d'établissement.....	25
Figure	4 -	Capacité à décider des structures académiques internes.....	26
Figure	5 -	Capacité à créer des entités juridiques	27
Figure	6 -	Sélection de membres externes dans les instances dirigeantes.....	31
Figure	7 -	Modalités du financement public	33
Figure	8 -	Capacité de créer des réserves budgétaires	34
Figure	9 -	Capacité à emprunter de l'argent	35
Figure	10 -	Capacité à vendre des biens immobiliers détenus par l'université	36
Figure	11 -	Droits d'inscription pour les étudiants nationaux/UE dans les cycles de licence.....	38
Figure	12 -	Capacité à accorder des avancements au personnel académique de haut rang.....	47
Figure	13 -	Nombre total d'étudiants	50
Figure	14 -	Critères de sélection à l'entrée en premier cycle.....	51
Figure	15 -	Introduction de programmes d'études au niveau licence	53
Figure	16 -	Capacité à concevoir les contenus des formations.....	57

ENCADRÉS ET CARTES

Encadré 1	- Gouvernance au Royaume-Uni	28
Encadré 2	- Instances dirigeantes de grande taille (Espagne, Suisse et Italie)	28
Encadré 3	- Gouvernance aux Pays-Bas	29
Encadré 4	- Gouvernance des universités gérées par des fondations en Turquie	31
Encadré 5	- Régime de propriété légal ou effectif des bâtiments universitaires (Danemark, Autriche et France)	37
Encadré 6	- Pratiques de recrutement pour le personnel académique de haut rang (République tchèque, Finlande, Suède, France et Italie)	43
Encadré 7	- Rémunérations au Royaume-Uni	46
Encadré 8	- Nombre d'étudiants en Turquie	50
Encadré 9	- Admissions des étudiants aux Pays-Bas	51
Encadré 10	- Exemples de modalités d'admission (Grèce, Suède et Estonie)	52
Carte 1	- Structure des instances dirigeantes et inclusion de membres externes	30
Carte 2	- Droits d'inscription pour les étudiants hors UE dans les cycles de licence	40
Carte 3	- Capacité de choisir le processus d'assurance qualité	55
Carte 4	- Capacité à choisir des prestataires d'assurance qualité	56

AVANT-PROPOS



Les acteurs de l'enseignement supérieur s'accordent en général à reconnaître toute l'utilité et l'importance de l'autonomie universitaire. Dans ses diverses déclarations, l'Association européenne de l'université (European University Association — EUA) a réaffirmé le rôle crucial de l'autonomie institutionnelle pour les établissements d'enseignement supérieur et pour l'ensemble de la société. Sans être un but en soi, l'autonomie est un préalable essentiel au succès des universités européennes. Faisant suite à l'Étude exploratoire intitulée « L'autonomie universitaire en Europe I », publiée en 2009, le présent rapport pose un nouveau jalon dans la poursuite du travail de l'EUA sur cet important sujet.

Il va plus loin que le rapport précédent dans son analyse du degré actuel d'autonomie des institutions dans les pays membres de l'EUA. Il offre ainsi un outil qui permet, d'une part, d'évaluer l'autonomie des cadres nationaux d'enseignement supérieur par rapport à une référence et, d'autre part, d'établir des corrélations entre l'autonomie et d'autres concepts, tels que la performance, le financement, la qualité, l'accès et la fidélisation. Tout en reconnaissant l'existence de nombreux modèles différents, il tente de cerner des principes et conditions de base importants pour permettre aux universités d'assumer de façon optimale leurs missions et leurs tâches. Reposant sur quatre domaines d'autonomie différents, les tableaux de bord tentent de restituer le point de vue subjectif des institutions sur cette question. Il s'agit de promouvoir le débat et d'encourager les décideurs politiques nationaux à prendre des mesures pour améliorer les conditions de fonctionnement des universités dans le cadre des futures réformes de la gouvernance.

Il est clair qu'autonomie ne signifie pas absence de réglementation. L'État doit fournir un cadre approprié dans lequel les universités peuvent s'acquitter de leurs missions le mieux possible. Ce projet a tenté de comparer différentes conditions-cadres, en se concentrant en particulier sur les domaines de l'autonomie organisationnelle, budgétaire et académique et de l'autonomie en matière de ressources humaines.

La mesure, l'évaluation par score et la pondération des différents aspects de l'autonomie se sont révélées complexes et souvent sources de controverses. Dès lors, il s'est avéré capital de présenter de façon transparente la méthodologie utilisée dont une bonne compréhension est essentielle pour interpréter les données et les résultats du tableau de bord.

Le présent rapport révèle que, malgré une amélioration générale de la liberté des institutions universitaires européennes, quelques systèmes n'accordent encore que trop peu d'autonomie à leurs universités et limitent ainsi les performances de celles-ci. Cette étude et d'autres travaux récents de l'EUA montrent, par ailleurs, que les réformes entreprises dans le domaine de l'autonomie devront s'accompagner de mesures visant à développer les capacités institutionnelles et les ressources humaines.

L'EUA, quant à elle, continuera à suivre l'évolution des réformes de la gouvernance, compte tenu de leur importance capitale pour les universités. En 2012, de nouvelles informations et données seront mises à disposition sur une plate-forme en ligne, sur le site Internet de l'EUA.

Enfin, je souhaite remercier les partenaires de ce projet et les Secrétaires généraux des conférences nationales des recteurs d'Europe et leurs experts, qui ont apporté une contribution majeure à ce projet.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'JMR' followed by a stylized flourish.

Professeur Jean-Marc Rapp
Président de l'EUA

REMERCIEMENTS

Le projet ambitieux d'observer, comparer, mesurer et évaluer par score les différents aspects de l'autonomie institutionnelle dans 28 systèmes européens d'enseignement supérieur n'a pu être mené à bien que grâce au soutien actif de nombreuses personnes et organisations.

L'EUA tient à remercier sincèrement ses membres pour leur soutien actif. C'est en effet grâce aux contributions, au savoir-faire et au dévouement des Secrétaires généraux des conférences nationales des recteurs et de leurs experts que ce projet a pu aboutir.

Les membres du Bureau et du Conseil de l'EUA ont offert assistance et savoir-faire tout au long de la réalisation de ce projet et ont veillé à ce que la diversité des systèmes d'enseignement supérieur soit respectée dans cette étude.

Nous souhaitons remercier par ailleurs les partenaires du projet, les membres du comité de pilotage et les experts, qui ont investi temps et savoir-faire dans ce projet de Tableau de bord sur l'autonomie. La multiplicité de leurs points de vue et expériences s'est révélée très précieuse pour résoudre les difficultés considérables rencontrées durant ce projet. Leur enthousiasme, leur dévouement et leurs réflexions critiques sur la méthodologie et l'analyse ont constitué des facteurs déterminants de succès dès le départ.

Nos remerciements vont en particulier à Howard Newby, président du comité de pilotage du projet, pour son dévouement indéfectible. Sa capacité à dégager une synthèse cohérente de toutes les réflexions et suggestions a été une des pierres angulaires de la réussite de ce projet.

Nous adressons aussi nos remerciements à Terhi Nokkala, coauteur de ce rapport, qui a mené les entretiens et participé à l'analyse des données.

Que les collègues du secrétariat de l'EUA soient ici aussi remerciés pour leur aide : Ulrike Reimann et Andrew Miller, pour leur soutien sans faille à la réussite de la diffusion des résultats, et Enora Bennetot Pruvot, pour ses diverses contributions à ce projet, en particulier la mise au point de mécanismes d'évaluation par score et de pondération.

Monika Steinel, coauteur de ce rapport, mérite une reconnaissance particulière pour sa contribution à chaque aspect de ce projet. Par son travail dévoué d'analyse, de validation des données et de gestion quotidienne, elle a été une des chevilles ouvrières du succès de ce projet.

Enfin, l'EUA souhaite remercier la Direction générale de l'éducation et de la culture de la Commission européenne pour avoir cofinancé ce projet dans le cadre du programme d'éducation et de formation tout au long de la vie.

Thomas Estermann
Chef d'Unité, EUA

INTRODUCTION

Considérées comme importantes pour la modernisation des universités européennes, la gouvernance des universités et la relation entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur ont suscité d'intenses débats ces dernières années. Pour observer et analyser l'évolution et l'incidence des réformes portant sur l'autonomie et ses aspects connexes, l'EUA a mené un ensemble d'études de débats et de conférences et s'est appuyée sur son programme d'évaluation institutionnelle. L'importance que les universités membres de l'EUA accordent à l'autonomie se reflète dans les constatations du rapport « *Trends 2010* » de l'EUA, qui révèlent que 43 % des répondants des universités perçoivent la réforme de l'autonomie comme une des évolutions institutionnelles les plus importantes de cette dernière décennie (Sursock & Smidt 2010 : 18). Diverses études ont en effet démontré les effets positifs de l'autonomie institutionnelle (Aghion et al. 2008 : 5; Reichert & Tauch 2005: 7 ; Estermann & Bennetot Pruvot 2011).

Par son étude « *University Autonomy in Europe I* » [L'autonomie universitaire en Europe I] (Estermann

& Nokkala 2009), l'EUA a commencé à fournir des données sur l'autonomie institutionnelle pour permettre aux intervenants universitaires et aux décideurs politiques de comparer plus efficacement les systèmes de toute l'Europe. Le Tableau de bord sur l'autonomie constitue une étape supplémentaire dans ce processus car il dresse l'état des lieux de l'autonomie universitaire, classe et évalue les systèmes d'enseignement supérieur selon leur degré d'autonomie. En élaborant une méthodologie qui mesure et évalue par score les différents niveaux d'autonomie institutionnelle des systèmes d'enseignement supérieur d'Europe, ce projet s'engage sur un terrain nouveau. Il entend faire participer tous les acteurs concernés à un débat plus approfondi sur l'autonomie et ainsi contribuer à améliorer les systèmes d'enseignement supérieur. Il offre le point de vue des institutions sur l'autonomie en associant le monde universitaire à toutes les étapes, secteur principalement représenté par les conférences nationales des recteurs d'Europe.

Prises de positions de l'EUA

Dès le début, l'autonomie a joué un rôle important dans les prises de position politiques et les déclarations de l'EUA. La **Déclaration de Salamanque**, publié pendant la Convention qui a marqué la création de l'EUA en 2001, énonce comme premier principe « autonomie et responsabilité ». Il affirme :

« Les institutions d'enseignement supérieur acceptent les défis de l'environnement concurrentiel dans lequel elles opèrent au niveau national, européen et mondial mais, pour ce faire, elles ont besoin de la liberté nécessaire en matière de gestion, d'un cadre réglementaire plus

souple et plus positif, comme de financements équitables, à défaut desquels elles seront placées en situation désavantageuse tant pour affronter la concurrence que pour développer la coopération. La dynamique requise pour l'Espace européen de l'enseignement supérieur restera inopérante, ou induira des conditions de concurrence inégales, si se maintiennent l'excessive réglementation et la mainmise financière et administrative qui pèsent actuellement sur l'enseignement supérieur en de nombreux pays. »

Le besoin d'une plus grande autonomie a aussi été souligné dans la **Déclaration de Graz** (2003), qui affirme :

« Les gouvernements doivent donc accorder aux institutions les moyens nécessaires et renforcer leur autonomie fondamentale en assurant un cadre juridique et financier stable. Les universités acceptent leur responsabilité vis-à-vis de la collectivité et auront à charge d'instaurer les réformes en collaboration étroite avec les étudiants et les autres acteurs concernés, améliorant ainsi la qualité institutionnelle et la capacité de gestion stratégique. »

Dans la **Déclaration de Lisbonne** (2007), l'EUA expose quatre dimensions fondamentales de l'autonomie :

1. l'autonomie académique (décider des formations, des programmes et méthodes d'enseignement, ainsi que des domaines de recherche, de la portée de ces recherches et de leurs buts et méthodes);
2. l'autonomie financière (acquisition et attribution de financements, fixation des droits d'inscription, création de réserves budgétaires);
3. l'autonomie organisationnelle (fixation des structures et statuts de l'université, conclusion de contrats, élection des instances décisionnelles et des dirigeants);
4. autonomie en matière de ressources humaines (responsabilité quant au recrutement, aux rémunérations et aux avancements).

La **Déclaration de Prague** de l'EUA (2009) a présenté 10 facteurs de réussite pour les universités européennes pour la prochaine décennie, dont l'autonomie :

« Les universités ont besoin d'une autonomie renforcée pour pouvoir mieux servir la société

et, en particulier, pour garantir des cadres de réglementation favorables, qui permettent aux dirigeants des universités de concevoir des structures internes efficaces, de sélectionner et former le personnel, de déterminer les programmes académiques et d'utiliser les ressources financières, ce conformément à leurs missions et profils institutionnels spécifiques. »

La Commission européenne et de nombreux gouvernements européens ont aussi reconnu le besoin d'autonomie des universités. Dans sa communication « Faire réussir le projet de modernisation pour les universités : Formation, recherche et innovation » (mai 2006), la Commission européenne accorde la priorité à la création de nouveaux cadres pour les universités, caractérisés par une autonomie et une responsabilisation renforcées. Le Conseil de l'Union européenne (2007) confirme cette approche et établit un lien explicite entre autonomie et capacité des universités à répondre aux attentes sociétales.

Dans ce cadre, non seulement l'autonomie universitaire est indispensable à la réalisation de l'Espace européen de l'enseignement supérieur (EEES) mais elle constitue aussi un facteur déterminant pour parachever l'Espace européen de la recherche (EER), tel qu'exposé dans le Livre vert de la Commission européenne « L'espace européen de la recherche : nouvelles perspectives » (avril 2007). Dans son avis sur le Livre vert de la Commission, l'EUA a réaffirmé les principes de l'autonomie universitaire.

L'initiative phare de l'UE « l'Union de l'innovation », qui fait partie de la Stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive (2010), reconnaît la nécessité pour les universités européennes d'être libérées des excès de réglementation et de la micro-gestion en échange d'une plus grande responsabilisation. Dans sa déclaration sur « l'Union de l'innovation », l'EUA conclut par ailleurs que, pour réaliser les ambitions de cette initiative phare, il sera indispensable de progresser sur la voie de l'autonomie universitaire.

Travail de l'EUA sur l'autonomie

Les rapports de l'EUA étayent ces déclarations. Les différents rapports *Trends*, les études « Universités financièrement durables : vers une identification des coûts complets dans les universités européennes » et « *Financially Sustainable Universities II: European universities diversifying income streams* » [Universités financièrement durables II : Diversification des financements dans les universités européennes], mais aussi le rapport « *Institutional Diversity in European Higher Education* » [Diversité institutionnelle dans l'enseignement supérieur européen] ont analysé l'importance de l'autonomie sous différents angles et fourni des preuves empiriques à l'appui des déclarations et prises de positions de l'EUA.

Les rapports *Trends* de l'EUA, par exemple, ont révélé que l'autonomie contribue à améliorer les normes de qualité. L'étude *Trends IV* affirme ainsi : « les données prouvent clairement qu'une amélioration effective de la qualité dans les institutions est directement corrélée au degré d'autonomie institutionnelle » (Reichert & Tauch 2005 : 7). Cette corrélation a été confirmée récemment par l'étude *Trends 2010* de l'EUA (Sursock & Smidt 2010).

L'étude « *Financially Sustainable Universities II : European universities diversifying income streams* » [Universités financièrement durables II : Diversification des financements dans les universités européennes] a conclu que la capacité d'une université à générer des recettes supplémentaires est liée au degré d'autonomie institutionnelle octroyé par le cadre réglementaire dans lequel elle opère. Ce lien a été établi pour toutes les dimensions de l'autonomie, à savoir organisationnelle, financière, académique et relative aux ressources humaines. D'après les données, c'est l'autonomie financière qui est le plus étroitement corrélée à la capacité des universités à attirer des fonds d'autres sources. De plus, un lien positif a pu être établi entre, d'une part, le degré de diversification des financements et, d'autre part,

l'autonomie en matière de ressources humaines et, en particulier, la liberté de recruter et de fixer les niveaux de rémunération du personnel académique et administratif (Estermann & Bennetot Pruvot 2011). Enfin, en atténuant les risques liés à une dépendance excessive à l'égard d'un bailleur de fonds spécifique, une structure financière diversifiée peut aussi contribuer à améliorer encore l'autonomie institutionnelle.

Pour permettre aux acteurs universitaires et aux autorités de réglementation de comparer efficacement les systèmes en place en Europe, l'EUA a entrepris de recueillir un large ensemble de données sur l'autonomie universitaire en 2007 et a publié les résultats dans son rapport de 2009 « *University Autonomy in Europe I* » [L'autonomie universitaire en Europe I]. Cette étude a comparé 34 pays européens et analysé plus de 30 indicateurs différents concernant quatre aspects clés de l'autonomie, à savoir l'autonomie organisationnelle (comprenant les structures académiques et administratives, la direction et la gouvernance), l'autonomie académique (couvrant les domaines d'études, les nombres d'étudiants, la sélection des étudiants, la structure et le contenu des programmes), l'autonomie financière (dont la capacité de lever des fonds, d'être propriétaire de bâtiments et d'emprunter de l'argent) et l'autonomie en matière de ressources humaines (dont la capacité de recruter en toute indépendance et de décider de l'avancement et du développement de carrière du personnel académique et non académique).

Cette étude a mis en évidence la grande diversité des règles et conditions qui régissent le fonctionnement des universités en Europe. Cette diversité reflète les multiples approches adoptées dans la recherche permanente d'un équilibre entre autonomie et responsabilisation, en réponse aux exigences de la société et à l'évolution des attentes en termes de responsabilités assumées par l'État en matière d'enseignement supérieur. Bien que cette étude ait confirmé l'existen-

ce d'une tendance générale à un renforcement de l'autonomie universitaire dans toute l'Europe, elle a révélé qu'un grand nombre de pays n'accordent pas encore assez d'autonomie à leurs universités. Dans certains cas, l'autonomie déjà accordée a été réduite. Ailleurs, un renforcement des mesures de responsabilisation a entraîné, dans les faits, une limitation de l'autonomie universitaire. Très souvent, l'étude constate l'existence d'un fossé entre l'autonomie formelle et la capacité réelle d'une université à agir en toute indépendance.

Depuis le début de la crise économique et financière en 2008, l'EUA suit l'évolution et l'incidence de celle-ci sur les systèmes d'enseignement supérieur en Europe. Elle a ainsi analysé son impact sur la nature du financement public et l'influence que ces changements exercent sur les universités au niveau institutionnel. Ces travaux ont mis en évidence non seulement une diminution du financement public mais aussi une évolution de la nature et de la forme sous laquelle ce dernier est accordé aux universités. Les

fonds publics sont de plus en plus subordonnés à des conditions d'affectation ou à des exigences en matière de responsabilisation. Les pouvoirs publics peuvent ainsi davantage peser sur les orientations prises par les universités, ce qui réduit nettement la capacité de celles-ci à gérer librement leurs propres fonds et, par tant, limite leur autonomie.

Ces évolutions sont inquiétantes car elles peuvent entraver la capacité des universités à surmonter la crise. Selon le suivi de la crise et de son impact sur l'enseignement supérieur réalisé par l'EUA, la capacité des universités à répondre avec efficacité à la situation économique dépend aussi de leur degré d'autonomie institutionnelle et, surtout, financière (« *Impact of the economic crisis on European universities* » [Impact de la crise économique sur les universités européennes], EUA 2011). L'autonomie est dès lors perçue comme un des préalables permettant aux institutions de répartir leurs fonds de façon stratégique et de protéger les domaines essentiels à la réalisation de leurs missions institutionnelles.

Autres études et recherches

Plusieurs autres études ont tenté d'affiner la base conceptuelle de l'autonomie institutionnelle (Anderson & Johnson 1998 ; Ashby & Anderson 1966 ; Berdahl 1990 ; Verhoerst et al. 2004). Des études récentes sur l'autonomie ont abordé la relation entre les institutions d'enseignement supérieur et l'État (par ex. Dill 2001 ; Ordorika 2003), ou entre les institutions d'enseignement supérieur et une autre instance de réglementation ou, souvent, de financement (Kotamäki 2009), la liberté académique (Karran 2009 ; Romo de la Rosa 2007), le développement des mesures de responsabilisation (Salmi 2007), et les contextes politiques et historiques spécifiques dans lesquels l'autonomie est définie (Felt & Glanz 2002 ; Huisman 2007 ; Ordorika 2003).

L'autonomie est souvent abordée dans le cadre d'études plus vastes sur la gouvernance et la gestion de l'enseignement supérieur. Deux publications récentes (de Boer et al. 2010 ; Jongbloed et al. 2010), réalisées à la demande de la Commission européenne, traitent du lien entre changements de politiques liés à la gouvernance de l'enseignement supérieur et financement des systèmes nationaux d'enseignement supérieur dans 33 pays européens. Elles se penchent aussi sur le projet européen de modernisation et sur ses liens avec les réformes de la gouvernance. L'étude sur la gouvernance conclut que si l'autonomie institutionnelle générale s'accroît, il subsiste d'importantes différences entre les dimensions de l'autonomie : alors que l'autonomie organisationnelle reste assez restreinte, l'autonomie financière, elle, est jugée de

niveau moyen à élevé. Cette étude note en outre un lien entre performance des universités et autonomie institutionnelle.

D'autres tentatives de lier la gouvernance des universités à leur performance ont été menées par Aghion et al. (2008), par exemple dans « *Higher Aspirations: an agenda for reforming European universities* » [Viser plus haut: programme pour réformer les universités européennes]. Cette étude analyse la relation entre performance et classements, le statut de l'autonomie et les niveaux de financement public.

Une récente étude de la Banque mondiale (Fielden 2008) examine les structures, processus et activités liés à la planification et à la direction des institutions d'enseignement supérieur, en mettant en particulier

l'accent sur la stratégie, le financement et la gouvernance, et en faisant référence à l'assurance qualité et à la gestion institutionnelle. Elle se concentre sur les pays du Commonwealth mais cite des exemples de régions francophones et de pays d'Amérique latine.

Le rapport Eurydice 2008 sur « La gouvernance de l'enseignement supérieur en Europe » analyse en particulier les politiques, règlements officiels, droits et responsabilités liés à la gouvernance des institutions d'enseignement supérieur. L'étude conclut à l'existence d'une tendance générale en Europe à l'assouplissement des cadres réglementaires et identifie une série de modèles nationaux en fonction du degré d'autogestion académique et de l'importance prises par les mécanismes externes de responsabilisation.

1. TABLEAU DE BORD SUR L'AUTONOMIE : LE PROJET

1.1 Buts et objectifs du projet

Le projet de Tableau de bord sur l'autonomie dresse un bilan détaillé et précis du degré actuel d'autonomie institutionnelle dans 26 pays européens¹. Ce projet se concentre sur les cadres législatifs dans lesquels opèrent les institutions d'enseignement supérieur. Il fait le point sur l'évolution de la situation depuis l'étude de 2009 « L'autonomie universitaire en Europe I » (Estermann & Nokkala 2009) et aborde de nouveaux aspects de l'autonomie. En outre, il analyse de façon plus approfondie certains aspects de l'autonomie institutionnelle, notamment la participation de personnalités extérieures aux instances dirigeantes et les mécanismes d'assurance qualité.

Le Tableau de bord sur l'autonomie entend servir plusieurs objectifs, notamment en termes de comparaison des politiques nationales et de sensibilisation du monde universitaire. Il a pour but de servir d'outil de référence pour des études ultérieures et de fournir un ensemble de données comparables permettant d'établir des relations entre l'autonomie et d'autres concepts, tels que la performance, le financement, la qualité et l'accès à l'enseignement supérieur européen ainsi que la fidélisation.

1.2 Méthodologie

De l'Étude exploratoire au Tableau de bord sur l'autonomie

Le projet de Tableau de bord sur l'autonomie tire parti de la base importante qu'offrait le rapport de l'EUA « L'autonomie universitaire en Europe I », qu'il prolonge en étendant la liste d'indicateurs et en établissant des ensembles plus détaillés de restrictions pour chaque indicateur. Outre la collecte de données qui traduisent le degré d'autonomie institutionnelle au cours de l'année 2010, ce projet a élaboré une méthodologie qui mesure les différents niveaux d'autonomie dans les systèmes d'enseignement supérieur

d'Europe en calculant un score. Les difficultés que pose la quantification des degrés d'autonomie ont été identifiées dès le début de ce projet (voir section 1.3 « Défis et contraintes »). Néanmoins, nous espérons qu'en créant un tableau de bord qui permet de comparer les degrés d'autonomie des différents systèmes, ce projet favorisera un débat animé et contribuera à améliorer l'action politique dans ce domaine.

Ce projet se distingue par sa méthodologie inclusive : en effet, la communauté universitaire au sens large a été associée à ses travaux en continu via les associations d'universités membres de l'EUA. L'apport de

¹ Le projet de Tableau de bord sur l'autonomie a étudié 28 systèmes d'enseignement supérieur dans 26 pays européens. En raison de la structure fédérale du système d'enseignement supérieur allemand, trois États fédérés d'Allemagne ont été inclus dans cette étude : le Brandebourg (BB), la Hesse (HE) et la Rhénanie-du-Nord-Westphalie (NRW). L'équipe du projet a donc analysé 28 questionnaires sur l'autonomie pour 26 pays.

cette communauté a été crucial lors de la préparation du montage du projet de tableau de bord sur l'autonomie. Les conférences des recteurs de Pologne, d'Allemagne et du Danemark, qui représentent des systèmes d'enseignement supérieur très différents, ont rejoint l'EUA dans le consortium porteur du projet.

Néanmoins, toutes les associations d'universités membres de l'EUA ont participé aux travaux tout au long du projet. Les Secrétaires généraux des organisations universitaires nationales et les membres du Conseil de l'EUA, en particulier, ont suivi de près l'élaboration de la méthodologie et la progression de la collecte et de l'analyse des données et ont exprimé le point de vue du milieu universitaire sur la direction générale prise par le projet. Ils ont aussi fourni les données nécessaires sur leurs systèmes d'enseignement supérieur.

Le Bureau de l'EUA a également été associé à toutes les étapes du travail et a joué un rôle important en matière d'assurance qualité.

Un autre jalon important a été la sélection d'un comité d'experts internationaux, qui a aidé le consortium à piloter le projet et à élaborer la méthodologie. Les parcours très divers des membres du comité de pilotage ont permis de réunir les savoir-faire requis pour guider le consortium tout au long de ce projet difficile. Le comité de pilotage était composé de Secrétaires généraux des conférences nationales de recteurs, de présidents d'universités et de chercheurs de l'enseignement supérieur (Annexe 2).

Ce projet a été réalisé en quatre étapes, parfois menées en parallèle.

Figure 1 – Étapes du projet de Tableau de bord sur l'autonomie

Élaboration des indicateurs et restrictions	Conception et test du questionnaire	Collecte et analyse des données	Élaboration des tableaux de bord
Octobre 2009 - avril 2010	Avril 2010 - juillet 2010	Août 2010 - mai 2011	Mai 2010 - juin 2011

La première étape a été consacrée à l'élaboration et à l'affinement des indicateurs d'autonomie, ainsi qu'à l'identification des éléments qui, aux yeux des institutions d'enseignement supérieur, constituent des restrictions. D'octobre 2009 à avril 2010, le secrétariat de l'EUA a établi une liste d'indicateurs et de restrictions (Annexe 3), en étroite collaboration avec le comité de pilotage et avec les Secrétaires généraux des conférences de recteurs. Un questionnaire

a été rédigé sur la base de cette liste pour recueillir des données auprès des différents systèmes d'enseignement supérieur. Ce questionnaire a ensuite été testé par les partenaires du projet, avec des données de leurs systèmes d'enseignement supérieur (avril à juillet 2010), et des adaptations y ont été apportées au cours de l'été 2010, pour tenir compte des commentaires et expériences communiqués au terme de cette phase de test.

Tableau 1 – Systèmes d'enseignement supérieur analysés et abréviations

Système d'enseignement supérieur	Code	Système d'enseignement supérieur	Code
Autriche	AT	Lettonie	LV
Brandebourg (Allemagne)	BB (DE)	Lituanie	LT
Chypre	CY	Luxembourg	LU
République tchèque	CZ	Pays-Bas	NL
Danemark	DK	Rhénanie-du-Nord-Westphalie (Allemagne)	NRW (DE)
Estonie	EE	Norvège	NO
Finlande	FI	Pologne	PL
France	FR	Portugal	PT
Grèce	GR	Slovaquie	SK
Hesse (Allemagne)	HE (DE)	Espagne	ES
Hongrie	HU	Suède	SE
Islande	IS	Suisse	CH
Irlande	IE	Turquie	TR
Italie	IT	Royaume-Uni	R.-U. ²

Ce questionnaire a été soumis en août 2010 aux 26 conférences nationales des recteurs participantes (Tableau 1). Les Secrétaires généraux y ont répondu eux-mêmes ou l'ont transmis à d'autres experts de la même organisation ou d'une organisation avec laquelle ils collaborent. Les réponses ainsi reçues ont constitué la base d'entretiens en personne ou par téléphone avec tous les répondants. Ces entretiens ont permis de recueillir des données plus qualitatives et des renseignements manquants et ont permis de lever toute ambiguïté. Les comptes rendus des entretiens ont été envoyés aux personnes interviewées pour validation et ont été remis à l'équipe du projet entre octobre 2010 et janvier 2011. Au cours des premiers mois de 2011, une ultime phase de validation a été menée avec plus de la moitié des systèmes d'enseignement supérieur étudiés, pour lesquels l'équipe souhaitait recueillir des explications supplémentaires sur certains indicateurs d'autonomie spécifiques.

Parallèlement, le travail sur l'élaboration d'un système d'évaluation par score et de pondération a débuté au printemps 2010. Le système d'évaluation par score pour le Tableau de bord sur l'autonomie, qui repose sur l'évaluation du degré auquel des réglementations spécifiques sont perçues comme restrictives, résulte d'inten-

ses discussions au sein de l'équipe du projet, du comité de pilotage et des instances statutaires de l'EUA.

Le système de pondération, qui évalue l'importance relative des différents indicateurs, est fondé sur les résultats d'une enquête menée parmi les instances de l'EUA (Conseil, Secrétaires généraux et Assemblée générale de l'EUA), en octobre 2010, au cours des réunions statutaires annuelles de l'EUA. Les réponses des deux premiers groupes ont été combinées et utilisées pour concevoir un système de pondération pour les indicateurs d'autonomie, tandis que celles de l'Assemblée générale ont servi de groupe de contrôle pour garantir la validité des résultats de l'enquête.

Ensuite, l'équipe du projet a élaboré un système permettant de mesurer et d'attribuer un score à chaque indicateur, qui a été combiné avec le questionnaire principal. Ce travail a permis de traduire immédiatement les données recueillies en scores. Diverses phases de comparaison et de validation ont ensuite été menées à bien pour garantir la comparabilité des données recueillies et des scores. Les méthodologies d'évaluation par score et de pondération sont décrites de façon plus détaillée ci-dessous.

² Les données décrivent la situation en Angleterre, sauf indication contraire.

Le système d'évaluation par score

Le système d'évaluation par score du Tableau de bord sur l'autonomie repose sur des valeurs de déduction. Chaque restriction à l'autonomie institutionnelle est assortie d'une valeur de déduction indiquant dans quelle mesure une réglementation spécifique est considérée comme restrictive³. Nous avons veillé à garantir l'appli-

cation cohérente de valeurs de déduction comparables à des restrictions similaires pour tous les indicateurs et systèmes nationaux ou régionaux.

Ainsi, pour l'indicateur « capacité de décider du nombre total d'étudiants », des valeurs de déduction ont été attribuées comme suit.

Tableau 2 – Capacité de décider du nombre total d'étudiants - valeurs de déduction

Restriction	Valeur de déduction
Décision indépendante prise par les universités	0 points
Les universités décident du nombre d'étudiants payants mais une autorité externe décide du nombre d'étudiants subsidiés	2 points
Négociation entre universités et une autorité externe	2 points
Décision exclusive d'une autorité externe	5 points
Admission libre	5 points

La valeur de déduction maximale ou totale possible pour la capacité de décider du nombre total d'étudiants est la valeur de déduction la plus élevée pour cet indicateur, soit 5 points. Le score d'un système est calculé en pourcentage de ce total. Par exemple, si

le nombre total d'étudiants se négocie entre les universités et une autorité externe, ce système obtient un score de 0,4 ou 40 % – 2 points sur 5 – pour cet indicateur spécifique.

Tableau 3 – Capacité de décider du nombre total d'étudiants - calcul des scores

Restriction	Valeur de déduction	Score	Pourcentage
Décision indépendante prise par les universités	0 points	0/5	0 = 0 %
Les universités décident du nombre d'étudiants payants mais une autorité externe décide du nombre d'étudiants subsidiés	2 points	2/5	0,4 = 40 %
Négociation entre universités et une autorité externe	2 points	2/5	0,4 = 40 %
Décision exclusive d'une autorité externe	5 points	5/5	1 = 100 %
Admission libre	5 points	5/5	1 = 100 %

En cas de déductions cumulatives, la valeur de déduction totale possible est la somme des valeurs de déduction de chaque restriction éventuelle. Ce point est illustré par l'utilisation de l'indicateur « capacité de créer des réserves budgétaires », où la valeur maximale de déduction est appliquée lorsque cette

capacité n'est pas accordée. Lorsqu'elle l'est moyennant d'autres types de restrictions, toutes les valeurs de restriction simultanément d'application sont additionnées. Dans l'exemple suivant, les universités peuvent créer des réserves budgétaires jusqu'à un certain plafond et avec l'approbation d'une autorité externe.

³ Lorsque les répondants ont coché « autres restrictions », une valeur de déduction a été attribuée individuellement, sur la base de l'explication fournie par ces répondants.

Tableau 4 – Capacité de créer des réserves budgétaires - calcul du score

Restriction	Valeur de déduction	Score	Pourcentage
Interdiction de créer des réserves budgétaires	10 points		
Capacité illimitée de créer des réserves budgétaires	0 points		
Capacité de créer des réserves budgétaires jusqu'à un certain plafond	2 points	2/10	0,2 = 20 %
Capacité de créer des réserves budgétaires moyennant l'approbation d'une autorité externe	2 points	2/10	0,2 = 20 %
Capacité de créer des réserves budgétaires mais leur affectation est prédéterminée par une autorité externe	2 points		
Capacité de créer des réserves budgétaires moyennant d'autres types de restrictions	2 points		
Score total		4/10	0,4 = 40%

Lorsque seule une combinaison spécifique de restrictions est possible, la valeur de déduction totale possible est la somme des valeurs de déduction de toutes les restrictions pouvant s'appliquer simultanément.

Un score est calculé selon cette approche pour chaque indicateur. Une fois que le score est calculé pour un indicateur ou pour un domaine d'autonomie, il est « inversé », c'est-à-dire qu'un score de 5 %, qui indique un niveau élevé d'autonomie, devient 95 % (soit $100 \% - 5 \% = 95 \%$).

Le système de pondération

Les pondérations des indicateurs d'autonomie reposent sur les résultats d'une enquête menée pendant la Conférence annuelle et les réunions statutaires de l'EUA organisées à l'Université de Palerme (Italie), en octobre 2010. Pendant les réunions des Secrétaires généraux et du Conseil de l'EUA, les représentants des conférences nationales des recteurs d'Europe ont été invités à répondre à une enquête sur l'importance relative des indicateurs d'autonomie. Il leur a été demandé de déterminer s'ils considéraient les indicateurs inclus dans le questionnaire sur l'autonomie comme « très importants », « plutôt importants », « peu importants » ou « pas importants ». 30 représentants de 18 pays ont participé à cette enquête.

Les deux questionnaires ont livré des résultats très similaires, ce qui indique que les acteurs concernés sont, dans l'ensemble, d'accord sur l'importance relative des indicateurs d'autonomie. L'analyse a révélé que les indicateurs ont été systématiquement perçus

comme pertinents tant par le Conseil de l'EUA que par les Secrétaires généraux. Presque tous les indicateurs ont été considérés comme « très importants » ou « plutôt importants ». Des divergences de vues sont apparues principalement concernant les droits d'inscription, ce qui reflète, sans aucun doute, des différences de contextes culturels et de traditions nationales à cet égard.

Ces résultats ont été utilisés pour élaborer un système de pondération des indicateurs d'autonomie : dans un premier temps, les réponses ont été comptées pour chaque indicateur d'autonomie – par exemple, sur 30 répondants, 21 ont considéré la capacité de décider du nombre total d'étudiants comme « très importante », 7, comme « plutôt importante », un, comme « peu importante » et un, comme « pas importante ». Des points ont ensuite été attribués aux différentes possibilités de réponse : 3 points pour « très important », 2 points pour « plutôt important », 1 point pour « peu important » et 0 point pour « pas important »⁴.

⁴ En l'absence de réponse, une note de 1 a été attribuée, plutôt que 0, afin d'éviter de fausser les résultats d'un indicateur particulier vers un facteur de pondération injustement bas.

Le nombre de répondants ayant coché une des quatre possibilités de réponse pour un indicateur particulier a été multiplié par le nombre approprié de points attribué à cette réponse spécifique, pour aboutir à ce que nous avons appelé la « valeur d'importance » totale d'un indicateur. Par exemple, pour l'indicateur

« capacité de décider du nombre total d'étudiants », nous avons recensé 21 « très important », 7 « plutôt important », 1 « peu important » et 1 « pas important », que nous avons multiplié respectivement par 3 (« très important »), 2 (« plutôt important »), 1 (« peu important ») et 0 (« pas important ») (Tableau 5).

Tableau 5 – Capacité de décider du nombre total d'étudiants - calcul de la « valeur d'importance »

Capacité de décider du nombre total d'étudiants	Nombre de réponses	« Valeur d'importance »
Très important	21	63
Plutôt important	7	14
Peu important	1	1
Pas important	1	0
Total	30	78

Ce calcul a été effectué pour chaque indicateur, et les « valeurs d'importance » de tous les indicateurs de chaque domaine d'autonomie ont été additionnées. Enfin, la « valeur d'importance » de chaque indicateur distinct a été exprimée en pourcentage de la somme des « valeurs d'importance » de tous les indi-

cateurs d'un domaine d'autonomie. Par exemple, en divisant 78 (« valeur d'importance » de l'indicateur « capacité de décider du nombre total d'étudiants ») par la « valeur d'importance » totale pour l'autonomie académique (543), nous avons obtenu, pour cet indicateur, un facteur de pondération de 14 %.

Tableau 6 – Autonomie académique - « valeurs d'importance » et facteurs de pondération

Indicateur - Autonomie académique	« Valeur d'importance »	Facteur de pondération
Capacité de décider du nombre total d'étudiants	78	14 %
Capacité de sélectionner les étudiants	78	14 %
Capacité d'ouvrir et de fermer des cycles d'études	87	16 %
Capacité de choisir la langue d'enseignement	70	14 %
Capacité de sélectionner les mécanismes d'assurance qualité	80	15 %
Capacité de sélectionner les prestataires d'assurance qualité	61	11 %
Capacité de concevoir le contenu des cycles d'études	89	16 %
Total	543	100%

Le Tableau 6 additionne les facteurs de pondération ainsi élaborés pour les indicateurs liés à l'autonomie académique. Les scores pondérés s'obtiennent en multipliant les scores non pondérés par les valeurs de pourcentage respectives (Tableau 7).

Tableau 7 – Autonomie académique - Scores non pondérés et pondérés

Indicateur	Score non pondéré	Facteur de pondération	Score pondéré
Capacité de décider du nombre total d'étudiants	100 %	14 %	14 %
Capacité de décider des mécanismes d'admission dans les programmes de licence	100 %	7 %	7 %
Capacité de décider des mécanismes d'admission dans les programmes de master	40 %	7 %	3 %
Capacité de décider de l'ouverture de cycles d'études de licence	20 %	4 %	1 %
Capacité de décider de l'ouverture de cycles d'études de master	20 %	4 %	1 %
Capacité de décider de l'ouverture de cycles de doctorat	20 %	4 %	1 %
Capacité de décider de la fermeture de cycles d'études	40 %	4 %	2 %
Capacité de décider de la langue d'enseignement dans les cycles d'études de licence	0 %	7 %	0 %
Capacité de décider de la langue d'enseignement dans les cycles d'études de master	0 %	7 %	0 %
Capacité de sélectionner les mécanismes d'assurance qualité	0 %	15 %	0 %
Capacité de sélectionner les prestataires d'assurance qualité	0 %	11 %	0 %
Capacité de décider du contenu des cycles d'études	0 %	16 %	0 %
Score total	28%	100%	29%

Il convient de noter que les différents domaines d'autonomie – autonomie organisationnelle, financière, académique et relative aux ressources humaines – ne sont pas pondérés les uns par rapport aux autres. Nous avons décidé, vu la diversité et la complexité des liens entre les différents aspects de l'autonomie, qu'il serait impossible de pondérer l'importance de

l'autonomie financière par rapport à celle de l'autonomie en matière de ressources humaines, par exemple. La perception de l'importance d'un indicateur particulier n'est dès lors comparée qu'à la perception de l'importance des autres indicateurs dans le même domaine d'autonomie.

1.3 Défis et contraintes

L'équipe du projet s'est heurtée à plusieurs difficultés, tant lors de la collecte et de la validation des données que pour établir une méthodologie solide devant permettre de mesurer, évaluer par score et pondérer les différents aspects de l'autonomie.

Collecte des données

Le suivi de tous les changements apportés aux cadres nationaux et juridiques dans un grand nombre de systèmes d'enseignement supérieur durant la période couverte par cette étude a posé un énorme défi vu les réformes en cours dans plusieurs pays. Il est ressorti de collectes précédentes de données que même de petits amendements de la législation peuvent considérablement modifier le paysage et qu'une mise à jour continue, y compris durant la période de collecte des données, était donc nécessaire.

De plus, il est extrêmement difficile de comparer l'autonomie universitaire de façon fiable par-delà les frontières. L'autonomie est un concept dont le sens varie fortement d'un pays à l'autre et les perceptions ainsi que la terminologie qui y sont liées tendent elles aussi à varier de façon très significative. Les différences de cadres juridiques expliquent en partie ce phénomène, mais les contextes historiques et culturels qui déterminent l'autonomie institutionnelle dans chaque pays n'y sont pas étrangers non plus. En effet, il s'est parfois avéré très difficile d'établir un seul ensemble de restrictions pour tous les indicateurs. Pour permettre des comparaisons générales, il a fallu simplifier des situations complexes et diverses, de sorte que des situations spécifiques à certains systèmes n'ont peut-être pas été prises en considération avec le degré de détail qui aurait été souhaitable.

Sélection, évaluation par score et pondération des indicateurs d'autonomie

Il est impossible de mesurer objectivement l'autonomie institutionnelle. Dès le départ, nous savions qu'établir un tableau de bord pour les quatre aspects de l'autonomie serait une tâche aussi complexe que délicate. Plusieurs décisions normatives ont été prises, surtout concernant la sélection des indicateurs, l'attribution des valeurs de déduction aux différentes restrictions et la conception d'un système de pondération qui attribue des valeurs d'importance différentes aux indicateurs de l'autonomie.

La sélection des indicateurs et des restrictions reflète le point de vue des institutions d'enseignement supérieur. Les membres collectifs et individuels de l'EUA ont fourni des éléments permettant de guider le choix des indicateurs et ils ont clarifié quelles réglementations étaient perçues comme des restrictions à l'autonomie institutionnelle. Malgré la diversité des systèmes d'enseignement supérieur en Europe, il s'est dégagé une vision cohérente des indicateurs à faire figurer dans le tableau de bord.

Il convient par ailleurs de souligner que l'autonomie institutionnelle ne signifie pas une absence de réglementation. Tous les systèmes d'enseignement supérieur doivent fixer un cadre de réglementation dans lequel leurs universités peuvent opérer. Les systèmes ont, par exemple, besoin de règles pour garantir des normes de qualité et déterminer les conditions d'octroi de fonds publics. Dans nombre de ces domaines, l'EUA a pris position, reflétant le point de vue du secteur universitaire. En matière d'assurance qualité, par exemple, c'est sur la base des positions de l'EUA qu'ont été déterminées quelles mesures devaient être considérées comme appropriées. Les mesures conformes à ces po-

sitions n'ont pas été jugées restrictives et n'ont donc pas été assorties d'une valeur de déduction. De même, pour l'autonomie en matière de ressources humaines, le droit du travail national a été considéré comme le socle des politiques de ressources humaines des universités et seules les réglementations spécifiques aux institutions d'enseignement supérieur ou à la fonction publique ont été traitées comme restrictions.

Pour établir un système d'évaluation par score, des valeurs chiffrées ont dû être attribuées aux diverses restrictions à l'autonomie institutionnelle. Le système d'évaluation par score et les différentes déductions sur lesquelles il se base ont été débattus en détail, testés et finalement approuvés par le comité de pilotage du projet.

L'établissement d'un système de pondération visant à refléter les degrés d'importance variables attribués aux indicateurs d'autonomie a aussi entraîné l'adoption d'une série de mesures normatives. Cette décision n'a été prise qu'après délibérations approfondies par le comité de pilotage, qui a estimé qu'une pondération égale de tous les indicateurs d'autonomie – essentiellement une pondération « par défaut » – n'améliorerait en rien l'exactitude ou l'objectivité des scores. Il a dès lors été décidé que le rapport devrait inclure tant les scores non pondérés que les scores pondérés. Les scores d'autonomie présentés dans le corps du texte ont été pondérés; les scores non pondérés figurent dans l'Annexe 5.

Les facteurs de pondération, établis sur la base d'une enquête menée parmi les membres du Conseil de l'EUA et les Secrétaires généraux des conférences nationales des recteurs, reflètent les points de vue des divers systèmes d'enseignement supérieur d'Europe. En attribuant des valeurs chiffrées au degré d'importance accordé aux divers indicateurs, nous avons traduit ces opinions en un système numérique (voir section 1.2). Cette enquête a révélé une cohérence étonnante entre les réponses obtenues sur l'importance relative des indicateurs. Comme nous l'avons déjà dit, les divergences d'opinions sur les droits d'inscription traduisent les différences de contextes cultu-

rels et pratiques entre les systèmes d'enseignement supérieur d'Europe. Si une majorité des répondants a considéré les droits d'inscription comme importants, d'autres ont estimé que la capacité de prélever des droits ne constituait pas un élément central de l'autonomie financière. Les avis étaient plus consensuels pour les droits d'inscription réclamés aux étudiants étrangers et, dans une certaine mesure, aux étudiants des cycles de master.

Classement et notation

Les différentes présentations possibles des résultats du tableau de bord ont aussi fait l'objet d'intenses débats. Une fois les données sur les 28 systèmes d'enseignement supérieur introduites, le système d'évaluation par score et de pondération a livré des résultats organisés en classement. Bien que ce classement ne fasse pas apparaître de sous-groupes évidents, les systèmes ont ensuite été groupés ou évalués en quatre ensembles sur la base de leurs scores, afin de permettre une comparaison et une analyse plus détaillées des résultats. Ce rapport présente donc à la fois un classement hiérarchique et une évaluation comparative par sous-ensemble.

Il est important de lire les tableaux de résultats parallèlement à l'analyse détaillée au chapitre 3 car cette dernière explique pourquoi un système se retrouve dans un groupe particulier. Il est crucial de se référer au texte avant de tirer des conclusions quant aux raisons pour lesquelles des universités d'un système pourraient être plus autonomes que celles d'un autre. Enfin, il convient de noter qu'une place dans un classement reflète le type et le nombre de restrictions dans un seul aspect de l'autonomie.

Mesure de la responsabilisation

Cette étude porte sur la relation entre l'État et les institutions et analyse comment des règles et réglementations spécifiques façonnent cette relation, y compris les mesures de responsabilisation mises en place

en contrepartie d'un accroissement de l'autonomie institutionnelle. Des processus d'assurance qualité constituent, par exemple, une manière importante de garantir la responsabilisation. Bien qu'il soit nécessaire de définir un cadre dans lequel mener des processus d'assurance qualité appropriés, les règlements y afférents peuvent se révéler lourds et restrictifs. En analysant la capacité des universités à choisir librement les mécanismes et prestataires d'assurance qualité, le Tableau de bord entend évaluer si les systèmes d'assurance qualité en place peuvent être considérés comme appropriés.

La responsabilisation revêt d'autres aspects, non inclus dans la présente étude parce qu'ils ne se prêtent

pas à une comparaison internationale. Dans nombre de ses projets, l'EUA a constaté une augmentation de mesures de responsabilisation lourdes et inappropriées, par exemple dans le contexte de systèmes de financement concurrentiel, qui peuvent avoir une forte incidence négative sur l'autonomie institutionnelle.

Malgré ces contraintes et difficultés, le présent rapport livre d'indispensables informations détaillées et comparables sur le degré d'autonomie institutionnelle des 28 systèmes d'enseignement supérieur. Nous espérons que, par son approche un peu plus provocatrice, ce tableau de bord encouragera un débat animé sur ce domaine essentiel de la politique.

2. LE POINT SUR L'AUTONOMIE DES UNIVERSITÉS EN 2010

Ce chapitre fait le point, en 2010, sur les quatre dimensions de l'autonomie universitaire dans 28 systèmes d'enseignement supérieur européens (dans 26 pays). La structure et les descriptions des différentes dimensions de l'autonomie reposent sur l'étude « L'autonomie universitaire en Europe I » menée par l'EUA. Ce chapitre suit la structure de cette première étude pour traiter séparément l'autonomie organisationnelle, financière, académique et relative aux ressources humaines. L'ordre des différents éléments des quatre dimensions de l'autonomie a été légèrement modifié et la section sur l'autonomie financière a été restructurée. Comparé au rapport initial « L'autonomie universitaire en Europe I », ce texte contient des informations plus détaillées sur certains aspects de l'autonomie institutionnelle, mis en exergue dans des encadrés

spécifiques. Par souci de lisibilité et de concision, le présent chapitre contient moins de définitions des différents éléments de l'autonomie universitaire. Les raisons pour lesquelles les indicateurs choisis sont considérés comme contribuant à garantir l'autonomie institutionnelle sont exposées dans la première étude de l'EUA.

Les informations présentées dans ce chapitre concernent essentiellement les institutions d'enseignement supérieur ou universités publiques. Lorsque des institutions d'enseignement supérieur privées ou autres ont été incorporées, le texte le précise clairement. Ce cas concerne en particulier les pays où les institutions privées constituent une part considérable du secteur de l'enseignement supérieur, comme au Portugal et en Turquie.

2.1 Autonomie organisationnelle

Autonomie organisationnelle	Autonomie financière	Autonomie en matière de ressources humaines	Autonomie académique
• Procédure de sélection du chef d'établissement • Critères de sélection du chef d'établissement • Révocation du chef d'établissement • Durée du mandat du chef d'établissement • Inclusion et sélection de membres externes dans les instances dirigeantes • Capacité à décider des structures académiques • Capacité à créer des entités juridiques	• Période et type de financement public • Capacité à créer des réserves budgétaires • Capacité à emprunter de l'argent • Capacité à être propriétaire de bâtiments • Capacité à réclamer des droits d'inscription aux étudiants nationaux/UE (1^{er}, 2^e et 3^e cycles) • Capacité à réclamer des droits d'inscription aux étudiants hors UE (1^{er}, 2^e et 3^e cycles)	• Capacité à décider des procédures de recrutement (personnel académique/ administratif de haut rang) • Capacité à décider des rémunérations (personnel académique/ administratif de haut rang) • Capacité à décider des licenciements (personnel académique/ administratif de haut rang)	• Capacité à décider des avancements (personnel académique/ administratif de haut rang) • Capacité à décider du nombre total d'étudiants • Capacité à sélectionner les étudiants (1^{er} et 2^e cycles) • Capacité à créer des cycles d'études (1^{er}, 2^e et 3^e cycles) • Capacité à fermer des cycles d'études • Capacité à choisir la langue d'enseignement (1^{er} et 2^e cycles) • Capacité à sélectionner les mécanismes et prestataires d'assurance qualité • Capacité à concevoir le contenu des cycles d'études

Direction exécutive

Sélection du chef d'établissement

Bien que la direction d'une université puisse être assumée par plusieurs membres clés du personnel de l'institution, tels que le recteur, les vice-recteurs, le directeur de l'administration et les doyens des facultés, cette étude se concentre principalement sur le chef d'établissement de l'université, désigné ci-dessous par le terme « recteur » car il s'agit là de la dénomination la plus courante en Europe. D'autres termes, tels que « vice-chancelier », « président » ou les appellations anglaises « provost » et « principal », peuvent aussi être utilisés.

Les procédures de sélection du recteur varient d'un pays à l'autre. Elles se subdivisent en quatre catégories fondamentales et ont été examinées en détail

dans l'étude initiale « L'autonomie universitaire en Europe I » (Estermann & Nokkala 2009: 14). Les quatre catégories les plus courantes peuvent être décrites comme suit :

1. Le recteur est élu par un corps électoral spécifique, comptant généralement beaucoup de membres, qui représente (directement ou indirectement) les différentes composantes de la communauté universitaire (personnel académique, autres effectifs, étudiants), dont les voix peuvent être pondérées.
2. Le recteur est élu par l'instance dirigeante, qui est élue démocratiquement au sein de la communauté universitaire (généralement le conseil académique, c.-à-d. l'organe qui décide des questions académiques).

3. Le recteur est désigné par le conseil d'administration/bureau exécutif de l'université (c.-à-d. l'instance dirigeante chargée des questions stratégiques).

4. Le recteur est désigné via une procédure en deux étapes, à laquelle participent tant le conseil académique que le conseil d'administration/bureau exécutif.

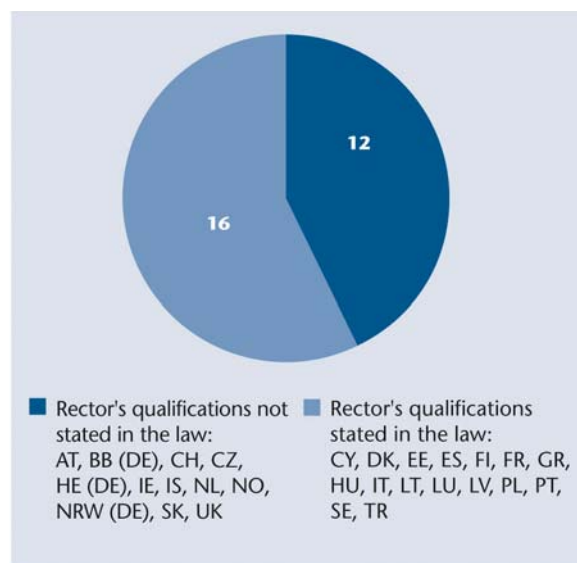
La sélection du recteur doit parfois être validée par une autorité externe. C'est le cas dans la moitié des systèmes étudiés : Brandebourg, Espagne, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, République tchèque, Slovaquie, Suède, Suisse et Turquie. La désignation est confirmée par le ministère ou le ministre de l'Enseignement supérieur au Brandebourg, en Grèce, en Islande, en Italie et aux Pays-Bas et par le président (ou autre chef d'État/de gouvernement) en Hongrie, au Luxembourg, en République tchèque et en Slovaquie. Elle est confirmée par l'autorité régionale en Espagne, par une autorité publique nationale en Lettonie et par le gouvernement en Suède. Toutefois, en Suède, cette confirmation est perçue comme une simple formalité.

La procédure de sélection ne doit pas être validée par une autorité externe dans les autres systèmes (AT, CY, DK, EE, FI, FR, HE, IE, LT, NRW, NO, PL, PT, UK).

Qualifications du chef d'établissement

Les exigences de qualifications du recteur sont déterminées par la loi dans 16 pays. Dans 12 systèmes, les restrictions à l'éligibilité découlent généralement plutôt des statuts mêmes de l'université ou de la pratique, que de dispositions législatives ou réglementaires.

Figure 2 – Critères de sélection du chef d'établissement



Le tableau ci-dessous résume les exigences de qualifications prescrites par la loi. La plus courante, d'application dans 13 systèmes, impose que le recteur occupe un poste académique. Dans huit systèmes, le recteur doit être titulaire d'un doctorat. Dans quatre, il doit être issu de l'université concernée.

Dans plusieurs systèmes s'ajoutent des lignes directrices sur, par exemple, le type particulier de poste académique (par ex. professeur ordinaire ou maître de conférences) ou de diplôme universitaire (par ex. agrégation ou diplôme universitaire inférieur) des candidats. Parmi les autres exigences figurent l'expérience internationale (AT), des compétences de gestion avérées (AT, FI, LT, NRW) ou une expérience pédagogique (LT)⁵. Au Danemark, le recteur doit être un scientifique reconnu. À Chypre et au Luxembourg, il ne peut simultanément occuper un poste de doyen ou de chef de département et agir comme membre du conseil d'administration. En Turquie, les recteurs doivent avoir moins de 67 ans à leur prise de fonction.

Les qualifications exigées peuvent varier selon le type d'institution concerné. En Lettonie, par exemple, le recteur d'une université doit avoir le grade de professeur, tandis que dans d'autres types d'institutions,

⁵ Même si, dans certains cas, notamment en Autriche, ces exigences supplémentaires peuvent être mentionnées dans la loi, elles ont été perçues comme des capacités fondamentales pour occuper le poste de recteur et n'ont pas été considérées comme des restrictions aux fins de la présente étude.

il suffit qu'il soit titulaire d'un doctorat. En Finlande, un doctorat est exigé dans toutes les universités, sauf

dans les académies des arts du spectacle et des beaux-arts.

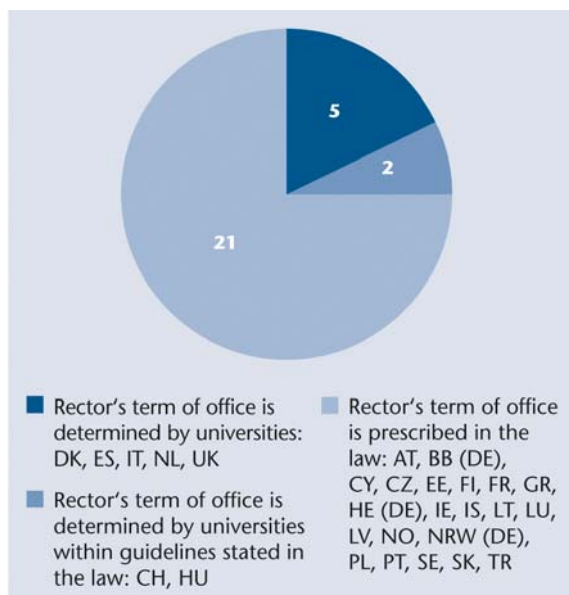
Tableau 8 – Qualifications du chef d'établissement

	Le recteur doit occuper un poste académique	Le recteur doit être titulaire d'un doctorat	Le recteur doit être issu de l'université
CY	•	•	•
DK	•		
EE	•		
ES	•		•
FI		•	
FR	•		
GR	•	•	•
HU	•		
IT	•		•
LT		•	
LU	•	•	
LV	•		
PL	•	•	
PT	•		
SE		•	
TR	•	•	

Durée du mandat et révocation du chef d'établissement

Dans la plupart des systèmes, la durée du mandat du recteur est stipulée dans la loi, sous forme d'une durée fixe ou d'une période maximale. Le mandat est généralement de quatre ans (AT, CY, CZ, FR, GR, NO, PL, PT, SK, TR), cinq ans (EE, FI, IS, LT, LV, LU) ou six ans (BB, HE, NRW, SE), souvent renouvelable une fois. En Hongrie, il varie de trois à cinq ans, tandis qu'en Suisse, il est de deux à six ans, selon l'université. En Irlande, il s'étend sur dix ans. Dans cinq pays seulement, les institutions sont habilitées à déterminer librement la durée du mandat de leurs directeurs exécutifs (DK, ES, IT, NL, UK).

Figure 3 – Durée du mandat du chef d'établissement



La possibilité de révoquer est un facteur clé dans l'évaluation de la responsabilisation du recteur vis-à-vis de l'institution et des autres parties intéressées.

Dans neuf pays (CH, CY, DK, EE, FI, IE, IT, NL, UK), la loi ne contient aucune disposition à cet égard.

Dans les autres systèmes, la révocation du chef d'établissement est réglementée de façon plus ou moins stricte. En Grèce, en Hongrie, en Lituanie, au Portugal, en Slovaquie et en Suède, elle doit être confirmée par une autorité externe mais l'université est libre de décider de la procédure. En Hesse et en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, la procédure est prévue par la loi, mais la révocation elle-même est prononcée par l'université. Au Brandebourg, en Espagne, en Islande, en Lettonie, au Luxembourg et en République tchèque, la révocation s'effectue selon une procédure que fixe la loi mais qui est confirmée par une autorité externe. En France et en Turquie, c'est une autorité externe qui applique les procédures qu'impose la loi.

Quelques systèmes réglementent de façon plus précise la révocation du chef d'établissement. En Autriche, les révocations peuvent être effectuées par l'université mais uniquement dans des cas de faute grave, d'inculpation dans une affaire pénale, d'incapacité mentale ou physique ou de perte de confiance pour motifs raisonnables, et selon une procédure établie par la loi. En Norvège, le recteur est un fonctionnaire qui ne peut être démis de ses fonctions que pour faute grave et au terme d'une procédure légale appropriée. En Pologne, le recteur peut être démis de ses fonctions par le comité de sélection ou, en cas de faute grave, par le ministère, après consultation de la conférence nationale des recteurs et du conseil de l'enseignement supérieur.

Structures académiques internes

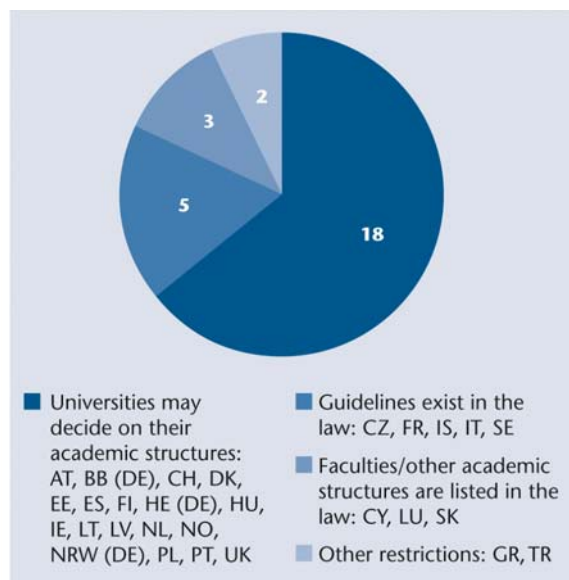
Dans 18 des systèmes étudiés, les universités sont essentiellement libres de déterminer leurs structures académiques internes. Les quelques dispositions légales qui régissent les unités organisationnelles dans certains de ces systèmes n'ont pas été considérées comme des restrictions importantes à l'autonomie institutionnelle.

Dans cinq pays, les universités doivent se conformer à des directives légales. Si la loi ne précise pas explicitement le nombre d'unités académiques et leur dénomination, d'autres restrictions peuvent néanmoins être appliquées. En Italie, les universités doivent comporter des facultés et des départements, dont les compétences sont définies. De même, en République tchèque, les universités doivent se composer de facultés, dont les compétences et instances dirigeantes sont fixées par la loi. Les universités ne peuvent créer ou fusionner des facultés qu'après en avoir demandé l'avis de la commission d'accréditation tchèque. En Islande, les universités doivent être organisées en écoles, facultés et instituts de recherche. Toutefois, le conseil d'administration de l'université peut décider de la création de ces unités académiques et de la nécessité de créer d'autres unités, plus petites, telles que des départements.

À Chypre, au Luxembourg et en Slovaquie, les unités académiques sont énumérées dans la loi. Dans ces systèmes, les universités ne peuvent créer ou restructurer des unités académiques (facultés et départements) qu'en modifiant la loi.

Des réglementations différentes existent en Grèce et en Turquie : les structures académiques y sont soumises à l'approbation du ministère ou du conseil de l'enseignement supérieur, respectivement.

Figure 4 – Capacité à décider des structures académiques internes

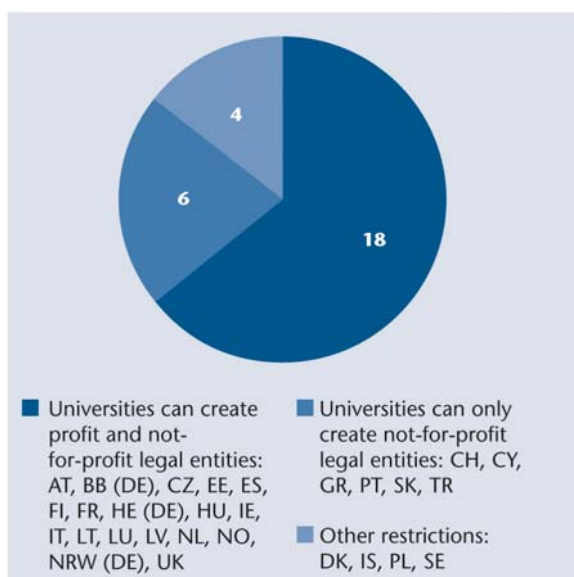


Création d'entités juridiques

La capacité de créer des entités juridiques indépendantes permet aux universités de mettre en œuvre leurs stratégies de façon souple et adéquate et donc de mener à bien leurs missions principales. À Chypre, en Grèce, au Portugal, en Slovaquie, en Suisse et en Turquie, les universités sont uniquement autorisées à créer des entités à but non lucratif. Dans les 18 autres pays (AT, BB, CZ, EE, ES, FI, FR, HE, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, NO, NRW, UK), elles peuvent créer des entités à but lucratif et non lucratif.

D'autres restrictions peuvent être appliquées dans certains pays. En Pologne et en Islande, les universités peuvent uniquement créer des entités dont le domaine d'activité respecte leur mission. En Islande, le consentement d'une autorité externe (le ministère de l'Éducation et de la Recherche) est également nécessaire. Au Danemark, les universités peuvent créer des sociétés à responsabilité limitée en pleine propriété, qui peuvent ensuite constituer des filiales avec des tiers afin de se lancer dans d'autres activités, notamment des spin-offs, des parcs scientifiques ou des résidences d'étudiants. La loi stipule qu'un maximum de 5 % du budget de la recherche peut être utilisé pour créer de telles entreprises. En Suède, seules les universités énumérées dans la loi ont le droit de créer des holdings.

Figure 5 – Capacité à créer des entités juridiques



Instances dirigeantes

Structures de gouvernance

Les structures de gouvernance sont principalement de deux types : bicamérales ou monacamérales. Dans 15 des systèmes étudiés, les universités ont une structure bicamérale, comprenant un conseil d'administration ou un bureau exécutif, généralement de taille limitée, et un conseil académique. Malgré la diversité des termes employés, le conseil académique est un organe souvent plus grand et plus représentatif, qui inclut le personnel académique et, dans une certaine mesure, d'autres catégories professionnelles de l'université. Les compétences sont réparties entre le conseil d'administration/bureau exécutif et le conseil académique.

Les universités ont une structure de gouvernance bicamérale en Autriche, à Chypre, en Espagne, en Finlande, en Hesse, en Hongrie, en Islande, en Italie, en Lituanie, aux Pays-Bas, en République tchèque, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, au Royaume-Uni, en Slovaquie et en Suisse (voir carte 1).

Les domaines de compétences et leur répartition entre les instances dirigeantes peuvent varier considérablement d'un système d'enseignement supérieur à l'autre. En Islande, par exemple, le conseil académique désigne les représentants du personnel académique au conseil d'administration; pour le reste, son rôle est purement consultatif. En Allemagne, les pouvoirs décisionnels incombent principalement au conseil académique, dans certains États fédérés, et au conseil d'administration/bureau exécutif, dans d'autres. En Hesse, par exemple, le conseil académique est le principal organe décisionnel, tandis que le conseil d'administration a un rôle consultatif et se borne à confirmer le plan de développement de l'institution. En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, le conseil d'administration élit le président et les vice-présidents et décide du plan de développement, tandis que le conseil académique valide les résultats des élections et décide des statuts de l'université. En Autriche, le rectorat coexiste en tant qu'organe collégial, sur pied

d'égalité avec le conseil académique et le conseil d'administration, ce qui donne en fait aux universités autrichiennes une structure tricamérale.

Encadré 1 – Gouvernance au Royaume-Uni

Les universités britanniques ont une structure de gouvernance bicamérale, comprenant un conseil académique et un conseil d'administration. Le Conseil d'administration est une entité indépendante qui se compose généralement d'environ 25 membres, dont presque toujours des représentants du personnel académique et des étudiants, mais incluant souvent une majorité de membres externes indépendants. Un comité des candidatures procède aux désignations et les avis de vacance de poste sont normalement largement diffusés dans l'institution et en dehors de celle-ci.

Les différences entre instances dirigeantes découlent des origines historiques des institutions. Pour les institutions d'enseignement supérieur établies avant 1992, la composition et les compétences de l'instance dirigeante sont définies par les statuts de l'institution. Pour les universités et institutions d'enseignement supérieur d'après 1992, elles sont fixées dans la loi sur la réforme de l'enseignement de 1988 (*Education Reform Act*) (telle qu'amendée par la loi sur l'enseignement supérieur et la formation continue de 1992 [*Further and Higher Education Act*]).

Dans une structure bicamérale, le conseil d'administration/bureau exécutif est souvent responsable des décisions stratégiques à long terme, telles que les statuts, plans stratégiques, élections du recteur et des vice-recteurs et la répartition du budget. Le conseil académique est chargé des questions académiques, telles que les programmes d'étude, les diplômes et l'avancement des personnels. Il se compose principalement de membres internes à la communauté universitaire, parfois uniquement de professeurs mais, généralement, aussi de représentants d'autres catégories du personnel académique et administratif ainsi que des étudiants.

Encadré 2 – Instances dirigeantes de grande taille (Espagne, Suisse et Italie)

En **Espagne**, la composition des instances dirigeantes des universités varie énormément. Le conseil académique peut compter jusqu'à 300 membres, dont des professeurs, des enseignants-chercheurs juniors, du personnel administratif et des étudiants. Les universités déterminent elles-mêmes la composition exacte du conseil académique, bien que la loi stipule que les professeurs doivent y être majoritaires. Le conseil académique décide en général de la stratégie de l'université et élit le recteur.

La composition des conseils d'administration des universités diffère tout autant. Le conseil d'administration peut compter jusqu'à 50 membres. Sa composition est similaire à celle du conseil académique: à une majorité de professeurs s'ajoutent des membres juniors du corps enseignant, ainsi que des représentants du personnel administratif et des étudiants. Le conseil d'administration est l'organe exécutif de l'université. Il traite des affaires courantes, telles que les questions de personnel, et propose le budget. Il ne compte que quelques rares membres externes, choisis par le conseil social de l'université, qui est désigné par le gouvernement régional et inclut des représentants du patronat, des syndicats et de la société civile. Le conseil social approuve le budget et les comptes annuels de l'université.

En **Suisse**, la composition des conseils académiques varie aussi, allant d'environ 25 membres (élus) à quelque 200 membres (si tous les professeurs y siègent). Outre les professeurs, les conseils académiques élus incluent généralement des représentants d'autres catégories du personnel académique, du personnel administratif et des étudiants. Les professeurs (y compris les doyens) y sont souvent majoritaires. Le conseil académique agit surtout en tant qu'organe consultatif. Il peut commenter une

série de questions, telles que la direction stratégique prise par l'université. Dans certains cas, il propose un candidat au poste de recteur et, le plus souvent, confirme la sélection du directeur exécutif. Parfois, le conseil académique peut suggérer des candidats potentiels au conseil de l'université ou sélectionner les vice-recteurs.

Le conseil de l'université est le principal organe exécutif. Il s'agit souvent d'un organe de type conseil d'administration, qui ne compte que des membres externes. Il prend toutes les grandes décisions, notamment sur les questions financières, sur la planification stratégique ainsi que sur les procédures d'évaluation interne et de gestion des ressources humaines (en particulier pour les professeurs titulaires).

En **Italie**, la structure des instances dirigeantes est définie dans les statuts de l'université mais diffère de fait assez peu entre les institutions. Quelques variantes se dessinent concernant, par exemple, le nombre de membres externes siégeant au conseil d'administration. Le conseil académique comprend tous les doyens, des représentants du personnel académique choisis par discipline (par ex. par département) et, de par la loi, 15 % d'étudiants. Il est inhabituel que le personnel non académique y soit représenté.

Le conseil d'administration se compose du recteur, du directeur de l'administration et de représentants des différentes catégories de personnel académique (professeurs ordinaires, maîtres de conférences et chercheurs). 15 % des membres viennent du conseil des étudiants et deux à quatre membres sont élus par le personnel non académique. Les conseils d'administration peuvent aussi inclure un ou deux membres externes, désignés par le gouvernement national ou régional et généralement issus du secteur public. Quelques universités ont mis en place des conseils consultatifs, dans lesquels les entreprises locales et des membres de la société civile sont représentés.

Dans d'autres pays, les universités ont un système de gouvernance monocaméral, c.-à-d. composé d'un seul organe décisionnel principal, qui est chargé de prendre toutes les grandes décisions et peut porter différents noms : conseil académique, sénat, conseil, ou une autre appellation. Au Brandebourg, en Estonie, en Grèce, en Irlande, en Lettonie, en Pologne et en Turquie, il s'agit d'un organe de type conseil académique. Au Danemark, en France, au Luxembourg, en Norvège, au Portugal et en Suède, on trouve plutôt un organe de type conseil d'administration. (Les institutions d'enseignement supérieur du Brandebourg partagent en fait un conseil d'administration commun, qui donne des conseils stratégiques à l'équipe dirigeante de l'université et propose des candidats à la présidence de l'université).

Encadré 3 – Gouvernance aux Pays-Bas

Les institutions néerlandaises ont une structure de gouvernance bicamérale, qui comprend deux organes de type conseil d'administration (plutôt qu'un conseil académique et un conseil d'administration). La principale instance dirigeante de l'université est le conseil exécutif, qui comprend généralement le président, le vice-président et le recteur. Le président est chargé de prendre les grandes décisions stratégiques et représente l'université à l'extérieur. Le vice-président, souvent extérieur à l'université, est chargé des finances et des ressources humaines. Le recteur traite des questions académiques.

Les membres du conseil exécutif sont désignés par le conseil de surveillance, qui se compose uniquement de membres externes choisis par le ministère. Ces membres représentent diverses parties intéressées, telles que des entreprises, d'autres universités, des instituts scientifiques, le gouvernement et la société civile. Hormis la désignation et la révocation des membres du conseil exécutif, l'organe de surveillance ne se mêle guère de la gestion quotidienne. Il veille plutôt au respect des réglementations et à la réalisation des objectifs stratégiques.

Membres externes dans les instances dirigeantes

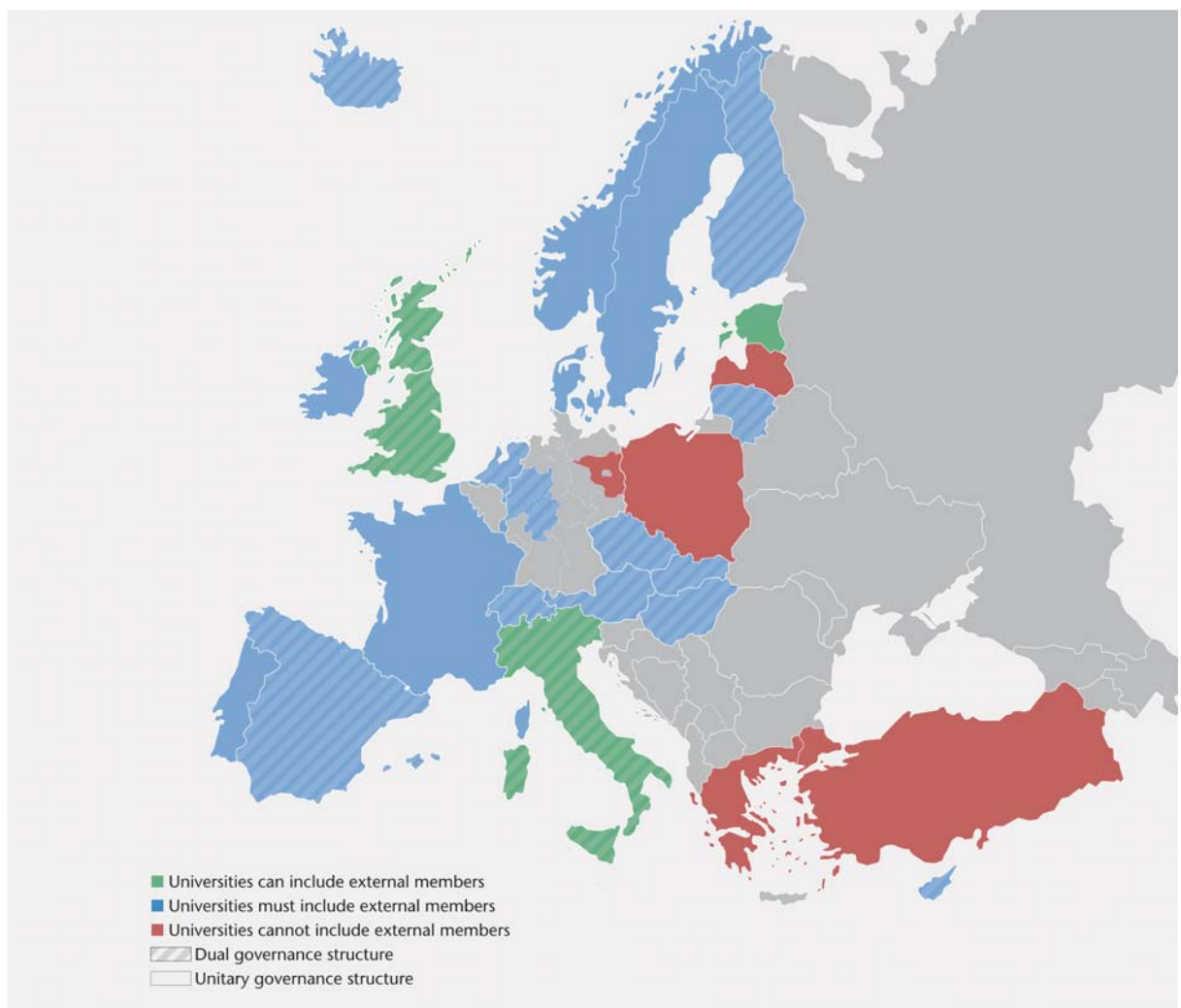
L'inclusion et la désignation de membres externes constituent un aspect important de la structure de gouvernance d'une université. Lorsqu'une institution est à même d'inclure de tels membres, la sélection peut être effectuée par l'université elle-même et/ou par une autorité externe.

Il est assez rare que les universités puissent décider de l'inclusion de membres externes dans leurs instances dirigeantes. Cette latitude ne leur est accordée qu'en Estonie, en Italie et au Royaume-Uni. Au Brandebourg, en Grèce, en Lettonie, en Pologne et en Turquie, elle leur est refusée,

bien qu'en Turquie, cette interdiction ne s'applique pas aux institutions privées. Dans les 20 autres systèmes, les universités doivent intégrer des membres externes.

Les membres externes des instances dirigeantes sont en général pleinement associés au processus décisionnel, hormis dans quelques rares cas : en France, par exemple, ils ne peuvent participer à l'élection du président. Dans les systèmes bicaméraux, les membres externes sont généralement inclus dans l'organe de type conseil d'administration. Parmi les systèmes monocaméraux où l'instance dirigeante est de type conseil académique, seules l'Estonie et l'Irlande incluent des membres externes.

Carte 1 - Structure des instances dirigeantes et inclusion de membres externes

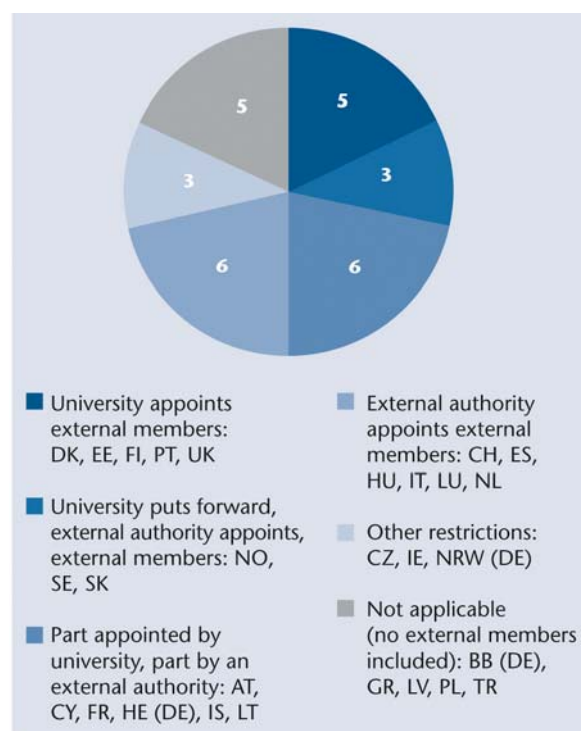


La désignation de membres externes se fait selon quatre modèles principaux :

1. Les universités sont libres de désigner les membres externes de leurs instances dirigeantes au Danemark, en Estonie, en Finlande, au Portugal et au Royaume-Uni.
2. Les membres externes sont proposés par l'institution mais désignés par une autorité externe, en Norvège, en Slovaquie et en Suède.
3. Certains de ces membres sont désignés par l'université et d'autres, par une autorité externe, en Autriche, à Chypre, en France, en Hesse, en Islande et en Lituanie.
4. Une autorité externe décide de la désignation en Hongrie, en Espagne, en Italie, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Suisse.

Il peut exister quelques variantes plus spécifiques de ces quatre procédures principales. En République tchèque, les membres externes sont désignés par le ministère après consultation du recteur. En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, ils sont désignés par un comité de sélection spécial, qui comprend des représentants de l'université, du conseil d'administration lui-même et du ministère.

Figure 6 – Sélection de membres externes dans les instances dirigeantes



Encadré 4 – Gouvernance des universités gérées par des fondations en Turquie

La Turquie compte un important secteur d'enseignement supérieur privé. Il s'agit d'universités gérées par des fondations à but non lucratif, dont la gouvernance diffère de celle des universités publiques. Les universités gérées par des fondations ont une structure de gouvernance bicamérale, comprenant un conseil académique, composé de représentants des différents groupes formant la communauté universitaire, et un conseil d'administration. Ce dernier se compose de représentants de la fondation ayant créé l'institution, de membres externes désignés par la fondation et du recteur de l'université. La fondation détermine le nombre de membres externes à inclure, en général de quatre à six. Les membres externes sont généralement issus de l'industrie, du monde économique et de la finance, mais peuvent également venir d'autres universités.

Il n'existe pas de relation hiérarchique entre le conseil académique et le conseil d'administration. Le premier est chargé des questions académiques, le second, des décisions financières et administratives. Le conseil d'administration sélectionne en outre le recteur, qui est ensuite officiellement désigné par le conseil de l'enseignement supérieur.

Évolutions récentes

Le mouvement vers un renforcement de la capacité institutionnelle à décider des questions institutionnelles se poursuit, encouragé par quelques grandes modifications de la législation intervenues ces dernières années. Au Portugal, par exemple, une nouvelle loi sur l'enseignement supérieur, adoptée en 2007, a amélioré à bien des égards l'autonomie des universités publiques. Si elles satisfont à certains critères (par exemple, au moins 50 pour cent de financement ex-

térieur), les universités publiques peuvent demander le statut juridique de fondations. Jusqu'à présent, trois ont saisi cette opportunité. En adoptant ce statut, elles gagnent en flexibilité, en particulier pour décider de leurs structures de gouvernance et des questions financières.

En Finlande, le statut juridique des universités a changé en janvier 2010. Ce sont maintenant des entreprises de droit public. Deux universités ont acquis le statut de fondations de droit privé. Parallèlement, la structure de gouvernance des universités a changé, passant d'un système monocaméral à un système bicaméral. Les membres externes étaient auparavant limités à un ou deux au conseil académique. À présent, au moins 40 % des membres du conseil d'administration d'une université publique doivent être extérieurs à l'université. Les membres sont élus par le conseil académique de l'université, qui peut aussi décider d'intégrer une majorité de membres externes au conseil d'administration. Le président et le vice-président du conseil d'administration sont élus parmi les membres externes.

La Lituanie a connu une évolution similaire. Le statut des instances dirigeantes a été modifié par une nouvelle loi adoptée au printemps 2009. Auparavant, le principal organe décisionnel était le conseil académique, le conseil d'administration ne jouant qu'un rôle de contrôle. Maintenant, le conseil académique, composé principalement de membres internes, décide des questions académiques et agit en tant qu'or-

gane préparant le travail du conseil d'administration. Le conseil d'administration est le principal organe exécutif. Il comprend neuf ou onze membres, dont quatre ou cinq sont proposés par le ministère. L'université et le ministère désignent conjointement un membre supplémentaire – généralement externe – du conseil d'administration.

Une nouvelle structure de gouvernance est sur le point d'être introduite à l'Université de Tartu, en Estonie. À l'avenir, la principale instance dirigeante sera un conseil d'administration comptant une majorité de membres externes, désignés par le ministère et par l'académie des sciences. L'année prochaine, l'Italie et la Pologne devraient aussi réviser les lois régissant la gouvernance des universités.

Ces exemples reflètent une tendance vers une structure plus managériale pour les universités, avec des organes décisionnels plus petits, dans lesquels des acteurs externes ont été intégrés.

La capacité des universités à décider de leurs structures académiques internes représente aussi un aspect important de l'autonomie organisationnelle. En Suède, par exemple, l'organisation interne des universités a été libéralisée en janvier 2011. La loi exigeait auparavant que des conseils de faculté décident de diverses questions académiques. Les conseils de faculté ne sont plus légalement obligatoires et les universités sont maintenant libres de déterminer leurs propres structures académiques internes.

2.2 Autonomie financière

Autonomie organisationnelle	Autonomie financière	Autonomie en matière de ressources humaines	Autonomie académique
• Procédure de sélection du chef d'établissement • Critères de sélection du chef d'établissement • Révocation du chef d'établissement • Durée du mandat du chef d'établissement • Inclusion et sélection de membres externes dans les instances dirigeantes • Capacité à décider des structures académiques • Capacité à créer des entités juridiques	• Période et type de financement public • Capacité à créer des réserves budgétaires • Capacité à emprunter de l'argent • Capacité à être propriétaire de bâtiments • Capacité à réclamer des droits d'inscription aux étudiants nationaux/UE (1^{er}, 2^e et 3^e cycles) • Capacité à réclamer des droits d'inscription aux étudiants hors UE (1^{er}, 2^e et 3^e cycles)	• Capacité à décider des procédures de recrutement (personnel académique/ administratif de haut rang) • Capacité à décider des rémunérations (personnel académique/ administratif de haut rang) • Capacité à décider des licenciements (personnel académique/ administratif de haut rang) • Capacité à décider des avancements (personnel académique/ administratif de haut rang)	• Capacité à décider du nombre total d'étudiants • Capacité à sélectionner les étudiants (1^{er} et 2^e cycles) • Capacité à créer des cycles d'études (1^{er}, 2^e et 3^e cycles) • Capacité à fermer des cycles d'études • Capacité à choisir la langue d'enseignement (1^{er} et 2^e cycles) • Capacité à sélectionner les mécanismes et prestataires d'assurance qualité • Capacité à concevoir le contenu des cycles d'études

Affectation des financements publics

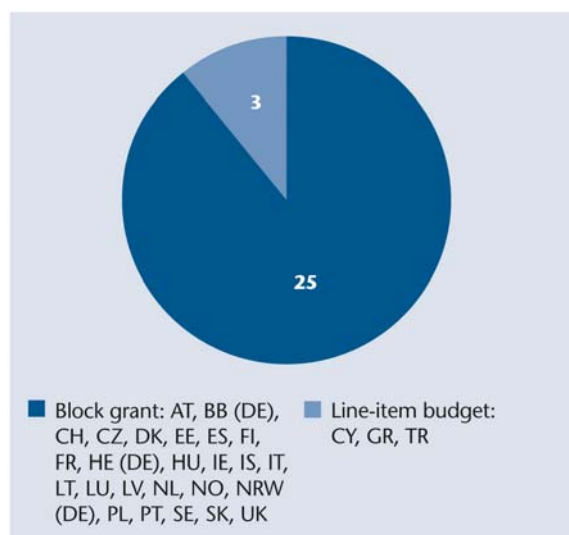
De plus en plus de pays optent graduellement pour des contrats de plus longue durée négociés entre le ministère et les universités, qui précisent les droits et responsabilités de l'institution (concernant les ressources et les nombres d'étudiants, par exemple), tout en laissant une marge pour des adaptations annuelles. En Europe occidentale se dessine une tendance à allouer des dotations globales, plutôt que des subventions par poste budgétaire (Estermann & Bennot Pruvot 2011: 25-26).

Les dotations globales couvrent plusieurs catégories de dépenses, telles que les activités d'enseignement, les frais opérationnels et/ou les activités de recherche. Dans un tel cadre, les universités sont libres de diviser et répartir leur financement en interne, selon leurs besoins, même si quelques restrictions demeurent encore.

En revanche, dans un budget par poste, le ministère ou le parlement pré-alloue un financement à l'université par poste et/ou activité. Les institutions ne peu-

vent donc répartir leurs fonds, limitant ainsi considérablement leur marge de manœuvre financière. Les budgets par poste ne sont utilisés qu'à Chypre, en Grèce et en Turquie. Dans les 25 autres systèmes, les universités reçoivent leur financement public de base sous la forme d'une dotation globale, qu'elles peuvent diviser librement entre leurs postes de coûts et/ou leurs activités internes. Cette liberté n'est toutefois pas nécessairement totale.

Figure 7 – Modalités du financement public



Aucune restriction ne s'applique à la répartition interne de la dotation globale au Brandebourg, au Danemark, en Espagne, en Estonie, en Finlande, en Hesse, en Italie, au Luxembourg, aux Pays-Bas, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, en Norvège, au Royaume-Uni et en Suisse.

En France, en Hongrie, en Islande, en Lettonie, en Lituanie, au Portugal, en Slovaquie et en Suède, la dotation globale est divisée en grandes catégories, telles qu'enseignement et recherche (Islande, Suède), enseignement, recherche et infrastructures (Lettonie, Lituanie), salaires et coûts opérationnels (Portugal), ou investissements, salaires et coûts opérationnels (France). En général, les universités ne peuvent transférer des fonds de l'une à l'autre de ces catégories. En France, des fonds peuvent être transférés aux opérations et investissements mais pas aux rémunérations; si l'Islande autorise en théorie des transferts de fonds, cette faculté est rarement utilisée dans la pratique.

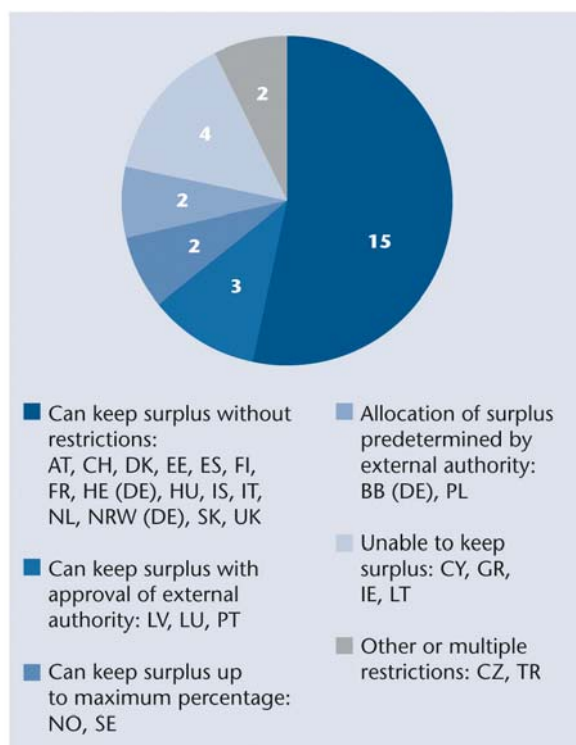
Dans les pays suivants, les universités reçoivent une dotation globale pouvant être librement affectée, sous réserve de quelques restrictions mineures. En Autriche, où les universités reçoivent leur financement de base sous forme d'une dotation globale pour trois ans, une réserve de 2 % est créée et allouée aux institutions sur une base annuelle, mais ce mécanisme n'est pas perçu comme une restriction importante à l'autonomie institutionnelle. En République tchèque, environ 80 % des fonds de base sont alloués sous forme de dotation globale et destinés principalement aux activités d'enseignement, 20 % sont affectés à des projets et au développement, tandis que le financement de la recherche est principalement de type concurrentiel. En Irlande, un pourcentage de la dotation globale est affecté à des tâches spécifiques, notamment pour améliorer l'accès des groupes socio-économiques défavorisés à l'enseignement supérieur. Les institutions ne peuvent utiliser ces montants à d'autres fins. En Pologne, les universités reçoivent une dotation globale pour les activités d'enseignement et, éventuellement, une subvention supplémentaire pour le développement des infrastructures. Le financement de la recherche est alloué directement aux facultés.

Les fonds sont le plus souvent alloués sur une base annuelle. Seuls l'Autriche, le Brandebourg et le Luxembourg font exception: les budgets y sont octroyés pour trois, deux et quatre ans, respectivement. En Norvège, les subventions basées sur des résultats, qui constituent près de la moitié du financement public total, sont accordées tous les deux ans. Enfin, en Suisse, la période de financement de certaines universités peut dépasser un an mais ce mécanisme doit être confirmé chaque année par le parlement cantonal ou fédéral.

Création de réserves budgétaires

Les universités des 15 systèmes suivants sont totalement libres de créer des réserves budgétaires: Autriche, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Hesse, Hongrie, Islande, Italie, Pays-Bas, Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Royaume-Uni, Slovaquie et Suisse. Au Royaume-Uni et en Estonie, toutefois, les dotations peuvent être adaptées l'année suivante si l'université dépasse ou n'atteint pas le nombre prescrit d'inscriptions ou de diplômés. Les universités de Chypre, de Grèce, d'Irlande et de Lituanie ne peuvent créer de réserves budgétaires.

D'autres restrictions peuvent être appliquées. L'approbation d'une autorité externe est requise en République tchèque, en Lettonie, au Luxembourg, au Portugal et en Turquie. En République tchèque, en Norvège et en Suède, des réserves budgétaires peuvent être créées jusqu'à un certain plafond (5 % en République tchèque et en Norvège, 10 % en Suède). En Turquie, l'affectation des réserves budgétaires est prédéterminée par une autorité externe. En Pologne, les réserves ne peuvent être affectées qu'à des investissements. Au Brandebourg, si les universités sont légalement en droit de créer des réserves budgétaires, la crise financière a amené le gouvernement à réclamer la restitution d'une partie de ces réserves.

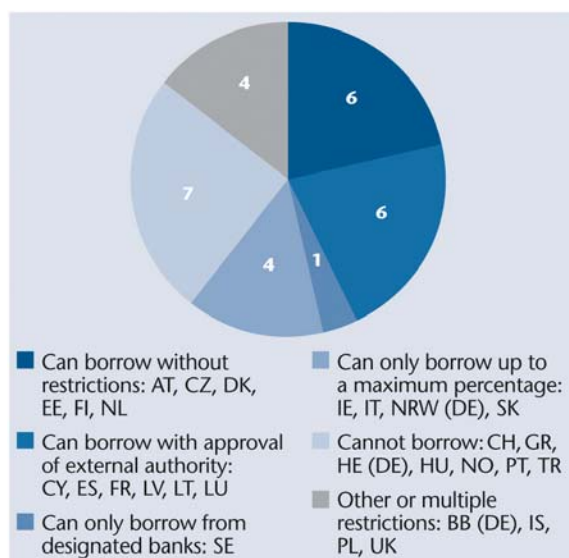
Figure 8 – Capacité à créer des réserves budgétaires

Emprunts d'argent

Les universités de sept systèmes – Grèce, Hesse, Hongrie, Norvège, Portugal, Suisse et Turquie – ne peuvent emprunter de l'argent sur les marchés financiers (les universités appartenant à des fondations au Portugal et en Turquie sont autorisées à le faire, du moins en théorie). En Autriche, au Danemark, en Estonie, en Finlande, aux Pays-Bas et en République tchèque, les universités peuvent emprunter de l'argent sans restriction.

À Chypre, en Espagne, en France, en Lettonie, en Lituanie et au Luxembourg, les institutions peuvent emprunter de l'argent avec l'approbation d'une autorité externe, tandis qu'en Suède et au Brandebourg, elles ne peuvent faire appel qu'à des banques d'État spécifiques. Au Brandebourg, en Irlande, en Italie, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie et en Slovaquie, la loi impose aux universités un plafond pour les emprunts.

En Pologne, les universités peuvent emprunter et l'État peut se porter garant. Toutefois, si le prêt doit être garanti par des avoirs que l'université a reçus de l'État ou d'un pouvoir public local, le ministre du Trésor doit approuver la demande de prêt. En Islande, si les universités publiques ne peuvent emprunter de l'argent directement, les entreprises qu'elles détiennent y sont autorisées. Au Royaume-Uni, les universités peuvent emprunter librement pour autant que les coûts annuels des engagements financiers ne dépassent pas 4 % de leurs recettes totales ; au-delà de ce pourcentage, elles doivent obtenir l'approbation du conseil de financement de l'enseignement supérieur.

Figure 9 – Capacité à emprunter de l'argent

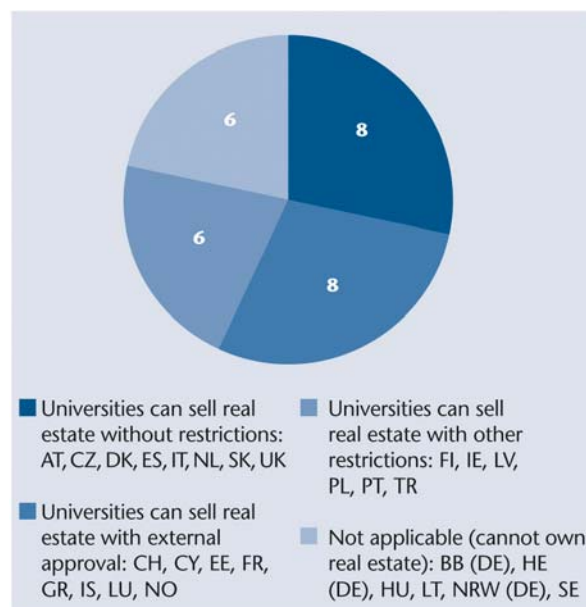
Propriété des terrains et bâtiments

La capacité des universités à acheter, vendre et construire des bâtiments de façon autonome est étroitement liée à leur liberté de déterminer leur stratégie institutionnelle et leur profil académique. Cette étude confirme une fois de plus que ce sont les perceptions et traditions culturelles qui amènent en grande partie les institutions à considérer comme plus favorable de posséder ou de louer leurs installations. Des coûts de maintenance élevés ou des restrictions liées à des bâtiments historiques peuvent pousser les universités de certains systèmes à refuser d'être propriétaires de leurs installations.

Les universités ne peuvent posséder de bâtiments au Brandebourg, en Hesse, en Hongrie, en Lituanie, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie et en Suède. Dans les 22 autres pays, elles peuvent être propriétaires de leurs bâtiments. L'étude initiale de l'EUA sur l'autonomie universitaire a déjà montré que, dans certains systèmes d'enseignement supérieur, les bâtiments ne sont pas nécessairement la propriété directe de l'État ou de l'université mais peuvent appartenir à des sociétés immobilières publiques (Estermann & Nokkala 2009 : 24-25). C'est le cas en Autriche, en Finlande et en Suède.

Un examen plus détaillé du cadre légal des pays dans lesquels les universités peuvent être propriétaires de leurs bâtiments révèle que les institutions d'enseignement supérieur ne peuvent pas nécessairement décider en toute autonomie de la vente de ces biens. En Autriche, au Danemark, en Espagne, en Italie, aux Pays-Bas, en République tchèque, au Royaume-Uni et en Slovaquie, les universités peuvent vendre des bâtiments sans restrictions. Dans huit pays (CH, CY, EE, FR, GR, IS, LU, NO), elles doivent obtenir la permission d'une autorité externe, en général le ministère ou le Parlement, pour vendre leurs biens immobiliers. En Norvège, une telle autorisation n'est requise que pour des bâtiments historiques. Six pays (FI, IE, LV, PL, PT, TR) imposent d'autres restrictions, dont certaines sont exposées ci-dessous.

Figure 10 – Capacité à vendre des biens immobiliers détenus par l'université



En 2010, le gouvernement finlandais a renoncé à sa pleine propriété sur les bâtiments pour transférer aux universités une part majoritaire des droits sur ces biens, via un cadre juridique spécifique. Les bâtiments sont la propriété de trois entreprises, qui en assurent l'entretien ; ces entreprises sont détenues en copropriété par les universités (67 %) et le gouvernement (33 %). En vertu de ce nouvel arrangement, les universités peuvent utiliser leur participation majoritaire dans ces entreprises en tant que nantissement pour obtenir des prêts. Elles peuvent décider de vendre ces biens, mais uniquement via ces entreprises. Celles-ci négocient avec les universités avant de vendre des biens.

En Pologne, la plupart des bâtiments détenus par les universités sont fournis par l'État ou par les pouvoirs locaux. Le conseil académique peut décider de vendre des biens de l'université mais, si le bâtiment a bénéficié de ressources du Trésor ou d'un pouvoir local, il doit obtenir au préalable l'approbation du ministère du Trésor.

En Lettonie, les bâtiments de l'université peuvent être la propriété de l'État ou des universités. Dans ce dernier cas, les institutions sont libres de les vendre. Les universités peuvent aussi demander à l'État de vendre des bâtiments publics qu'elles occupent. Toutefois, dans la plupart des cas, elles choisissent de continuer à occuper ces bâtiments ; elles espèrent en obtenir la pleine propriété à l'avenir et pouvoir ainsi récolter le produit de leur vente.

Encadré 5 – Régime de propriété légal ou effectif des bâtiments universitaires (Danemark, Autriche et France)

La capacité juridique ou formelle des universités à être propriétaires de bâtiments et la mesure dans laquelle elles exercent pleinement cette capacité sont souvent deux choses différentes. Les universités d'Autriche et du Danemark, par exemple, sont en théorie en mesure d'être propriétaires de biens immobiliers. Or, dans ces deux pays, elles ne possèdent en fait qu'une minorité des bâtiments qu'elles occupent.

Au **Danemark**, les institutions d'enseignement supérieur peuvent en théorie posséder (et vendre) leurs bâtiments. Les universités tiennent à acquérir la propriété des bâtiments pour lever des capitaux et accroître leur flexibilité. Toutefois, les conditions d'acquisition des bâtiments sont imprévisibles et peu favorables. La majorité des bâtiments sont donc la propriété de l'État. Les universités tendent à détenir des biens immobiliers qu'elles ont reçus par le biais de donations ou acquis par la fusion avec une entité qui possédait déjà ces bâtiments. Quelques institutions font figure d'exceptions : la Copenhagen Business School et la Technical University du Danemark, par exemple, sont propriétaires de tous leurs bâtiments.

En **Autriche**, la grande majorité des bâtiments universitaires sont la propriété d'une société immobilière appelée BIG (Bundesimmobiliengesellschaft) et loués aux universités. La BIG gère la plupart des biens immobiliers publics. Bien que les universités soient libres d'acquérir des bâtiments, par exemple via un partenariat public-privé ou via une coentreprise, elles n'exercent ce droit qu'à petite échelle. Cette situation est considérée comme une importante restriction à l'autonomie institutionnelle.

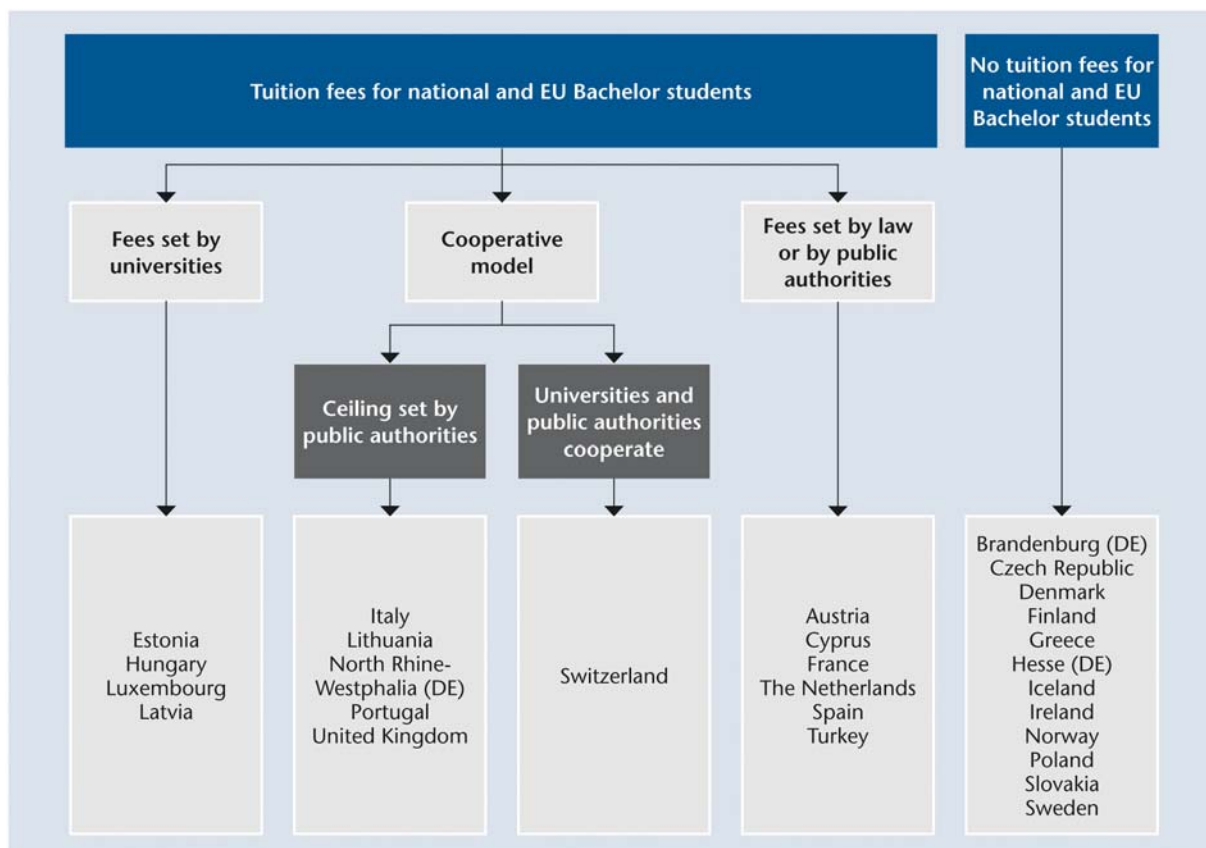
Les universités **françaises** ne peuvent être propriétaires de leurs bâtiments que si elles ont les compétences techniques et les ressources requises. Depuis la mise en œuvre de la réforme sur l'autonomie de 2007, les universités peuvent maintenant demander la « dévolution », c.-à-d. le transfert à l'institution de tous les bâtiments universitaires détenus par l'État. Les universités doivent remplir certaines conditions pour pouvoir bénéficier de ce mécanisme, expérimenté sur la base du volontariat par trois universités en 2011. Toutefois, malgré l'obtention de la pleine propriété sur leurs biens immobiliers, les universités doivent encore demander l'approbation d'un pouvoir public pour vendre leurs biens.

Contributions financières des étudiants

La présente étude analyse la question des contributions⁶ des étudiants dans la mesure où elle se rapporte à l'autonomie financière des universités. Pouvoir fixer des droits d'inscription et en déterminer le niveau constitue souvent un élément essentiel permettant aux universités de garantir leur capacité financière en générant de nouveaux flux de financement via des contributions privées. Dans certains systèmes, ces recettes représentent un pourcentage significatif du budget de l'université, de sorte que la capacité de réclamer et fixer des droits d'inscription joue un rôle central dans les stratégies institutionnelles.

⁶ Cette étude examine les contributions privées des étudiants sous deux formes : (1) les droits d'inscription, en tant que contributions annuelles payées par les étudiants pour couvrir, en tout ou en partie, les coûts des cours dans l'enseignement supérieur et (2) les frais administratifs, en tant que contributions des étudiants aux coûts de gestion des dossiers (frais d'admission, frais d'enregistrement, frais de certification, etc.).

Figure 11 – Droits d'inscription pour les étudiants nationaux/UE dans les cycles de licence



Le tableau ci-dessous dresse le panorama des droits d'inscription pour les étudiants nationaux/UE et hors UE dans les 28 systèmes d'enseignement supérieur couverts par cette étude. L'Europe compte trois modèles principaux : la fixation des droits se fait soit librement par l'université elle-même, soit par un pouvoir public, ou en concertation entre un pouvoir public et les universités. Cette concertation peut revêtir diverses formes, allant de véritables négociations entre les universités et l'autorité externe à l'établissement d'un plafond par l'autorité externe. Dans certains systèmes,

les pouvoirs publics allouent un certain nombre de places subventionnées et laissent aux institutions la latitude d'admettre des étudiants supplémentaires et de fixer des droits d'inscription pour ceux-ci, dans les limites d'un cadre prédéfini.

En général, les universités sont plus libres de fixer des droits d'inscription pour les étudiants hors UE que pour les étudiants nationaux/UE. Pour ces derniers, l'accès est souvent gratuit ou les droits d'inscription sont plafonnés par une autorité externe.

Tableau 9 – Fixation des droits d'inscription

	Les universités sont libres de fixer les droits d'inscription	Coopération universités/ autorité externe	Plafond fixé par la loi ou par une autorité externe	Droits fixés par la loi ou par une autorité externe	Pas de droits d'inscription
Étudiants nationaux et UE 1 ^{er} cycle	EE, HU, LU, LV	CH	IT, LT, NRW (DE), PT, UK	AT, CY, ES, FR, NL, TR	BB (DE), CZ, DK, FI, GR, HE (DE), IE, IS, NO, PL, SE, SK
Étudiants nationaux et UE 2 ^e cycle	EE, GR, HU, IE, LU, LV, PT, UK	CH	IT, LT, NRW (DE)	AT, CY, ES, FR, NL, TR	BB (DE), CZ, DK, FI, HE (DE), IS, NO, PL, SE, SK
Étudiants nationaux et UE 3 ^e cycle	EE, IE, HU, LT, LU, LV, NL, PT, UK	CH	IT	AT, CY, ES, FR, TR	BB (DE), CZ, DK, FI, GR, HE (DE), IS, NO, NRW (DE), PL, SE, SK
Étudiants hors UE 1 ^{er} cycle	EE, HU, IE, LT, LU, LV, NL, PT, SE, SK, TR, UK	CH, DK, PL	IT, NRW (DE)	AT, CY, ES, FR, GR	BB (DE), CZ, FI, HE (DE), IS, NO
Étudiants hors UE 2 ^e cycle	EE, GR, HU, IE, LT, LU, LV, NL, PT, SE, SK, TR, UK	CH, DK, PL	IT, NRW (DE)	AT, CY, ES, FR	BB (DE), CZ, FI, HE (DE), IS, NO
Étudiants hors UE 3 ^e cycle	EE, IE, LT, LU, LV, NL, PT, SK, TR, UK	CH, HU, PL	IT	AT, CY, ES, FR	BB (DE), CZ, DK, FI, GR, HE (DE), IS, NO, NRW (DE), SE

Un grand nombre de réglementations supplémentaires régissent les contributions des étudiants. Même dans des systèmes où la majorité des étudiants nationaux/UE ne paient généralement pas de droits d'inscription, des droits peuvent néanmoins leur être réclamés sous certaines conditions spécifiques, dont quelques-unes sont décrites ci-dessous.

En Autriche, à la suite d'un amendement à la loi sur l'enseignement supérieur de septembre 2008, les étudiants réguliers sont exemptés de droits d'inscription sauf si leurs études se prolongent au-delà de la durée standard (tolérance d'un semestre supplémentaire). Dans des cas spécifiques (par ex. étudiants ayant un emploi à temps partiel ou venant de pays en voie de développement), l'institution peut renoncer à réclamer les droits. Une situation similaire se rencontre en République tchèque, où les étudiants inscrits dans des programmes en langue tchèque ne paient pas de droits s'ils finissent leurs études à temps. De récentes réformes en Finlande ont abouti à l'introduction

d'un système expérimental, qui permet aux universités de réclamer des droits d'inscription aux étudiants hors UE/EEE qui suivent des programmes de master spécifiques, en langue anglaise, à condition que des régimes appropriés de bourses soient mis en place. En Norvège, les universités peuvent demander la permission de créer des cycles de master professionnel (par ex. programmes de MBA), pour lesquels elles peuvent fixer des droits d'inscription.

Dans les universités d'Estonie, de Lettonie et de Lituanie, les places financées par des fonds publics côtoient celles financées par les contributions privées. Une autorité externe détermine le nombre de places financées par l'État et, partant, exemptes de droits d'inscription. Les universités peuvent fixer les droits d'inscription pour les places supplémentaires financées par les contributions privées; en général, elles réclament un montant égal ou inférieur à celui qu'elles reçoivent pour les places subventionnées. De même, en Hongrie, les étudiants nationaux/UE peu-

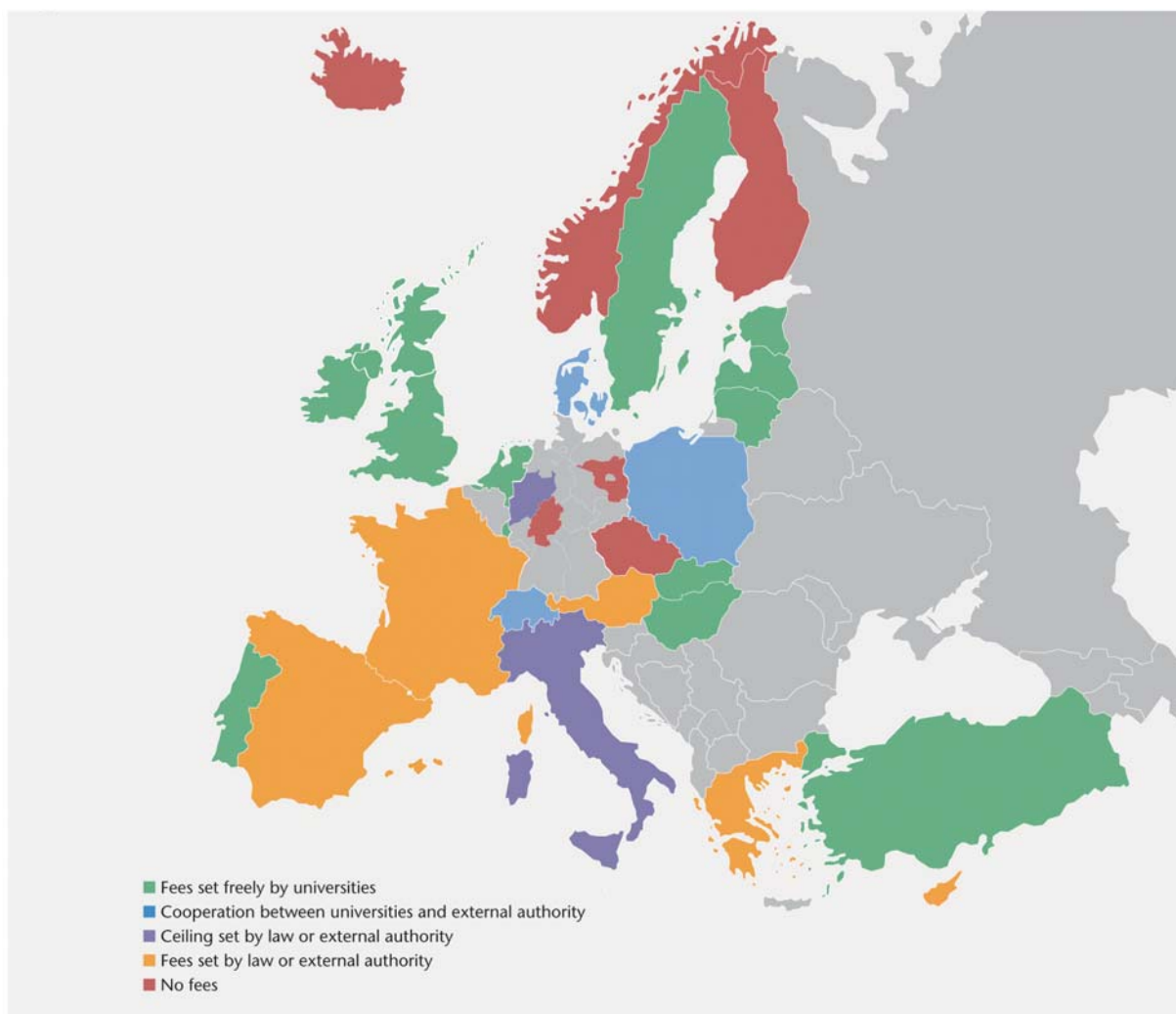
vent être subventionnés ou devoir payer eux-mêmes leurs droits d'inscription, en fonction de leurs résultats académiques précédents. Une réglementation supplémentaire, en vigueur en Estonie, stipule que les droits d'inscription ne peuvent être augmentés de plus de 10 % d'une année à l'autre.

En Pologne et en Slovaquie, les étudiants nationaux/UE à temps plein ne paient pas de droits d'inscription. Les étudiants à temps partiel, par contre, qui constituent une part considérable de la population estudiantine, paient des droits d'inscription fixés librement par l'université (SK) ou ne pouvant dépasser les coûts réels de l'enseignement donné aux étudiants (PL). En Slovaquie, les institutions peuvent aussi réclamer des droits d'inscription aux étudiants qui tentent de décrocher un diplôme supplémentaire.

En Turquie, institutions publiques et privées sont régies par des réglementations différentes concernant les droits d'inscription. Pour les étudiants nationaux des universités publiques, les droits d'inscription sont fixés par le conseil des ministres, tandis que pour les étudiants étrangers, ils peuvent être déterminés par l'université elle-même. Dans les universités appartenant à des fondations, les droits d'inscription de tous les étudiants sont fixés en interne par le conseil d'administration.

En Irlande, si les étudiants nationaux/UE inscrits dans des cycles de licence ne doivent payer aucun droit d'inscription, ils doivent s'acquitter d'une contribution aux « services aux étudiants » (2 000 € pour l'année académique 2011/2012). Enfin, en Italie, les universités peuvent réclamer des droits d'inscription dont le montant ne peut toutefois dépasser 20 % des subventions de l'État.

Carte 2 – Droits d'inscription pour les étudiants hors UE dans les cycles de licence



Évolutions récentes

L'état de l'autonomie financière en Europe a été marqué par deux évolutions majeures, partiellement contradictoires. D'une part, la crise économique que nous traversons depuis octobre 2008 a eu une forte incidence sur le financement public de l'enseignement supérieur dans de nombreux pays⁷. À la diminution des fonds, fréquemment observée, s'ajoute une modification des conditions d'octroi. Les subsides sont soumis à de plus en plus de restrictions ou accompagnés d'exigences de responsabilisation plus strictes. Les pouvoirs publics ont ainsi acquis un plus grand levier d'influence sur les universités, ce qui a nettement réduit l'autonomie des institutions et leur capacité à gérer les fonds à leur convenance.

En outre, les pays tendent à affecter les fonds publics aux priorités stratégiques nationales. Par exemple, le financement des disciplines dites STEM (science, technologie, ingénierie, mathématiques) augmente en Autriche, en Finlande, au Portugal et au Royaume-Uni, ce qui renforce l'influence des gouvernements et limite la capacité des universités à agir en toute autonomie, en particulier si ces fonds sont prélevés sur la dotation globale.

La capacité des universités à créer des réserves budgétaires a aussi été remise en question à la suite de la crise économique. Certaines universités des pays nordiques ont dû justifier la constitution de réserves pour des investissements stratégiques futurs. Au Brandebourg, les universités ont accumulé 25 millions € de réserves budgétaires sur une période de financement de deux ans. Le gouvernement de ce Land projetait de réclamer la restitution de 10 millions € alors que les universités du Brandebourg ont légalement le droit de constituer des réserves.

Dans plusieurs systèmes, on a constaté une nette évolution vers un recours plus important aux contributions des étudiants. La Finlande et la Suède ont pris des mesures pour introduire des droits d'inscription pour les étudiants hors UE. En Finlande, ce changement se produit à petite échelle depuis 2010, notamment pour plusieurs

programmes de master dispensés dans des langues étrangères. En Suède, des droits d'inscription pour étudiants hors UE seront introduits à l'automne 2011, que les universités seront libres de réallouer aux différents départements en interne. Au Royaume-Uni, le plafond pour les frais demandés aux étudiants nationaux/UE a été quasi triplé pour atteindre 9 000 £. Certains systèmes, en revanche, ont emprunté une direction totalement opposée: ainsi, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, les droits d'inscription pour les 1er et 2e cycles, actuellement fixés par l'université sous un plafond déterminé par une autorité externe, seront supprimés en 2011.

Pour certains aspects de la gestion financière, les universités ont gagné en liberté d'action. La Lettonie et la Lituanie sont passées d'un financement par poste à des dotations globales. Presque tous les pays européens octroient actuellement leur financement sous la forme de dotations globales mais, comme nous l'avons exposé ci-dessus, maintes restrictions subsistent concernant la répartition interne des fonds.

Un plus grand nombre de pays autorisent maintenant leurs universités à emprunter de l'argent sur les marchés financiers. Les universités lituaniennes en ont récemment obtenu la possibilité — bien que de manière limitée. En pratique, toutefois, il n'est pas toujours fait usage de ce droit. Dans certains pays, notamment en Lettonie, les universités ne peuvent emprunter que sur autorisation du ministère, autorisation qu'elles ont peu de chance d'obtenir dans les faits.

Enfin, les universités de certains systèmes ont, tout au moins formellement, accru leur autonomie financière en devenant propriétaires des bâtiments qu'elles occupent. En France, une nouvelle loi sur les universités donne graduellement à ces dernières la possibilité d'acquérir leurs bâtiments. En 2011, trois universités, qui satisfaisaient aux conditions techniques requises, se sont vues attribuer le droit de propriété sur leurs bâtiments dans le cadre d'un projet pilote. En Finlande, les bâtiments universitaires sont maintenant la propriété de trois sociétés immobilières détenues en copropriété par le gouvernement et les universités

⁷ Depuis le début de la crise économique en 2008, l'EUA surveille l'évolution et les effets de cette crise sur les systèmes d'enseignement supérieur en Europe. Les retours d'informations constants de diverses sources ont permis d'établir des rapports actualisés de la situation et souligné la nature évolutive des effets de cette crise sur l'enseignement supérieur en Europe: www.eua.be/public-funding-observatory

mais avec une participation majoritaire de ces dernières. Un amendement à la loi sur l'immobilier univer-

sitaire élargira prochainement les droits de propriété de l'Université du Luxembourg.

2.3 Autonomie en matière de ressources humaines

Autonomie organisationnelle	Autonomie financière	Autonomie en matière de ressources humaines	Autonomie académique
• Procédure de sélection du chef d'établissement • Critères de sélection du chef d'établissement • Révocation du chef d'établissement • Durée du mandat du chef d'établissement • Inclusion et sélection de membres externes dans les instances dirigeantes • Capacité à décider des structures académiques • Capacité à créer des entités juridiques	• Période et type de financement public • Capacité à créer des réserves budgétaires • Capacité à emprunter de l'argent • Capacité à être propriétaire de bâtiments • Capacité à réclamer des droits d'inscription aux étudiants nationaux/UE (1^{er}, 2^e et 3^e cycles) • Capacité à réclamer des droits d'inscription aux étudiants hors UE (1^{er}, 2^e et 3^e cycles)	• Capacité à décider des procédures de recrutement (personnel académique/ administratif de haut rang) • Capacité à décider des rémunérations (personnel académique/ administratif de haut rang) • Capacité à décider des licenciements (personnel académique/ administratif de haut rang) • Capacité à décider des avancements (personnel académique/ administratif de haut rang)	• Capacité à décider du nombre total d'étudiants • Capacité à sélectionner les étudiants (1^{er} et 2^e cycles) • Capacité à créer des cycles d'études (1^{er}, 2^e et 3^e cycles) • Capacité à fermer des cycles d'études • Capacité à choisir la langue d'enseignement (1^{er} et 2^e cycles) • Capacité à sélectionner les mécanismes et prestataires d'assurance qualité • Capacité à concevoir le contenu des cycles d'études

Une comparaison détaillée des différents aspects de l'autonomie en matière de ressources humaines pose de réelles difficultés en raison des réglementations extrêmement diverses qui s'appliquent aux différentes catégories du personnel universitaire et des variantes existant entre les cadres juridiques du droit du travail public et privé, lesquelles influent sur la capacité à recruter, rémunérer, licencier du personnel et à accorder des avancements.

Recrutement des personnels

L'analyse révèle d'importantes différences dans les procédures de recrutement en Europe, allant d'un haut degré d'indépendance à des procédures formalisées qui nécessitent l'approbation d'une autorité externe.

Dans 18 systèmes (AT, CH, CY, DK, EE, FI, HE, IS, IT, LT, LU, LV, NL, NO, NRW, PL, SE, UK), les universités sont, pour l'essentiel, libres de recruter leur propre personnel académique. Dans plusieurs de ces systèmes, notamment en Autriche, en Hesse ou en Suède, la loi donne des directives générales sur la procédure de sélection ou les qualifications de base pour les postes académiques de haut rang, sur l'obligation de publier les avis de vacance de poste ou sur la composition du comité de sélection. Toutefois, les autorités externes ne participent pas au processus de recrutement lui-même.

Dans les dix autres pays, des restrictions plus importantes, résumées dans le tableau ci-dessous, sont en vigueur.

Tableau 10 – Restrictions concernant le recrutement de personnel académique de haut rang

	Recrutement confirmé par une autorité externe pour toute ou partie de cette catégorie de personnel	Nombre de postes réglementés par une autorité externe pour toute ou partie de cette catégorie de personnel	Autres restrictions
BB (DE)			•
CZ	•		
ES			•
FR		•	•
GR	•	•	
HU	•		
IE			•
PT			•
SK	•		
TR		•	

Dans quatre systèmes, la désignation de certains (CZ, HU, SK) ou de tous (GR) les membres du personnel académique de haut rang doit être confirmée par une autorité externe. Bien que quelques désignations doivent en principe être confirmées par une autorité externe au Brandebourg, le gouvernement de ce Land peut prendre des dispositions pour autoriser certaines universités à mener à bien le processus de sélection de façon indépendante.

En France, en Grèce et en Turquie, une autorité externe détermine le nombre de postes pour une partie ou pour l'ensemble des membres du personnel académique de haut rang. En Turquie, par exemple, le conseil de l'enseignement supérieur attribue un nombre spécifique de vacances aux universités, qui peuvent ensuite lancer leur propre processus de recrutement. Lorsqu'un titulaire d'un poste démissionne ou prend sa retraite, le poste est à nouveau soumis au conseil de l'enseignement supérieur. Au Danemark, le nombre de professeurs dans la catégorie la plus élevée est théoriquement limité. Cependant les institutions ne considèrent pas cette limitation comme restrictive car elles peuvent employer des personnes d'une catégorie inférieure et leur payer un salaire plus élevé.

À la suite de la crise économique, l'Irlande a mis en œuvre un moratoire sur la dotation en personnel de tout le secteur public que toutes les universités se sont engagées à respecter. Ce moratoire oblige à

réduire les effectifs de 6 % et interdit d'accorder des avancements et des titularisations. Il s'applique tant au personnel académique qu'administratif.

En Espagne, les recrutements se font à partir d'une réserve de candidats préalablement agréés par l'agence nationale ANECA. De même, au Portugal, les candidats aux postes de professeur ordinaire doivent être agréés par un jury, qui évalue leur production scientifique.

En Estonie, les institutions sont libres de recruter du personnel académique mais doivent respecter un accord relatif à la qualité signé par les universités elles-mêmes. Cet accord contient quelques lignes directrices générales concernant la sélection du personnel académique de haut rang ainsi que des réglementations plus spécifiques sur le recrutement pour différents postes (professeurs ordinaires, maîtres de conférences, etc.).

Encadré 6 – Pratiques de recrutement pour le personnel académique de haut rang (République tchèque, Finlande, Suède, France et Italie)

La plupart des systèmes suivent des procédures assez similaires, malgré quelques variations en termes de pratiques de recrutement pour les hautes fonctions académiques. Il est courant de

spécifier les critères de sélection au niveau des facultés et de créer un comité de sélection pour évaluer les candidats. Le candidat retenu est ensuite désigné au niveau de la faculté ou par un organe décisionnel au niveau de l'université. Soit le comité de sélection recommande un candidat, soit il fournit à l'organe décisionnel un classement des candidats par ordre de préférence.

En **République tchèque**, le titre de professeur ordinaire s'apparente plus à une qualification académique qu'à un poste. Pour devenir professeur ordinaire, le candidat doit être maître de conférences et doit faire la preuve de capacités scientifiques et pédagogiques adéquates. Les candidatures sont évaluées par les conseils scientifiques de la faculté et de l'université, qui doivent être spécialement agréés à cette fin. S'il estime un candidat digne de ce statut professoral, le conseil scientifique de l'université adresse une proposition au ministre. Ce dernier adresse à son tour une proposition au Président de la République, qui a le pouvoir d'accorder ce statut. Les universités sont libres de déterminer les qualifications requises pour chaque poste. Les avis de vacance de poste doivent être publiés et tous ceux qui ont les qualifications requises peuvent postuler.

En **Finlande**, les vacances à des postes de professeur doivent généralement être annoncées publiquement. Toutefois, il est possible de pourvoir à une vacance sans notification publique si une personne ayant des compétences très spécifiques et inégalées est directement invitée à prendre ce poste ou si un poste est attribué pour une période déterminée uniquement. Des déclarations sur les qualifications et les mérites des candidats doivent être fournies par un minimum de deux experts si une personne est désignée jusqu'à nouvel ordre ou pour un minimum de deux ans. Le conseil de faculté prend une décision sur la base de ces déclarations; le recteur ou le chancelier nomme ensuite le professeur. Une désignation « sur invitation » est aussi possible en **Suède**.

En **France**, le personnel académique est recruté à partir d'une liste de candidats établie par le Conseil national des universités. Ce Conseil, dont les membres sont élus, pour une part, par les universitaires eux-mêmes et, pour l'autre part, par le ministère, statue sur les candidatures de scientifiques qui souhaitent figurer sur cette liste. Les universités pourvoient ensuite aux vacances à partir de cette liste. La réforme sur l'autonomie a en outre donné aux universités la possibilité d'engager, sous contrat à durée déterminée, du personnel ne relevant pas de la fonction publique, mais ces effectifs restent minoritaires au sein des universités.

En **Italie**, la sélection du personnel académique de haut rang s'opère via des comités d'évaluation scientifique, qui comprennent généralement un membre interne et quatre membres externes. Ces derniers sont habituellement des professeurs ordinaires travaillant dans un domaine scientifique pertinent dans d'autres universités italiennes. Ces comités d'évaluation évaluent les mérites scientifiques sur la base des recherches et des publications des candidats.

Dans 22 systèmes (soit tous hormis DK, ES, FR, GR, IE et PT), les institutions sont, pour l'essentiel, libres de décider du recrutement de personnel administratif de haut rang. Ailleurs, certaines pratiques ont une incidence sur la flexibilité des universités.

En France, la capacité de recruter du personnel administratif varie selon les catégories. Le recrutement de personnel pour les bibliothèques et l'administration centrale est effectué par une autorité externe, via un concours national. En revanche, les universités sont libres de recruter les chefs de services administratifs et autres catégories de personnel, tels que les personnels de la filière technique comme les ingénieurs de recherche.

Au Portugal, les universités publiques ont deux catégories de personnel: les fonctionnaires, engagés à

durée indéterminée, et les contractuels. Le personnel statutaire est embauché selon les règles en vigueur dans la fonction publique. En Grèce, les employés administratifs sous contrat à durée indéterminée sont recrutés via un concours national pour le personnel administratif de tous les services publics. Le conseil national pour la sélection du personnel administratif compare les demandes des universités et les profils des candidats. Des postes administratifs temporaires peuvent être attribués librement par les universités via un appel public. Enfin, le Danemark limite le nombre de postes de haut rang à la tête des universités, tels que les postes de « pro vice-chancelier ».

Rémunérations des personnels

En Europe, les universités ne sont généralement pas totalement libres de déterminer les rémunérations de leur personnel académique ou administratif. Seuls quatre pays les y autorisent pour le personnel académique de haut rang : l'Estonie, la République tchèque, la Suède et la Suisse. En Lettonie, l'État fixe un salaire minimum pour chaque catégorie de personnel, ce qui n'est pas perçu comme une restriction car ce mécanisme correspond en grande partie aux réglementations nationales du travail relatives au salaire minimum.

Au Danemark, les barèmes sont négociés avec d'autres parties. Des limites générales sont fixées pour les rémunérations des professeurs au Brandebourg, en Hesse et en Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Dans ces trois Länder, les professeurs nommés après 2002 ont une rémunération minimum garantie, tandis que ceux qui ont été nommés avant 2002 sont des fonctionnaires dont les barèmes sont fixés. Les rémunérations des autres membres du personnel académique de haut rang sont négociées avec d'autres parties. En Finlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, les rémunérations sont négociées avec d'autres parties pour toutes les hautes fonctions académiques. En Norvège, les échelles de rémunération sont négociées et les rémunérations des professeurs sont plafonnées. Toutefois, ce plafond est si élevé qu'il est rarement atteint.

À Chypre, en Espagne, en Grèce, en Islande, en Italie et en Slovaquie, les rémunérations sont fixées ou négociées au niveau national pour tous les membres du personnel académique car il s'agit de fonctionnaires, bien qu'en Slovaquie, le recteur ou le doyen puisse jusqu'à doubler les barèmes prescrits. En Autriche, au Brandebourg, en Hesse, au Luxembourg et en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, le statut de fonctionnaire ne s'applique qu'au personnel recruté sous des régimes d'emploi antérieurs. Au Portugal, seuls quelques membres du personnel académique sont des fonctionnaires dont les rémunérations sont fixées. Les barèmes sont prescrits pour la totalité ou une partie du personnel en France, en Hongrie, en Irlande, en Lituanie, au Luxembourg, en Pologne et en Turquie.

Un tableau similaire se dégage concernant les hautes fonctions administratives. Les rémunérations sont librement décidées par les universités en Estonie, Italie, Lettonie, Lituanie, au Luxembourg, en Norvège, en République tchèque, au Royaume-Uni, en Suède et en Suisse. Elles sont négociées avec d'autres parties au Brandebourg, en Finlande, en Hesse, aux Pays-Bas et en Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Au Danemark, en France, en Irlande, en Pologne et en Turquie, les barèmes sont fixés par une autorité externe.

Les rémunérations de tous les membres du personnel administratif à Chypre, en Espagne, en Grèce, en Hongrie, en Islande et en Slovaquie et de certains effectifs au Portugal et en Autriche sont déterminées par une autorité externe. En Autriche, les employés embauchés avant 2004 sont soit des fonctionnaires ou des contractuels du service public. Bien que les anciens contractuels du service public soient maintenant employés par l'université, ils conservent en grande partie les mêmes droits en matière de rémunération et de licenciement. Les fonctionnaires gardent leur contrat avec l'État qui stipule les niveaux de rémunération. Les rémunérations du personnel embauché dans de hautes fonctions académiques ou administratives après 2004 peuvent être déterminées en toute autonomie par les universités. De plus, des négociations collectives menées par les universités ont abouti à l'introduction de salaires minimums.

Encadré 7 – Rémunérations au Royaume-Uni

Pour la majeure partie du personnel académique, les universités tendent à respecter la grille des rémunérations de 51 points convenue au niveau national. L'Imperial College et l'Université de Northumbria, qui ne suivent pas cette grille, ont néanmoins adopté une structure de rémunération similaire.

Il convient de noter qu'il s'agit là uniquement d'orientations générales. Les universités sont libres de décider de leur progression à l'intérieur de la fourchette de salaires minimums et maximums. Ainsi, une institution peut choisir d'utiliser 10 ou 20 points au lieu de 51 et il convient de souligner qu'elle peut décider librement des critères d'éligibilité appropriés pour les différents échelons. En outre, la grille des rémunérations convenue au niveau national ne s'applique normalement pas aux professeurs ou aux échelons administratifs supérieurs, y compris au chef d'établissement. Pour ces fonctions, l'institution est libre d'accorder des rémunérations dépassant le maximum de 58 258 £.

Licenciement de membres du personnel

Dans onze pays (CH, CZ, DK, EE, FI, IE, LV, LT, LU, SE, UK), aucune réglementation spécifique, autre que le droit du travail, ne régit le licenciement de membres du personnel académique ou administratif. En Suède, des réglementations spécifiques s'appliquent aux professeurs embauchés avant 1993. En Suisse, certaines catégories de personnel bénéficient d'un plus long préavis. De même, la Pologne prévoit une protection particulière contre les licenciements pour la plupart des effectifs académiques à temps plein embauchés à durée indéterminée.

Les licenciements sont réglementés de façon stricte pour tous les membres du personnel académique et administratif en France, en Grèce, en Hongrie, en Islande, en Italie, en Norvège et en Slovaquie. Au Brandebourg, en Hesse et en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, les membres du personnel académique et administratif sont soit des fonctionnaires ou des employés du secteur public et jouissent dès lors d'une protection spéciale contre les licenciements.

Différentes restrictions sont en vigueur dans les autres systèmes. Sur les 14 universités que comptent les Pays-Bas, 11 utilisent des contrats similaires à ceux de la fonction publique. Trois relèvent du droit privé et respectent donc le droit du travail ordinaire. Hormis l'application du droit du travail national et du statut de la fonction publique, les universités néerlandaises négocient des contrats de travail séparés pour le secteur, qui comprennent des règles spécifiques en matière de licenciement.

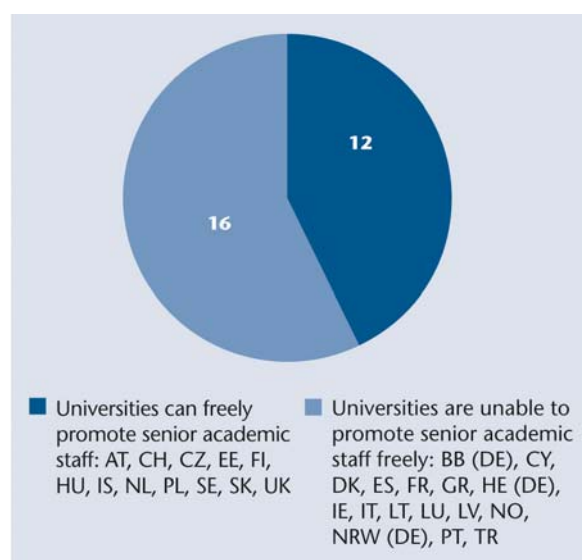
Le droit national du travail et des conventions collectives régissent en général les licenciements dans les universités autrichiennes. Toutefois, des règles spécifiques s'appliquent aux fonctionnaires, comme c'est le cas aussi en Espagne et au Portugal. En Turquie, les professeurs ordinaires, maîtres de conférences et le personnel administratif de haut rang sont des fonctionnaires; leur licenciement est donc réglementé. Les autres membres du personnel académique, qui travaillent sous contrat à durée déterminée, peuvent être congédiés à la fin de leur contrat.

À Chypre, aucun licenciement n'est possible pour les catégories supérieures de personnel académique, notamment les professeurs ordinaires et maîtres de conférences. Les catégories inférieures, telles que les chargés de cours et les professeurs assistants, doivent se soumettre à des évaluations individuelles tous les trois ou quatre ans. Ils sont licenciés s'ils échouent deux fois d'affilée. Le personnel occupant de hautes fonctions administratives sous contrat à durée indéterminée ne peut être licencié que pendant les deux premières années de leur contrat.

Avancements accordés au personnel

Les universités de douze systèmes peuvent librement accorder des avancements au personnel académique et administratif sur la base du mérite (AT, CH, CZ, EE, FI, HU, IS, NL, PL, SE, SK, UK). En Lituanie, au Brandebourg et en Turquie, des avancements dans la carrière des effectifs académiques et administratifs ne sont possibles que si un poste est disponible à un niveau supérieur. En Lettonie et au Luxembourg, les universités sont libres de décider de l'avancement du personnel administratif, tandis que le personnel académique ne peut bénéficier d'un avancement qu'en cas de vacance à un niveau supérieur.

Figure 12 – Capacité à accorder des avancements au personnel académique de haut rang



Au Portugal, les procédures d'avancement sont liées au type de contrat. Une majorité du personnel est statutaire et ne peut recevoir un avancement qu'en cas de vacance à un niveau supérieur. Les effectifs sous contrats ordinaires peuvent être promus sur la base du mérite. Pour le personnel académique, la performance est en outre évaluée par un comité des avancements, dont la composition est définie par la loi. Cette dernière restriction s'applique aussi à d'autres systèmes, notamment à Chypre, en Espagne et en

Grèce. Contrairement à ce qui se passe au Portugal, la performance du personnel administratif dans ces trois derniers pays est aussi évaluée par un comité dont la composition est réglementée. En Norvège, la loi précise la composition du comité des avancements pour le personnel académique mais laisse carte blanche pour l'avancement du personnel administratif.

Diverses restrictions supplémentaires peuvent aussi s'appliquer. En Lettonie, par exemple, tous les postes académiques doivent être attribués sur concours tous les six ans. Sont éligibles ceux qui ont occupé un poste à un niveau inférieur pendant au moins trois ans, ce qui exclut de facto le recrutement de professeurs extérieurs au monde universitaire. Des restrictions similaires sont en vigueur à Chypre et en Grèce, où les candidats doivent avoir occupé leur poste pendant quatre ou trois ans, respectivement.

En Rhénanie-du-Nord-Westphalie et en Hesse, l'avancement est automatique et basé sur le nombre d'années de service effectuées dans la fonction précédente. Pour ceux qui ont encore un statut de fonctionnaire, l'avancement est basé sur l'âge.

En France, des quotas d'avancement sont fixés par les statuts et autres dispositions réglementaires. Pour les hautes fonctions académiques, la moitié de tous les avancements sont déterminés au niveau national, par le Conseil national des universités, qui a établi la liste nationale de recrutement. Les autres avancements sont répartis entre les différentes institutions, qui sont ensuite libres de décider qui en seront les bénéficiaires. Pour les hautes fonctions administratives, ce ne sont généralement pas les universités mais plutôt d'autres fonctionnaires élus à un comité qui décident des avancements. Pour le personnel non statutaire, la décision appartient à l'université. Ces cas sont actuellement minoritaires.

Enfin, en Irlande, les universités peuvent théoriquement accorder librement des avancements au personnel. Cependant, en raison de la crise financière, un moratoire frappe actuellement tous les avancements.

Tableau 11 – Restrictions concernant l'avancement du personnel académique de haut rang

	Avancement seulement si vacance à un poste supérieur	La loi précise la composition du comité des avancements	Autres restrictions
BB (DE)	•		
CY		•	•
DK			•
ES		•	
FR			•
GR		•	•
HE (DE)			•
IE			•
IT			•
LT	•		
LU	•		
LV	•		
NO		•	
NRW (DE)			•
PT	•	•	
TR	•		

Évolutions récentes

Dans certains systèmes, le personnel n'est plus statutaire. En Hesse, par exemple, à la suite d'une importante révision du cadre régissant l'emploi contractuel, les universités ne doivent plus accorder le statut de fonctionnaire au personnel embauché après décembre 2009. En Finlande, depuis l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi en 2010, ce sont les institutions elles-mêmes, plutôt que l'État, qui sont devenues les employeurs de leur personnel.

En Autriche, une modification de la convention collective en octobre 2009 a introduit des salaires minimums pour tout le personnel des universités. Au Luxembourg, un amendement prévu à la loi sur l'enseignement supérieur permettra des avancements sur la base du mérite.

La crise financière a aussi eu une incidence sur les politiques de gestion du personnel dans de nombreux systèmes. En Irlande, le Cadre de contrôle de la fonction publique, qui prescrit une réduction de 6 % du nombre de fonctionnaires et une interdiction des avancements et recrutements à des postes permanents dans des secteurs financés par l'État, est entré en vigueur en 2009. Une révision de ce cadre sera effective en 2011. Des mesures similaires ont été introduites en Lettonie et en Italie. En Espagne, en Grèce, en Irlande et au Portugal, des réductions de salaires dans le secteur public ont aussi affecté le personnel des universités. Au Royaume-Uni, nombre d'universités ont dû diminuer leurs effectifs pour faire face aux importantes coupes budgétaires.

2.4 Autonomie académique

Autonomie organisationnelle	Autonomie financière	Autonomie en matière de ressources humaines	Autonomie académique
• Procédure de sélection du chef d'établissement • Critères de sélection du chef d'établissement • Révocation du chef d'établissement • Durée du mandat du chef d'établissement • Inclusion et sélection de membres externes dans les instances dirigeantes • Capacité à décider des structures académiques • Capacité à créer des entités juridiques	• Période et type de financement public • Capacité à créer des réserves budgétaires • Capacité à emprunter de l'argent • Capacité à être propriétaire de bâtiments • Capacité à réclamer des droits d'inscription aux étudiants nationaux/UE (1^{er}, 2^e et 3^e cycles) • Capacité à réclamer des droits d'inscription aux étudiants hors UE (1^{er}, 2^e et 3^e cycles)	• Capacité à décider des procédures de recrutement (personnel académique/ administratif de haut rang) • Capacité à décider des rémunérations (personnel académique/ administratif de haut rang) • Capacité à décider des licenciements (personnel académique/ administratif de haut rang) • Capacité à décider des avancements (personnel académique/ administratif de haut rang)	• Capacité à décider du nombre total d'étudiants • Capacité à sélectionner les étudiants (1^{er} et 2^e cycles) • Capacité à créer des cycles d'études (1^{er}, 2^e et 3^e cycles) • Capacité à fermer des cycles d'études • Capacité à choisir la langue d'enseignement (1^{er} et 2^e cycles) • Capacité à sélectionner les mécanismes et prestataires d'assurance qualité • Capacité à concevoir le contenu des cycles d'études

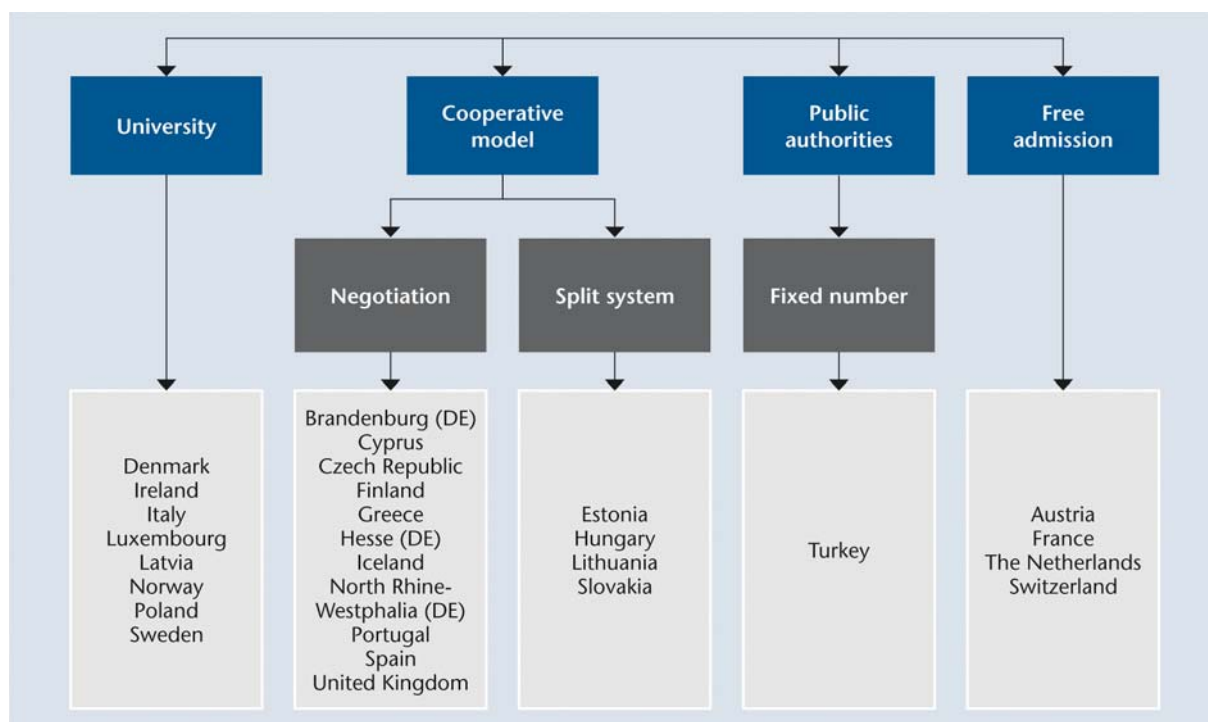
Nombre total d'étudiants

Cinq méthodes principales sont utilisées pour déterminer le nombre total d'étudiants. Un modèle « coopératif » implique des négociations entre l'université et les pouvoirs publics, qui se déroulent habituellement selon deux cas de figure. Dans 11 systèmes, le nombre d'étudiants est négocié avec le ministère concerné, éventuellement à l'occasion de l'accréditation des programmes, négociation au cours de laquelle les nombres maximum et minimum d'étudiants sont fixés. Dans le deuxième

cas de figure, les responsabilités sont partagées : les pouvoirs publics décident du nombre de places subventionnées et les universités fixent le nombre de places financées par les contributions étudiantes, méthode qui permet aux autorités d'influer sur le nombre total d'étudiants. Ce système est en vigueur dans quatre pays. Dans un troisième modèle, la décision incombe exclusivement à l'État. Ce cas de figure ne se rencontre qu'en Turquie. Le quatrième modèle, utilisé dans quatre systèmes, repose sur la libre admission sur la seule base du diplôme d'enseignement secondaire⁸.

⁸ Dans le cas de la France, le principe « de libre accès » ne s'applique qu'aux étudiants du premier cycle pour leur première année d'études.

Figure 13 – Nombre total d'étudiants

**Encadré 8 – Nombre d'étudiants en Turquie**

Le conseil national de l'enseignement supérieur décide du nombre annuel maximum d'étudiants pour chaque programme d'études après examen des propositions des universités. Il établit en outre les principes de sélection et d'admission des étudiants, en tenant compte de la planification des ressources humaines, des capacités institutionnelles et des intérêts et compétences des étudiants.

Dans huit systèmes, les institutions sont libres de décider du nombre d'étudiants qu'elles admettent mais elles doivent parfois tout de même respecter certaines limites, telles que des exigences de ratio personnel/étudiants fixées au niveau national (notamment en Italie) ou des plafonds pour certaines disciplines, notamment en médecine, odontologie ou ingénierie (comme au Danemark ou en Suède). Même dans des systèmes « de libre accès », comme en France, aux Pays-Bas ou en Suisse, un *numerus clausus* peut être

appliqué à ces disciplines (et à d'autres cursus similaires). En République tchèque, les universités négocient avec le ministère le nombre de places subventionnées. Elles pourraient en principe admettre des étudiants supplémentaires mais n'accepteraient alors probablement que ceux auxquels elles pourraient demander le paiement de droits d'inscription (c.-à-d. des étudiants qui étudient dans une langue autre que le tchèque ou dont les études se prolongent au-delà du nombre standard de semestres). Au Royaume-Uni, le nombre total d'étudiants nationaux/UE est plafonné. Les institutions ont toutefois la possibilité de répartir les places entre les différents programmes d'étude. Aucune restriction ne s'applique au nombre d'étudiants hors UE.

Modalités d'admission

Tous les systèmes d'enseignement supérieur exigent que les candidats soient titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire ou réussissent un examen d'entrée général. Le plus souvent, il s'agit du critère de base pour accéder à l'enseignement supérieur, gé-

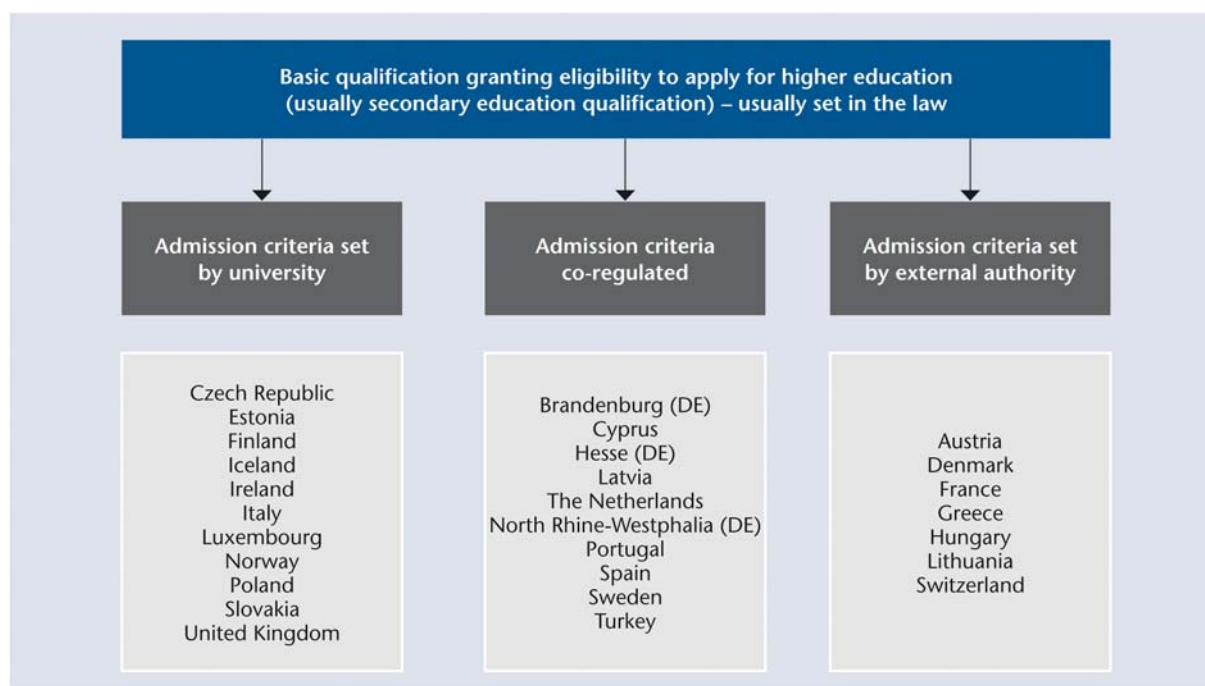
néralement fixé par la réglementation nationale. Les modalités d'admission peuvent être regroupées en trois modèles. Les critères d'admission peuvent être fixés par l'université elle-même, conjointement avec une autorité externe ou exclusivement par une autorité externe.

Les universités peuvent définir librement leurs critères d'admission en premier cycle dans onze systèmes. Dans sept pays, les admissions sont totalement réglementées par une autorité externe. Trois de ces pays (AT, FR, CH) appliquent un système basé sur la libre admission. Dans dix systèmes, les mécanismes d'admission sont fixés conjointement par les institutions et des autorités externes. Au Brandebourg, en Hesse et en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, par exemple, 60 % (HE, NRW) ou 80 % (BB) des étudiants de premier cycle sont sélectionnés par les universités, les 40/20 % de places restantes étant réservées à des étudiants en attente en raison du système de *numerus clausus* utilisé pour la répartition des places dans certaines disciplines.

Encadré 9 – Admission des étudiants aux Pays-Bas

Le système néerlandais repose sur l'égalité d'accès aux cycles de licence pour tous les étudiants titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire. Les critères de sélection ont été fixés par le gouvernement et le secteur universitaire. Pour certains programmes, une orientation spécifique au niveau secondaire est requise. Les institutions ne peuvent établir de critères de sélection supplémentaires. La possibilité de reconnaître aux universités la capacité d'imposer d'autres critères est actuellement à l'étude. Au niveau master, les universités disposent de plus de liberté pour fixer les critères de sélection, bien que ceux-ci soient aussi réglementés par la loi.

Figure 14 – Critères de sélection à l'entrée en premier cycle



Au niveau master, les universités sont libres de définir les critères d'admission en toute indépendance, dans une grande majorité de 22 systèmes. Dans cinq pays (AT, DK, HU, NL, SE), ces critères sont fixés conjointement avec les autorités. En Suisse, les admissions sont réglementées au niveau politique.

Encadré 10 – Exemples de modalités (Grèce, Suède et Estonie)

Processus d'admission réglementé par une autorité externe : Grèce

L'admission en premier cycle repose sur les résultats obtenus à l'examen d'entrée national organisé par le ministère. Lorsqu'ils présentent une demande d'admission dans l'enseignement supérieur, les candidats peuvent lister des établissements par ordre de préférence. Les universités négocient ensuite le nombre de places dans chaque faculté avec le ministère. Les étudiants sont ensuite sélectionnés selon leurs préférences et en fonction de leur classement à l'examen d'entrée jusqu'à ce que toutes les places allouées à un département/unité spécifique aient été attribuées. La loi précise quelles catégories d'étudiants sont prioritaires, indépendamment de leurs résultats à l'examen d'entrée. Il s'agit notamment d'étudiants souffrant de problèmes de santé, issus de milieux socio-économiques défavorisés ou de familles nombreuses.

Le système d'admission est sur le point de changer : le ministère projette d'instaurer un examen distinct à la sortie du secondaire et de permettre aux universités d'organiser leurs propres examens d'entrée. L'examen d'entrée actuel sert à la fois d'examen de sortie (du secondaire) et d'entrée (dans l'enseignement supérieur).

Processus d'admission co-réglementé : Suède

Le conseil de l'enseignement supérieur définit les critères pour chaque discipline, précisant les matières et le niveau d'étude requis pour pouvoir entamer un programme d'études dans un

domaine particulier. Par exemple, pour des études d'ingénieur civil ou de psychologie, certaines matières, telles que les mathématiques, doivent avoir été suivies dans le cycle secondaire. Ce sont les crédits ou modules accumulés, plutôt que les résultats atteints, qui sont décisifs. Les institutions peuvent fixer des critères supplémentaires mais la loi stipule qu'elles ne peuvent exiger plus du futur étudiant que ce qui est nécessaire pour mener à bien les études envisagées.

Critères d'admission définis par les universités : Estonie

Les universités sont libres de fixer les critères d'admission. Certaines en Estonie ont fixé un seuil d'exigences minimum, sur la base des examens nationaux intervenant à la fin du secondaire ; tous les étudiants qui satisfont à ces exigences ont le droit de postuler pour s'inscrire à l'université. De plus, nombre de disciplines et programmes imposent des exigences supplémentaires, telles que des examens d'entrée ou des entretiens.

Ouverture et fermeture de cycles d'études

En général, l'introduction de nouveaux programmes d'études requiert l'une ou l'autre forme d'approbation de la part du ministère concerné ou d'une autre autorité publique. Cependant, les procédures spécifiques varient considérablement en Europe.

En général, une forme de processus d'accréditation est nécessaire. En fonction de la répartition nationale ou régionale des responsabilités en matière d'enseignement, il peut s'avérer plus difficile d'ouvrir de nouveaux cursus dans des domaines déjà bien couverts dans d'autres parties du pays. Certains pays, comme le Danemark, tiennent compte des besoins du marché national de l'emploi lorsqu'ils décident de l'ouverture de nouveaux cursus.

D'autres pays imposent parfois une négociation avec le ministère compétent, négociation souvent étroitement liée au coût des nouveaux cursus. Dans certains cas, une accréditation professionnelle est également nécessaire.

Dans les cycles de licence, les universités de sept pays (AT, CH, IE, LU, NO, SE, UK) peuvent ouvrir de nouveaux cursus sans accréditation préalable, mais doivent tout de même se conformer à des réglementations spécifiques. Bien que les universités puissent librement ouvrir des programmes d'études en Autriche, un accord préalable du ministère est nécessaire pour pouvoir bénéficier d'un soutien financier public. Dans 11 systèmes (BB, CZ, DK, GR, HE, HU, IT, LT, NRW, PT, SK), tous les nouveaux programmes de licence doivent être soumis à une procédure d'accréditation préalable. En Espagne, en France et aux Pays-Bas, les programmes doivent être accrédités pour bénéficier de subventions publiques. Aux Pays-Bas, des programmes d'études financés par le privé sont aussi généralement soumis à une procédure volontaire d'accréditation, perçue comme un label de qualité.

Dans plusieurs pays, des restrictions supplémentaires existent. À Chypre et en Turquie, tous les nouveaux programmes de licence doivent être soumis à l'approbation du ministère ou du conseil de l'enseignement supérieur. Cependant, il ne s'agit pas formellement d'une procédure d'accréditation.

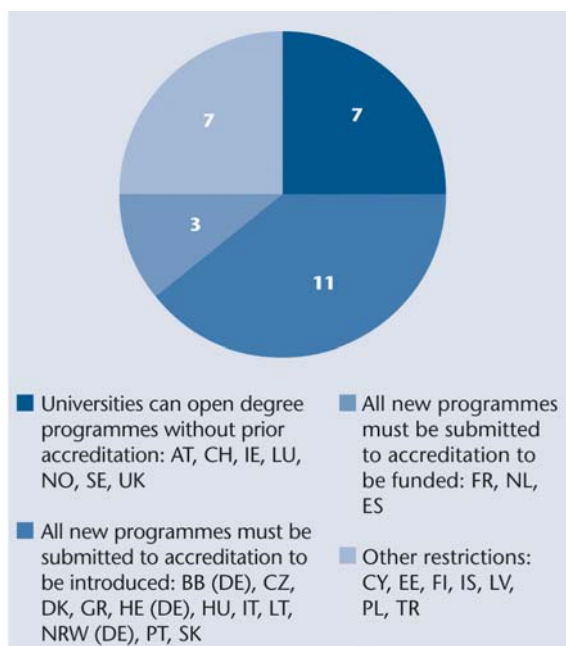
En Finlande, un décret ministériel détermine les responsabilités de chaque université en termes de formation, en précisant quels programmes une institution est autorisée à proposer. Les universités peuvent ouvrir de nouveaux programmes d'études dans leur domaine de compétence. De même, les universités islandaises et estoniennes sont accréditées pour certaines disciplines, dans lesquelles elles peuvent librement introduire de nouveaux programmes.

Les universités polonaises peuvent ouvrir des programmes de formation au niveau licence et master, à condition que l'intitulé du programme figure dans une liste de 118 disciplines « standard » établie par le ministère et que la faculté proposant le programme

réponde à certaines conditions (par ex. nombre de personnels académiques à temps plein) énoncées dans la loi. Si une université souhaite ouvrir un programme dans un domaine non mentionné dans cette liste, elle doit obtenir l'approbation du conseil de l'enseignement supérieur.

Enfin, en Lettonie, l'accréditation peut être obtenue après l'ouverture du nouveau programme mais au maximum trois ans après sa création. Avant d'ouvrir de nouveaux programmes d'études, les universités doivent cependant obtenir une autorisation en soumettant un rapport d'auto-évaluation. Une commission de délivrance des autorisations, désignée par le ministre, statue sur la demande.

Figure 15 – Introduction de programmes d'études au niveau licence



Dans la majorité des systèmes (tous hormis BB, DK, ES, FR, HE, IT, LT, NL, NRW), les procédures d'ouverture de nouveaux programmes d'études de 2^e et 3^e cycles sont plus ou moins les mêmes que celles en vigueur dans le 1^{er} cycle. Ailleurs, elles peuvent s'en distinguer par certaines restrictions.

Dans certains pays, les conditions d'ouverture de cursus de 2^e ou de 3^e cycle sont parfois plus souples. Au

Brandebourg, au Danemark, en Hesse, aux Pays-Bas et en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, seuls des programmes de 1^{er} et de 2^e cycles accrédités peuvent être ouverts ou recevoir des financements publics, tandis que des programmes de doctorat peuvent être librement créés par les institutions. De même, en Italie, les universités ne doivent faire évaluer que les programmes de doctorat pour lesquels elles projettent de demander une subvention.

Certains systèmes imposent des exigences plus strictes pour les programmes au-delà du 1^{er} cycle, en particulier pour les doctorats. En Espagne et en France, tous les programmes de doctorat doivent être accrédités avant leur ouverture tandis que pour les 1^{er} et 2^e cycles, l'accréditation n'est requise qu'en cas de demande de subvention.

Enfin, en Lituanie, le conseil national des sciences décide si les universités satisfont aux exigences requises pour proposer des programmes de doctorat. En Hongrie, les facultés doivent avoir au moins quatre professeurs titulaires dans le domaine concerné et faire la preuve d'une qualité scientifique reconnue afin d'ouvrir des cycles de doctorat.

Les universités d'Europe sont plus autonomes pour ce qui concerne la fermeture de programmes. Cinq systèmes seulement (AT, BB, FI, GR, TR) exigent des négociations entre l'université et l'autorité externe compétente. Les universités des 23 autres systèmes peuvent décider librement de la fermeture de programmes.

Quelques exigences mineures peuvent toutefois être imposées. Lorsqu'elles ferment un programme d'études, les universités de Finlande, de Lettonie et de République tchèque sont tenues d'offrir aux étudiants la possibilité de poursuivre leurs études dans la même formation ou dans une formation similaire, que ce soit au sein de l'institution ou en dehors. En Hesse

et en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, chaque université se voit attribuer un nombre de places qu'elle doit respecter. Pour satisfaire à cette obligation, en cas de fermeture d'un programme, les places doivent être réallouées à d'autres programmes.

Langue d'enseignement

Les universités d'Europe peuvent souvent choisir la langue d'enseignement dans les différents cycles. C'est le cas pour les 1^{er} et 2^e cycles dans 21 systèmes (AT, BB, CH, DK, EE, ES, FI, HE, HU, IE, IT, LU, NL, NO, NRW, PL, PT, SE, SK, TR, UK⁹). En Turquie, toutefois, le conseil de l'enseignement supérieur doit approuver tout programme enseigné dans une langue autre que le turc.

Dans les sept autres pays, certaines restrictions s'appliquent à tous les cycles ou à certains d'entre eux. À Chypre, en France et en Grèce, les universités ne peuvent proposer des cycles de licence que dans la langue nationale. Une certaine souplesse est tolérée pour les programmes de master : la Grèce et la France peuvent en dispenser dans d'autres langues, tandis que Chypre peut utiliser d'autres langues pour autant que les cours en question soient aussi disponibles en grec.

En Islande et en Lituanie, des exigences linguistiques spécifiques sont imposées aux programmes de 1^{er} cycle. Les programmes proposés en anglais sont liés à des stratégies institutionnelles d'internationalisation, telles que les programmes Erasmus ou les programmes conjoints. Dans ces trois pays, des programmes de master peuvent être proposés dans des langues étrangères. En Estonie, tout programme enseigné dans une langue autre que l'estonien devrait également être proposé dans la langue nationale, même si ce n'est pas formellement requis par la loi.

⁹ Cette situation concerne l'Angleterre. Au Pays de Galles, un accord sectoriel vise à encourager et étendre les opportunités d'étudier en gallois dans les universités galloises.

En Lettonie, un nombre limité de programmes peuvent être enseignés dans des langues étrangères tant au niveau du 1^{er} que du 2^e cycle. La loi impose le letton comme langue d'enseignement dans les universités publiques. Les quelques rares exceptions recensées sont souvent liées à des activités d'internationalisation. Par exemple, des langues officielles de l'UE peuvent être utilisées pour des programmes destinés aux seuls étudiants étrangers. Pour les étudiants autochtones, jusqu'à 20 % d'un programme d'étude peut être dispensé dans d'autres langues de l'UE. De plus, les langues autres que le letton ne peuvent être utilisées pour les examens et les mémoires de fin d'études.

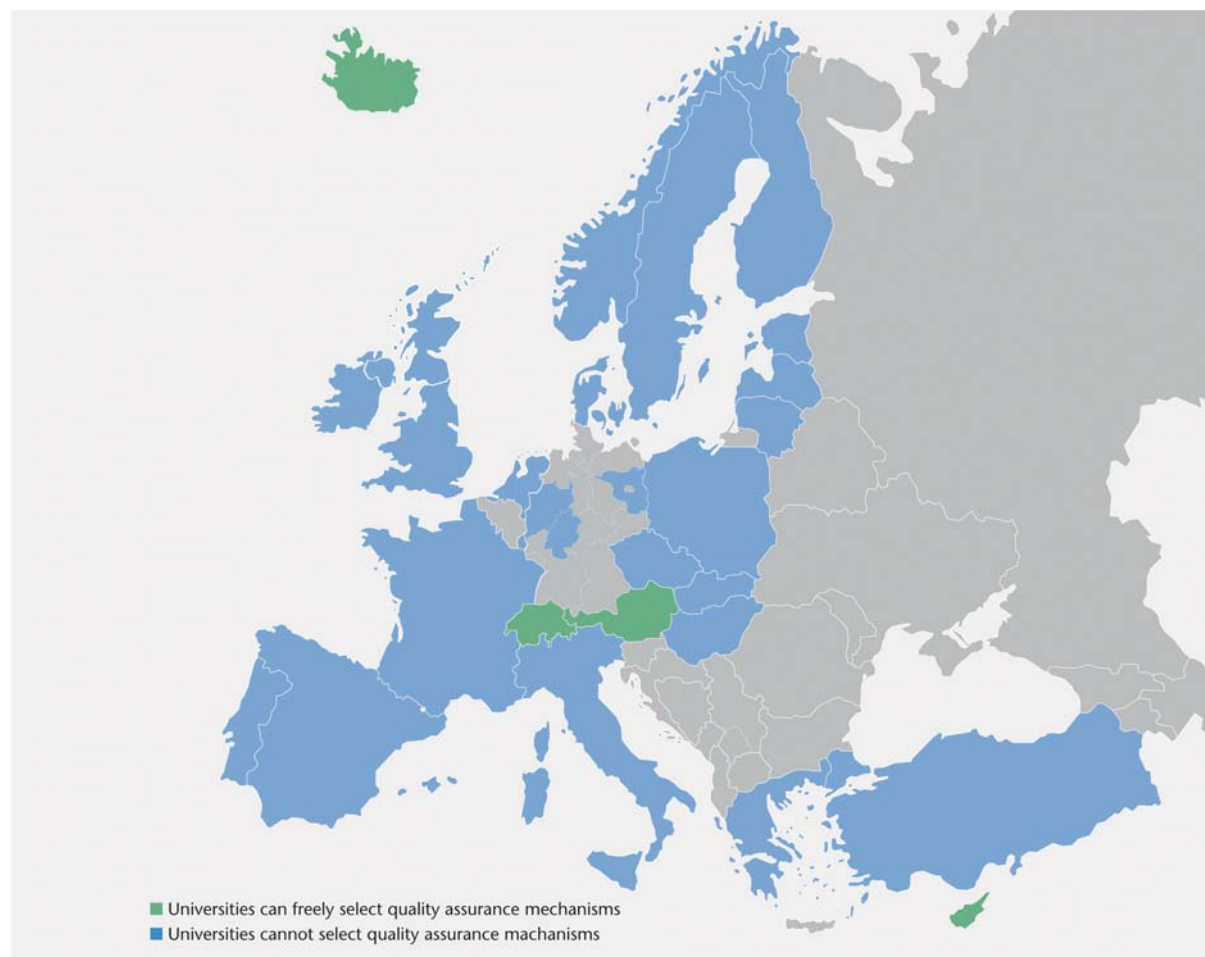
La situation en République tchèque est peut-être la plus restrictive: les universités peuvent choisir la langue d'enseignement dans les cycles de licence et de master mais ne recevront pas de subsides pour les programmes dispensés en langue étrangère.

Processus et prestataires d'assurance qualité

La présente étude a en outre abordé la capacité des universités à choisir des processus et des prestataires appropriés d'assurance qualité. Dans quatre pays seulement (AT, CH, CY, IS) les universités peuvent choisir leurs processus d'assurance qualité, librement et en fonction de leurs besoins. En Autriche, les universités prennent des engagements spécifiques concernant les mécanismes externes d'assurance qualité mais par accord mutuel dans le cadre de leurs contrats de performance.

Dans les 24 autres systèmes, les institutions ne peuvent choisir des mécanismes spécifiques d'assurance qualité. L'accréditation est le plus souvent obtenue programme par programme, parfois sur une base périodique. En Estonie, en Finlande, en Irlande, en Norvège et au Royaume-Uni, l'assurance qualité revêt la forme d'audits institutionnels.

Carte 3 – Capacité de choisir le processus d'assurance qualité



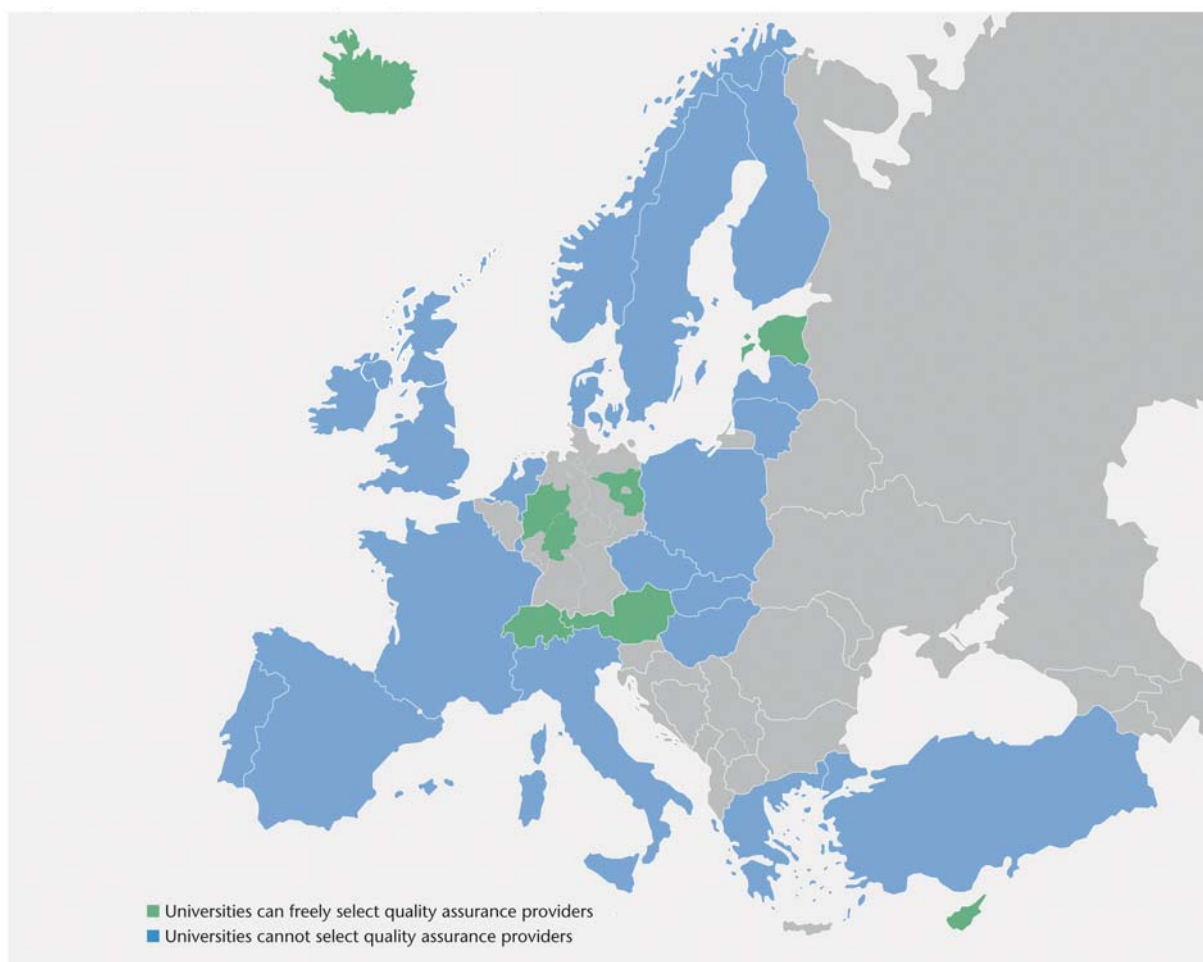
En ce qui concerne le choix d'un organisme spécifique d'assurance qualité, les systèmes d'enseignement supérieur se répartissent en deux catégories. En Autriche, au Brandebourg, à Chypre, en Estonie, en Hesse, en Islande, en Rhénanie-du-Nord-Westphalie et en Suisse, les universités peuvent faire appel à un organisme d'assurance qualité de leur choix; elles peuvent aussi opter pour un organisme d'un autre pays. Dans tous les systèmes où les universités sont autorisées à choisir leurs processus d'assurance qualité, celles-ci peuvent aussi choisir l'organisme prestataire. Au Brandebourg, en Hesse et en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, les universités peuvent choisir un des organismes agréés par le Conseil national d'accréditation; actuellement, ces organismes se situent en Allemagne, en Autriche et en Suisse. De même, en Estonie, l'organisme national d'assurance qualité doit approuver le prestataire sélectionné par une institution.

Aux Pays-Bas, la décision formelle concernant l'accréditation est prise exclusivement par le conseil

belgo-néerlandais d'accréditation mais les universités peuvent choisir tout organisme qualifié pour mener l'évaluation requise. Cette évaluation est ensuite approuvée par le conseil belgo-néerlandais d'accréditation. En 2011, la loi sur l'accréditation sera modifiée pour passer d'une accréditation des programmes à des audits institutionnels. Une fois que l'audit des processus internes d'assurance qualité d'une institution d'enseignement supérieur aura été mené à bien, la procédure d'accréditation consistera en une forme allégée d'audit des programmes de cette institution.

Dans les 20 autres systèmes, les universités ne sont pas autorisées à choisir un organisme spécifique d'assurance qualité mais plusieurs pays permettent plutôt aux institutions de demander des évaluations externes et complémentaires de la qualité en plus de l'assurance qualité obligatoire, effectuée par l'organisme national.

Carte 4 – Capacité à choisir des prestataires d'assurance qualité

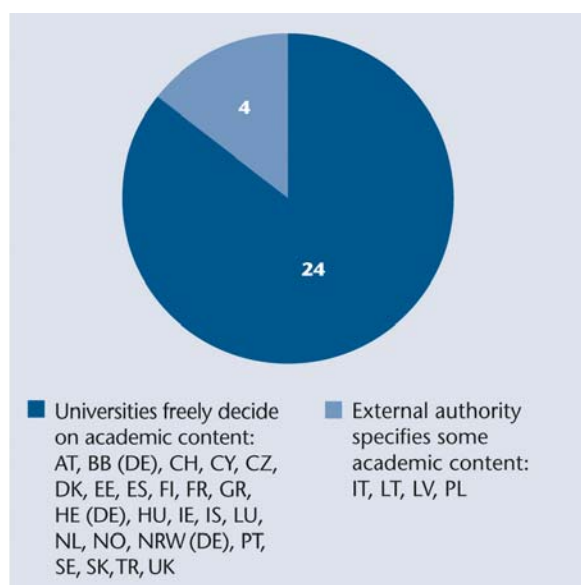


Conception de contenus des formations

Dans une grande majorité de systèmes, les universités sont libres de déterminer le contenu des programmes autres que ceux des professions réglementées. En Italie, les universités peuvent concevoir des formations universitaires si elles respectent les lignes directrices établies par un décret cadre, qui délimite la structure générale du système académique et définit les activités d'enseignement, objectifs et résultats d'apprentissage de chaque programme. En Pologne, environ 40 % des contenus des programmes sont prédéterminés. Toutefois, plutôt que de préciser le contenu des programmes, ces lignes directrices indiquent les domaines d'étude qui devraient être couverts. Les universités n'y voient pas de restriction majeure. L'obligation de devoir choisir parmi une liste de 118 domaines de formation clairement définis est perçue comme une contrainte plus importante.

En Lettonie, les universités doivent suivre les lignes directrices générales qui déterminent certains aspects des études, tels que la durée minimum des périodes de stage dans les programmes professionnels. De plus, elles prescrivent certains modules, notamment le développement des compétences entrepreneuriales, pour tous les programmes. Enfin, en Lituanie, l'organisme d'assurance qualité détermine une partie du contenu dans le cadre du processus d'accréditation. Les universités y voient une importante entrave à la diversification, à l'innovation et à la compétitivité.

Figure 16 – Capacité à concevoir les contenus des formations



Évolutions récentes

En termes d'autonomie académique, ce sont les systèmes d'assurance qualité qui ont connu les changements les plus importants. En Irlande, les universités ont mis sur pied le Conseil de la qualité des universités irlandaises, chargé de l'analyse et de la validation externes de leurs processus. Un nouvel organe national est en cours de création; il sera chargé d'évaluer la qualité et les qualifications dans toutes les institutions d'enseignement supérieur. Certains se demandent si l'approche de l'évaluation restera la même lorsque ce nouvel organe sera opérationnel. Aux Pays-Bas, le système d'assurance qualité changera en 2011, pour passer d'une accréditation des programmes à des audits institutionnels. En Autriche, une nouvelle loi sur l'assurance qualité externe dans l'enseignement supérieur entrera en vigueur en 2012. À l'avenir, les universités autrichiennes ne pourront en général plus faire appel qu'à des organismes inscrits au Registre européen de l'assurance qualité, bien que le ministre puisse accorder des dérogations par décret ministériel. En Estonie, la loi réglementant l'assurance qualité a été modifiée en 2010 pour permettre aux universités de choisir des organismes internationaux pour assurer le processus requis d'accréditation. À ce jour, aucune université n'a fait usage de cette possibilité, qui reste donc à tester en pratique. L'Estonie pourrait s'appuyer sur le Registre européen d'assurance qualité pour établir sa liste d'organismes internationaux d'assurance qualité autorisés.

3. TABLEAU DE BORD SUR L'AUTONOMIE 2010

Ce chapitre présente les tableaux de bord pour quatre aspects de l'autonomie institutionnelle. En examinant de près les restrictions et combinaisons de restrictions qui s'appliquent à chaque système d'enseignement supérieur, cette section vise à décrire comment les scores et classements ont été établis. Pour faciliter la compréhension, les systèmes d'enseignement supérieur ont été répartis en quatre groupes: un groupe de pays « à score élevé », atteignant de 100 % à 81 %, un groupe « à score moyennement élevé », obtenant de 80 % à 61 %, un groupe « à score moyennement faible », avec de 60 % à 41 %, et un groupe « à score

faible », enregistrant de 40 % à 0 %. Les systèmes sont comparés de façon détaillée au sein de ces groupes. De plus, les caractéristiques particulières de chaque groupe sont mises en évidence.

Il convient de noter que ce chapitre présente les résultats pondérés. Les résultats non pondérés sont exposés à l'annexe 5. La méthodologie utilisée pour évaluer le score et pondérer la « performance des systèmes en matière d'autonomie » est décrite en détail au chapitre 2.

3.1 Autonomie organisationnelle

Tableau 12 – Scores pour l'autonomie organisationnelle

Classement	Système	Score	Classement	Système	Score
1	Royaume-Uni	100 %	15	Brandebourg	60 %
2	Danemark	94 %	16	France	59 %
3	Finlande	93 %		Hongrie	59 %
4	Estonie	87 %	18	Italie	56 %
5	Rhénanie-du-Nord-Westphalie	84 %	19	Suède	55 %
6	Irlande	81 %		Espagne	55 %
7	Portugal	80 %		Suisse	55 %
8	Autriche	78 %	22	République tchèque	54 %
	Hesse	78 %	23	Chypre	50 %
	Norvège	78 %	24	Islande	49 %
11	Lituanie	75 %	25	Slovaquie	45 %
12	Pays-Bas	69 %	26	Grèce	43 %
13	Pologne	67 %	27	Turquie	33 %
14	Lettonie	61 %	28	Luxembourg	31 %

Le Royaume-Uni prend la tête du classement dans le domaine de l'autonomie organisationnelle: son système d'enseignement supérieur recueille 100 % pour tous les indicateurs, ce qui signifie que les institutions d'enseignement supérieur peuvent décider, sans interférence de l'État, de tous les éléments couverts par cet aspect de l'autonomie.

Cinq autres systèmes — Danemark, Estonie, Finlande, Irlande et Rhénanie-du-Nord-Westphalie — obtiennent des scores supérieurs à 80 % et intègrent ainsi le **groupe de tête des systèmes très autonomes**. Dans ces pays, les universités peuvent décider librement de *la structure de leurs facultés et départements, et créer une série d'entités juridiques à but lucratif et non lucratif*. En outre, tous les systèmes du groupe de tête comptent *des membres externes dans leurs instances dirigeantes*. Dans la tranche supérieure de ce groupe (DK, EE, FI), les universités peuvent librement désigner les membres externes de ces instances. En Irlande et en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, les systèmes les moins bien classés de ce groupe, un pouvoir public local ou national est associé au processus de sélection.

La procédure de *désignation du chef d'établissement* n'est prescrite par la loi dans aucun de ces systèmes très autonomes. Le processus de révocation du chef d'établissement fait l'objet d'une réglementation externe uniquement en Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Dans trois systèmes (DK, EE, FI), la loi contient des lignes directrices concernant *les critères de sélection du chef d'établissement*. Dans une majorité de systèmes (EE, FI, IE, NRW), *la durée du mandat du chef d'établissement* est prescrite par la loi régissant l'enseignement supérieur.

Le **deuxième groupe (« à score moyennement élevé »)**, qui réunit les systèmes ayant obtenu des scores de 61 % à 80 %, comprend l'Autriche, la Hesse, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne et le Portugal. Ces systèmes restent extrêmement souples dans *la détermination de leurs structures académiques et la création d'entités juridiques à but lucratif et non lucratif*. Seul le Portugal interdit aux institutions

d'enseignement supérieur de créer des entreprises à but lucratif.

Une majorité de systèmes de ce groupe incluent *des membres externes dans les instances dirigeantes de leurs universités*. Seules la Pologne et la Lettonie, en fait les moins bien classées de ce groupe, font exception à cet égard. Toutefois, les systèmes de ce deuxième groupe (« à score moyennement élevé ») sont nettement moins libres que ceux du groupe de tête (« à score élevé ») lorsqu'il s'agit de désigner des membres externes. Alors que les universités portugaises peuvent sélectionner librement les représentants externes, celles des cinq autres systèmes se heurtent à des restrictions: en Autriche, en Hesse et en Lituanie, les membres externes des instances dirigeantes sont désignés en partie par une autorité externe et en partie par l'université. En Norvège, une autorité externe les désigne sur proposition de l'université; aux Pays-Bas, une autorité externe les désigne de façon indépendante.

La liberté d'action des universités de décider des procédures et critères de sélection du chef d'établissement est légèrement plus limitée dans le groupe « à score moyennement élevé ». Dans une majorité de systèmes – tous sauf la Lettonie et les Pays-Bas – le processus de *désignation du chef d'établissement* est déterminé et mené par les universités elles-mêmes. Dans la moitié de ces systèmes, des *critères de sélection* spécifiques, tels que la nécessité pour le candidat d'être titulaire d'un doctorat (LT) ou d'occuper un poste académique (LV, PT), sont spécifiés dans la loi. La situation en Pologne est la plus restrictive à cet égard: les candidats au poste de recteur doivent être titulaires d'un doctorat et occuper une fonction académique. Quant à la procédure de *révocation du chef d'établissement*, elle est prescrite par la loi dans une majorité de systèmes. Dans certains (AT, HE, NO), les lois sur l'enseignement supérieur se limitent à énumérer les motifs et procédures de révocation. Dans d'autres, une autorité externe est (LV, LT, PT) ou peut être (PL) directement associée à la procédure de révocation. De même, *la durée du mandat du chef d'établissement* est définie par la loi dans presque tous les

systèmes. Les Pays-Bas constituent une exception à cet égard, car ni la procédure de révocation du chef d'établissement, ni la durée de son mandat ne sont réglementées par un pouvoir externe.

En résumé, les systèmes du **groupe « à score moyennement élevé »** sont en grande partie libres de décider de leurs structures académiques et de créer des entités juridiques. Presque tous incluent des membres externes dans leurs instances dirigeantes mais la procédure de désignation de ceux-ci est nettement moins libre, des autorités externes intervenant généralement dans le processus. En ce qui concerne la direction exécutive, la situation est moins tranchée : dans une majorité de systèmes « à score moyennement élevé », les universités restent libres de décider du processus et des critères appropriés de sélection de leur chef d'établissement. En revanche, la procédure de révocation et la durée du mandat sont fixées par la loi dans presque tous les systèmes de ce deuxième groupe.

Le troisième **groupe (« à score moyennement faible »)** couvre la fourchette de scores allant de 41 % à 60 %, et comprend le Brandebourg, Chypre, l'Espagne, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Italie, la République tchèque, la Slovaquie, la Suède et la Suisse.

Dans seulement deux (CY, FR) de ces douze systèmes, *la procédure de désignation du chef d'établissement* est menée exclusivement au niveau des institutions. Dans neuf systèmes – tous sauf Chypre, l'Italie et la Suisse – une instance externe intervient dans la révocation du recteur. Dans huit de ces systèmes, le ministère ou l'autorité en charge de l'enseignement supérieur confirme la révocation à la suite d'une procédure décidée par l'institution (GR, HU, SE, SK) ou établie par la loi (BB, CZ, ES, IS). En France, seule une autorité externe est habilitée à révoquer le chef d'établissement. *La durée du mandat* est prescrite par la loi dans tous les systèmes, hormis en Espagne et en Italie. Concernant *les critères de sélection du chef d'établissement*, la situation est légèrement plus hétérogène.

Les universités de cinq des douze systèmes (BB, CH, CZ, IS, SK) sont libres de décider des qualifications et expériences requises. Dans les autres, les candidats doivent être titulaires d'un doctorat ou occuper un poste académique, être issus de l'université ou satisfaire à une combinaison de ces critères.

Les universités du groupe « à score moyennement faible » sont fortement limitées dans leur capacité à sélectionner *les membres externes de leurs instances dirigeantes*. Alors que tous les systèmes, hormis ceux du Brandebourg et de Grèce, intègrent des représentants externes, aucun ne peut sélectionner ceux-ci sans intervention de l'État. Dans l'ensemble, les systèmes « à score moyennement faible » connaissent des restrictions plus sévères que ceux du groupe « à score moyennement élevé ». En Espagne, en Hongrie, en Italie et en Suisse, les membres externes des instances dirigeantes sont désignés exclusivement par une autorité externe. À Chypre, en France et en Islande, ils sont en partie désignés par l'université et en partie par un organe externe. Enfin, en République tchèque, en Slovaquie et en Suède, c'est le ministère qui sélectionne les membres externes sur proposition de l'institution.

Les universités d'une majorité de systèmes du troisième groupe se voient aussi limitées dans leur capacité à *décider de leurs structures académiques* : seuls le Brandebourg, l'Espagne, la Hongrie et la Suisse leur laissent le soin de structurer leurs écoles, facultés et départements. Les restrictions pertinentes vont de l'existence de lignes directrices légales (CZ, FR, IT, IS, SE) à la nécessité d'obtenir l'approbation du ministère (GR), ou à l'énumération des unités académiques dans la loi (CY, SK). Les systèmes du groupe « à score moyennement faible » autorisent en général les universités à *créer des entités juridiques*, malgré d'importantes contraintes : à Chypre, en Grèce, en Slovaquie et en Suisse, les universités ont uniquement le droit de créer des entités juridiques à but non lucratif, tandis que la Suède réserve le droit de créer des entreprises à des institutions spécifiques. En Islande, toute entité juridique doit être approuvée par le ministère national.

Bien que les contextes nationaux ou régionaux spécifiques du **groupe « à score moyennement faible »** soient très hétérogènes, nous pouvons dire qu'une majorité de systèmes sont confrontés à des contraintes réglementaires dans la plupart des aspects de l'autonomie organisationnelle. Les universités y sont peu libres de décider de la désignation, de la durée du mandat et de la révocation du chef d'établissement. De même, la désignation de représentants externes dans les instances dirigeantes des universités est très réglementée dans ce groupe. En revanche, un nombre limité de systèmes donne aux universités un peu plus de flexibilité pour décider des structures académiques et fixer les critères de sélection du chef d'établissement. L'aspect de l'autonomie organisationnelle le moins réglementé dans ce groupe est la création d'entités juridiques.

Le **quatrième groupe (« à score faible »)** inclut les systèmes d'enseignement supérieur dont le score est inférieur à 40 %, soit le Luxembourg et la Turquie¹⁰. Dans ces deux cas, *les procédures de sélection et de révocation du chef d'établissement* sont énoncées dans la loi relative à l'enseignement supérieur. Une autorité externe est directement associée au processus de révocation : soit elle décharge le recteur de ses fonctions (TR), soit elle confirme sa révocation (LU). *Des critères de sélection*, tels qu'une limite d'âge (TR) ou la nécessité d'être titulaire d'un doctorat et d'occuper un poste académique (LU, TR), sont aussi prescrits

par une autorité externe. *La durée du mandat du chef d'établissement* est stipulée dans la loi.

En ce qui concerne les instances dirigeantes des universités, d'importantes restrictions sont en vigueur aussi bien au Luxembourg qu'en Turquie, bien que pour des motifs différents. Les universités publiques turques ne peuvent inviter *des membres externes à siéger au sein de leurs instances dirigeantes*. L'Université du Luxembourg intègre des représentants externes dans son conseil d'administration mais leur désignation est contrôlée par le ministère.

La *structure des unités académiques*, telles que les facultés et départements, est elle aussi très réglementée : elle est soit approuvée par une autorité externe, comme en Turquie, soit spécifiée dans la loi, comme au Luxembourg. Enfin, les universités des deux systèmes de ce dernier groupe gardent une certaine flexibilité dans la création d'*entités juridiques* : la Turquie ne peut créer que des entités à but non lucratif, tandis que l'Université du Luxembourg peut créer des entités à but lucratif et à but non lucratif.

Le quatrième groupe réunit les systèmes d'enseignement supérieur dont le niveau d'autonomie est perçu comme **faible**. Les universités de ces systèmes manquent de liberté d'action dans presque tous les aspects de l'autonomie organisationnelle, ne conservant qu'un certain degré d'indépendance pour créer des entités juridiques.

¹⁰ Comme les systèmes d'enseignement supérieur de ces pays sont très différents, le Luxembourg n'ayant qu'une seule université, toute comparaison entre eux devrait obéir à la plus grande prudence

3.2 Autonomie financière

Tableau 13 – Scores pour l'autonomie financière

Classement	Système	Score
1	Luxembourg	91 %
2	Estonie	90 %
3	Royaume-Uni	89 %
4	Lettonie	80 %
5	Pays-Bas	77 %
6	Hongrie	71 %
7	Italie	70 %
	Portugal	70 %
	Slovaquie	70 %
10	Danemark	69 %
11	Irlande	66 %
12	Suisse	65 %
13	Autriche	59 %
14	Rhénanie-du-Nord-Westphalie	58 %

Classement	Système	Score
15	Finlande	56 %
	Suède	56 %
17	Espagne	55 %
18	Pologne	54 %
19	Lituanie	51 %
20	Norvège	48 %
21	République tchèque	46 %
22	France	45 %
	Turquie	45 %
24	Brandebourg	44 %
25	Islande	43 %
26	Grèce	36 %
27	Hesse	35 %
28	Chypre	23 %

Dans le domaine de l'autonomie financière, le **groupe de tête**, considéré comme **très autonome** (avec un score supérieur à 80 %), compte l'Estonie, le Luxembourg et le Royaume-Uni. Ces systèmes reçoivent un score élevé pour la majorité des indicateurs de l'autonomie financière. Les restrictions qui subsistent parmi ces systèmes sont un *cycle de financement* d'un an (contre des cycles de financement pluriannuels) pour l'Estonie et le Royaume-Uni et l'incapacité d'*emprunter de l'argent* sans l'approbation d'une autorité externe (LU). Le Royaume-Uni exige que les universités obtiennent le consentement du conseil de financement de l'enseignement supérieur pour pouvoir emprunter au-delà d'un certain montant (assez élevé). Les universités doivent aussi y fixer des *droits d'inscription* pour les étudiants nationaux/UE sous un plafond imposé par une autorité externe. Enfin, au Luxembourg, l'approbation du ministère est requise pour la *constitution de réserves budgétaires et la vente de bâtiments appartenant à l'université*;

cette restriction à la vente est également en vigueur en Estonie.

Le **deuxième groupe** (« à score moyennement élevé »), qui comprend les systèmes ayant obtenu des scores de 61 % à 80 %, réunit le Danemark, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, les Pays-Bas, le Portugal, la Slovaquie et la Suisse. En termes de *modalités de financement public*, les systèmes de ce deuxième groupe présentent des caractéristiques similaires : tous ont une période de financement d'un an et reçoivent une dotation globale, bien que la liberté de répartition de cette enveloppe soit restreinte dans certains cas : en Hongrie, en Lettonie, au Portugal et en Slovaquie, par exemple, les dotations globales sont ventilées en grandes catégories entre lesquelles les fonds ne peuvent généralement pas être transférés. En Irlande, de petites parties de la dotation globale sont réservées à des activités spécifiques.

Tous les systèmes de ce deuxième groupe, à l'exception de l'Irlande, autorisent les universités à *créer des réserves budgétaires*. En Lettonie et au Portugal, les universités doivent obtenir à cette fin l'approbation d'une autorité externe. L'ambiguïté est plus grande concernant *la capacité des universités à emprunter de l'argent*: si certains systèmes (DK, NL) n'imposent aucune restriction à cet égard, d'autres (IE, IT, SK) fixent un plafond, tandis que d'autres encore (CH, HU, PT) interdisent toute activité d'emprunt. Enfin, les universités de huit des neuf systèmes du groupe « à score moyennement élevé » ont – du moins en théorie – le droit d'être *propriétaires des bâtiments* qu'elles occupent. En Suisse, la vente de bâtiments est toutefois soumise à l'approbation d'une autorité externe. D'autres restrictions, telles que la nécessité d'enregistrer les acquisitions et ventes dans un registre national (PT) peuvent aussi être d'application. En Hongrie, les universités jouissent de pouvoirs étendus sur leurs biens immobiliers, en termes d'utilisation et de location. Toutefois, elles n'en sont pas officiellement propriétaires et ne peuvent dès lors les vendre.

Dans six systèmes de cette cohorte – Irlande, Hongrie, Lettonie, Pays-Bas, Portugal et Slovaquie – les universités disposent d'une importante liberté d'action concernant *la détermination des droits d'inscription des étudiants*. Cette flexibilité va de la capacité à décider du montant des droits d'inscription pour tous les groupes d'étudiants¹⁰ (LV) à la capacité à déterminer les droits d'inscription des étudiants hors UE (SK). La Slovaquie interdit le prélèvement de droits d'inscription pour les étudiants nationaux/UE (sauf si ceux-ci sont inscrits dans des filières à temps partiel). L'Italie autorise la détermination des droits d'inscription, mais uniquement en deçà d'un plafond imposé par une autorité externe. Le Danemark et la Suisse se montrent plus restrictifs. En Suisse, la détermination des droits d'inscription se fait par concertation entre les universités et les autorités. Les universités danoises sont le moins autonomes à cet égard: elles ne peuvent réclamer de droits d'inscription qu'aux étudiants hors UE des 1^{er} et 2^e cycles, dont le montant est fixé en concertation avec une autorité externe.

En résumé, les systèmes ayant une **autonomie financière « moyennement élevée »** offrent généralement des modalités assez souples de financement public et autorisent les universités à constituer des réserves budgétaires. Dans la plupart des systèmes, les universités peuvent aussi emprunter de l'argent et être propriétaires de leurs bâtiments mais, pour ces indicateurs, l'étude dresse un bilan moins tranché. Le deuxième groupe se subdivise plus ou moins clairement en une tranche supérieure, qui dispose d'une souplesse considérable pour fixer et réclamer des droits d'inscription (à l'ensemble des étudiants ou à certains groupes), et en une tranche inférieure, plus petite, dans laquelle la capacité à demander et à déterminer des droits d'inscription est plus restreinte.

Le **troisième groupe (« à score moyennement faible »)**, qui se situe dans la fourchette allant de 41 % à 60 %, compte l'Autriche, le Brandebourg, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Islande, la Lituanie, la Norvège, la Pologne, la République tchèque, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, la Suède et la Turquie. Ce groupe révèle un degré assez élevé de cohérence en matière de *modalités de financement public*: le cycle de financement dure un an, excepté en Autriche, au Brandebourg et en Norvège, où il est plus long. Les universités de 12 des 13 systèmes reçoivent un financement public sous la forme de dotation globale. Toutefois, leur pouvoir discrétionnaire de répartition de ces fonds est limité dans une majorité de cas, soit par la ventilation en larges catégories (FR, IS, LT, SE), soit par la réservation de parties de la dotation à des affectations spécifiques (CZ), ou encore par l'octroi de certains fonds directement aux facultés (PL). En Espagne, en Finlande, en Norvège et dans deux États fédérés d'Allemagne (BB, NRW), les universités sont libres d'affecter leur dotation globale à leur convenance. La Turquie, où les universités reçoivent un budget par poste, fait figure d'exception dans ce groupe « à score moyennement faible ».

¹⁰ Ces groupes comprennent les étudiants nationaux/UE des 1^{er}, 2^e et 3^e cycles et les étudiants hors UE de ces trois cycles.

La capacité des universités à créer des réserves budgétaires, à emprunter de l'argent et à être propriétaires de bâtiments est considérablement limitée dans plusieurs systèmes. C'est pour le premier indicateur – *la capacité à créer des réserves budgétaires* – que les résultats sont les plus diversifiés : interdiction totale (LT), plafonnement (CZ, NO, SE), affectation à un but prédéterminé (BB, PL) ou nécessité d'obtenir l'approbation d'une autorité externe (CZ, TR). En Autriche, en Espagne, en Finlande, en France, en Islande et en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, les universités peuvent librement constituer des réserves et les dépenser. Tous les systèmes, à l'exception de la Norvège et de la Turquie, permettent aux universités *d'emprunter de l'argent*. Si certains (AT, CZ, FI) n'y imposent aucune restriction, d'autres (ES, FR, LT) exigent l'approbation d'une autorité externe, tandis que d'autres encore fixent un plafond (BB, NRW) ou désignent des banques déterminées (BB, SE). Alors que presque tous les systèmes du deuxième groupe autorisent, du moins en théorie, les universités à *être propriétaires des bâtiments* qu'elles occupent, il en va tout autrement dans le troisième groupe (« à score moyennement faible ») : seuls trois systèmes – l'Autriche, l'Espagne et la République tchèque – leur permettent d'être propriétaires et de vendre leurs biens immobiliers ; quatre systèmes (BB, LT, NRW, SE), ne les y autorisent pas du tout. Dans les six autres systèmes, diverses restrictions sont en vigueur, telles que la nécessité d'obtenir l'approbation d'une autorité externe (FR, IS).

En termes de *droits d'inscription*, la troisième cohorte se subdivise en deux sous-groupes : dans la tranche supérieure (LT, NRW, PL, SE), les universités conservent une influence limitée sur la détermination des droits d'inscription. En Suède, par exemple, les universités peuvent décider du montant des droits d'inscription pour les étudiants hors UE des 1^{er} et 2^e cycles, tandis que les programmes des trois cycles sont gratuits pour les étudiants nationaux/UE. En Lituanie, les universités doivent fixer le montant des droits d'inscription des étudiants nationaux/UE des 1^{er} et 2^e cycles en deçà d'un plafond déterminé par une autorité externe, mais ont carte blanche pour les programmes

de 3^e cycle et pour les étudiants hors UE des 1^{er} et 2^e cycles. Malgré ces variations, dans cette tranche supérieure, les universités jouissent généralement d'une plus grande latitude pour déterminer les droits d'inscription des étudiants hors UE. La situation est très différente dans les systèmes de la tranche inférieure, qui comprend le Brandebourg, l'Espagne, la France, l'Islande, la Norvège et la République tchèque. Dans ces pays, les droits d'inscription sont soit établis par une autorité externe, soit inexistantes. L'Autriche, la Finlande et la Turquie constituent des exceptions intéressantes : malgré une stricte politique de gratuité, la Finlande appartient au groupe de tête, tout comme l'Autriche, où les droits d'inscription sont déterminés par une autorité externe pour tous les groupes d'étudiants. Quant à la Turquie, qui autorise ses universités à fixer des droits d'inscription pour les étudiants hors UE, elle relève du sous-groupe le moins bien classé.

En résumé, onze systèmes caractérisés par une **autonomie financière « moyennement faible »** tendent à offrir des modalités de financement public assez souples. Toutefois, la capacité des universités à emprunter de l'argent et à être propriétaires de bâtiments et, dans une moindre mesure, à créer des réserves budgétaires est nettement limitée dans une majorité de cas. Alors que les universités de la tranche supérieure de cette troisième cohorte gardent un niveau moyen de flexibilité pour fixer et réclamer des droits d'inscription, celles de la tranche inférieure ne peuvent ni fixer ni réclamer de tels droits.

Le **quatrième groupe (« à score faible »)** inclut les systèmes d'enseignement supérieur dont le score est inférieur à 40 %, soit Chypre, la Grèce et la Hesse.

Dans cette cohorte, on observe de fortes contraintes. Dans une majorité de systèmes, la vente de bâtiments occupés par les universités n'est possible qu'avec l'approbation d'une autorité externe (CY, GR). En Hesse, les universités ne peuvent pas du tout *être propriétaires de leurs bâtiments*. Les *emprunts d'argent* sont totalement interdits dans deux systèmes d'enseignement supérieur (GR, HE) tandis qu'à Chypre, ils sont

subordonnés à l'approbation d'une autorité externe. À Chypre et en Grèce, les universités ne peuvent pas constituer de réserves budgétaires.

Alors que les dotations globales sont la norme dans les première, deuxième et troisième cohortes (respectivement « à score élevé », « à score moyennement élevé », « à score moyennement faible »), *le financement public* revêt la forme de subventions par poste dans deux des trois systèmes de cette quatrième cohorte (« à score faible ») (CY, GR). En revanche, les institutions de Hesse reçoivent des dotations globales, qu'elles peuvent utiliser sans restrictions.

Les droits d'inscription sont soit déterminés par une autorité externe (CY), soit inexistants (HE). Seules les

universités grecques peuvent fixer des droits d'inscription pour les programmes de master.

Le quatrième groupe réunit les systèmes d'enseignement supérieur dont le niveau d'autonomie financière est perçu comme **faible**. Cette cohorte se caractérise par une absence quasi totale d'autonomie dans le domaine des droits d'inscription et, dans deux systèmes sur trois, par des modalités de financement public très rigides. Plusieurs limites sont généralement imposées à la capacité des universités à être propriétaires de bâtiments qu'elles occupent et à vendre de tels biens, ainsi qu'à leur capacité à emprunter de l'argent et à constituer des réserves budgétaires.

3.3 Autonomie en matière de ressources humaines

Tableau 14 – Scores pour l'autonomie en matière de ressources humaines

Classement	Système	Score	Classement	Système	Score
1	Estonie	100 %	15	Islande	68 %
2	Royaume-Uni	96 %	16	Norvège	67 %
3	République tchèque	95 %	17	Hongrie	66 %
	Suède	95 %	18	Portugal	62 %
	Suisse	95 %	19	Hesse	61 %
6	Finlande	92 %		Rhénanie-du-Nord-Westphalie	61 %
	Lettonie	92 %	21	Turquie	60 %
8	Luxembourg	87 %	22	Brandebourg	55 %
9	Danemark	86 %	23	Slovaquie	54 %
10	Lituanie	83 %	24	Italie	49 %
11	Irlande	82 %	25	Chypre	48 %
12	Pologne	80 %		Espagne	48 %
13	Autriche	73 %	27	France	43 %
	Pays-Bas	73 %	28	Grèce	14 %

Dans le domaine de l'autonomie en matière de ressources humaines, le **groupe de tête** est le plus peuplé. Onze systèmes – Danemark, Estonie, Finlande, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, République tchèque, Royaume-Uni, Suède et Suisse – atteignent un score supérieur à 80 %. L'Estonie affiche un score de 100 %, qui indique que les institutions peuvent librement y décider de tous les aspects liés aux ressources humaines, y compris le recrutement, le licenciement, les procédures d'avancement et les rémunérations.

Les autres systèmes de ce premier groupe se répartissent en une tranche supérieure (CH, CZ, FI, LV, SE, UK) et une tranche inférieure (DK, IE, LT, LU). Les systèmes du sous-groupe de tête (qui enregistrent un score supérieur à 90 %), connaissent pour la plupart des restrictions pour un seul indicateur. En Lettonie, en République tchèque et en Suède, par exemple, la loi énonce des lignes directrices de base concernant les *procédures de recrutement* et les qualifications. En Finlande et au Royaume-Uni, les *rémunérations* des hautes fonctions académiques (UK) ou des hautes fonctions académiques et administratives (FI) sont négociées avec d'autres parties, telles que les syndicats. Une autre limitation dans cette tranche supérieure concerne les *procédures d'avancement* pour les hautes fonctions académiques : en Lettonie, ces avancements ne sont possibles que si un poste est vacant à un échelon supérieur. Le système suisse applique des réglementations spéciales, telles qu'un préavis plus long, au *licenciement* de catégories précises du personnel, généralement de haut rang, telles que les professeurs titulaires.

La deuxième tranche (inférieure) de cette cohorte réunit les systèmes qui imposent un nombre de restrictions légèrement plus élevé aux institutions d'enseignement supérieur. Le Danemark, par exemple, impose des limitations concernant les *procédures de recrutement* et les *rémunérations du personnel* : les effectifs totaux de certains postes administratifs sont limités par la loi mais les universités peuvent recruter librement du personnel académique. Les autorités danoises fixent aussi des échelles de rémunération pour

les hautes fonctions administratives. En revanche, les lois danoises ne définissent pas les pratiques de licenciement mais contiennent des orientations générales sur les *procédures d'avancement*. L'Irlande se classe à part : malgré l'absence de toute limite formelle ou légale, tous les recrutements et avancements ont été gelés à la suite du moratoire adopté par le gouvernement en 2009.

En conclusion, les systèmes du premier groupe jouissent d'un **degré élevé** d'autonomie dans la gestion du personnel. Deux systèmes d'enseignement supérieur n'imposent aucune restriction à la capacité des universités à embaucher, payer et licencier du personnel, ainsi qu'à accorder des avancements. Lorsque des limitations sont appliquées, elles sont relativement mineures et ne restreignent pas de façon significative la liberté d'action des institutions. Dans les systèmes du groupe de tête, recrutements, rémunérations et avancements tendent à être plus réglementés que les licenciements. Des restrictions sont imposées dans les recrutements (5 systèmes), les rémunérations (6) et les avancements (5). Les licenciements sont réglementés par une autorité externe dans un seul système. Enfin, bien que des réglementations sectorielles existent dans quelques systèmes de ce premier groupe, elles ne sont pas liées au statut de fonctionnaire des membres du personnel des universités.

Le **groupe « à score moyennement élevé »** couvre une fourchette de scores allant de 61 % à 80 %. Il comprend l'Autriche, la Hesse, la Hongrie, l'Islande, la Norvège, les Pays-Bas, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, la Pologne et le Portugal, et peut être subdivisé en deux sous-groupes. Les institutions d'Autriche, d'Islande, de Pologne et des Pays-Bas conservent une autonomie considérable pour *recruter* du personnel et *accorder des avancements*. Seules les lois autrichiennes et polonaises orientent la procédure et les critères de sélection pour le personnel académique de haut rang. Dans cette tranche supérieure des systèmes « à score moyennement élevé », les

restrictions concernent principalement les *rémunérations* du personnel et les procédures de licenciement. En Autriche, par exemple, la grille de rémunération est fixée pour les membres statutaires du personnel, tandis qu'en Islande et aux Pays-Bas, elles sont négociées avec d'autres parties. En Pologne, ces grilles sont fixées par une autorité externe pour les hautes fonctions académiques et administratives. Hormis en Pologne, le licenciement de membres du personnel est strictement réglementé car, dans tous les systèmes, une partie ou l'ensemble des effectifs ont le statut de fonctionnaires, même si en Autriche ce type de protection est réservé aux effectifs embauchés avant 2004. Il convient de noter que, même en Pologne, la plupart des membres du personnel académique à temps plein bénéficie d'une protection particulière contre les licenciements, sans être statutaires. En Autriche et aux Pays-Bas, des réglementations sectorielles supplémentaires concernant les licenciements ont été négociées dans le cadre de conventions collectives.

Les systèmes de la tranche inférieure de ce deuxième groupe (HE, HU, NO, NRW, PT) sont moins souples en termes de *recrutement* de personnel : en Hongrie, par exemple, les désignations à certains postes académiques sont confirmées par le ministère. Comme en Autriche, les lois en Hesse, au Portugal et en Rhénanie-du-Nord-Westphalie stipulent la procédure à suivre pour embaucher du personnel académique de haut rang. Les institutions de Hongrie sont aussi libres de décider des procédures d'*avancement*. Les quatre autres systèmes imposent quelques restrictions, telles que la nécessité d'avoir occupé un poste pendant un nombre minimum d'années (HE, NRW) ou la nécessité d'une vacance à un niveau supérieur (PT). C'est en matière de *rémunération du personnel* et de *licenciements* que les institutions de la tranche inférieure sont le plus limitées dans leur liberté d'action. À cet égard, des restrictions existent dans presque tous les systèmes et pour tous les profils de fonctions. Les licenciements sont strictement réglementés, le statut de fonctionnaire s'appliquant à la totalité (HE, HU, NO, NRW) ou à une partie (PT) du personnel. Les grilles de rémunération sont soit né-

gociées avec d'autres parties (HE, NO, NRW), soit fixées par une autorité externe (HU); la Hesse et la Rhénanie-du-Nord-Westphalie imposent un plafond général de rémunération pour toutes les hautes fonctions académiques. Au Portugal, les grilles de rémunération de certains membres du personnel ayant le statut de fonctionnaire sont déterminées par une autorité externe.

En résumé, même si les universités appartenant aux systèmes du groupe « **à score moyennement élevé** » sont confrontées à plus de restrictions que celles du premier groupe, elles conservent une autonomie dans certains aspects de la gestion du personnel. En général, les procédures de recrutement et d'avancement sont moins réglementées que les rémunérations et les licenciements. Contrairement au premier groupe, dans cette cohorte, la totalité ou une partie du personnel a le statut de fonctionnaire.

Le troisième groupe (« **à score moyennement faible** »), qui couvre la fourchette de scores allant de 41 % à 60 %, comprend le Brandebourg, Chypre, l'Espagne, la France, l'Italie, la Slovaquie et la Turquie. Dans ces systèmes, l'indépendance des institutions est fortement limitée. Une large gamme de restrictions touche l'embauche, la rémunération, le licenciement et l'avancement du personnel. Le statut de fonctionnaire d'une partie ou de la totalité du personnel des systèmes « **à score moyennement faible** » limite la marge des institutions, en particulier en matière de *rémunérations* et de *licenciements*. C'est surtout le cas à Chypre, en Espagne et en Slovaquie, pour tous les hauts postes académiques et administratifs, qui bénéficient des grilles de rémunération de la fonction publique. En Italie, les rémunérations sont fixées sur la base des grilles de la fonction publique pour toutes les fonctions académiques mais pas pour le personnel administratif. Des restrictions supplémentaires peuvent s'appliquer, notamment un plafonnement général des rémunérations de tout le personnel (BB) et des grilles soit prédéterminées par une autorité externe (FR, TR), soit négociées avec une autre partie (BB). Dans tous les systèmes, la liberté des institutions de

licencier du personnel est sévèrement limitée par le fait que les effectifs sont, en tout ou en partie, statutaires. À Chypre, les catégories supérieures de personnel académique ne peuvent être licenciées.

Les *avancements* sont fortement réglementés dans tous les systèmes, sauf en Slovaquie. Les lois sur l'enseignement supérieur peuvent spécifier la composition du comité des advancements (CY, ES). Dans certains systèmes, les advancements ne sont possibles qu'en cas de vacance à un poste supérieur (BB, CY, TR). En France, ils sont régis par des quotas annuels tandis qu'en Italie, ils sont décidés par concours national.

C'est pour l'*embauche* de nouveaux effectifs que les institutions appartenant au groupe « à score moyennement faible » gardent le plus de liberté. Plusieurs systèmes continuent à accorder aux universités une certaine autonomie pour le recrutement à de hautes fonctions administratives (BB, SK, TR) ou pour les deux catégories de personnel (CY, IT). (En Italie, la loi stipule néanmoins la procédure de sélection à suivre.) Les restrictions en matière de procédures de recrutement varient. La France et l'Espagne pratiquent un système de présélection : en Espagne, les candidats à des postes académiques et administratifs doivent être personnellement accrédités par l'agence nationale d'accréditation avant de pouvoir être embauchés par les universités. Les institutions françaises ne peuvent recruter du personnel académique que sur une liste nationale établie par des pairs en partie désignés par le ministère. Le nombre de postes académiques est limité par une autorité externe en France et en Turquie. Une autorité externe confirme certaines désignations de personnel académique en Slovaquie et procède même au recrutement (des administrateurs de haut rang) en France.

Les universités de ces systèmes du troisième groupe, dont l'autonomie est perçue comme « **moyennement faible** », voient leur liberté restreinte dans une majorité des indicateurs de gestion du personnel et pour les deux profils d'effectifs (académiques et administratifs). Dans plusieurs systèmes, plus d'une restriction s'applique à un chaque indicateur. C'est en matière d'embauche que les institutions de ce groupe sont le moins limitées; la plupart des systèmes conservent une certaine liberté pour décider des procédures de recrutement, principalement pour des postes administratifs de haut rang.

Avec un score inférieur à 41 %, la Grèce est le seul système dans lequel l'autonomie en matière de ressources humaines est jugée **faible**. Les institutions grecques se voient imposer des restrictions (parfois multiples) dans tous les domaines de la gestion du personnel de l'enseignement supérieur. Le nombre de postes est limité; les désignations sont confirmées par une autorité externe pour le personnel académique et via un système national centralisé pour le personnel administratif. Les rémunérations et licenciements sont strictement réglementés, l'ensemble du personnel étant statutaire, et la loi énonce en détail les critères du processus d'avancement. Les universités grecques n'ont donc pratiquement pas voix au chapitre en matière de ressources humaines.

3.4 Autonomie académique

Tableau 15 - Scores pour l'autonomie académique

Classement	Système	Score	Classement	Système	Score
1	Irlande	100 %	15	Pologne	63 %
2	Norvège	97 %	16	Italie	57 %
3	Royaume-Uni	94 %		Espagne	57 %
4	Estonie	92 %	18	Danemark	56 %
5	Finlande	90 %		Slovaquie	56 %
6	Islande	89 %	20	Lettonie	55 %
7	Chypre	77 %	21	Portugal	54 %
8	Luxembourg	74 %	22	République tchèque	52 %
9	Autriche	72 %	23	Pays-Bas	48 %
	Suisse	72 %	24	Hongrie	47 %
11	Hesse	69 %	25	Turquie	46 %
	Rhénanie-du-Nord-Westphalie	69 %	26	Lituanie	42 %
13	Brandebourg	67 %	27	Grèce	40 %
14	Suède	66 %	28	France	37 %

Dans le domaine de l'autonomie académique, six pays – l'Estonie, la Finlande, l'Irlande, l'Islande, la Norvège et le Royaume-Uni – font **partie du groupe de tête** et leurs universités peuvent donc être considérées comme **très autonomes**. L'Irlande se hisse au premier rang avec un score de 100 %. Les universités irlandaises jouissent ainsi d'une très forte autonomie en matière de formation¹². Les systèmes les mieux classés, respectivement l'Irlande et la Norvège, partagent une caractéristique commune, à savoir la capacité de leurs institutions à décider du nombre total d'étudiants et de leur sélection. Les universités norvégiennes sont libres d'admettre autant d'étudiants qu'elles veulent mais ne recevront pas nécessairement de subsides supplémentaires.

L'impossibilité pour les universités de décider en toute indépendance du nombre d'étudiants – les nombres totaux sont le plus souvent décidés en concertation avec une autorité externe – distingue l'Estonie, la Finlande, l'Islande et le Royaume-Uni des deux pays les mieux classés. Des contraintes supplémentaires existent concernant l'ouverture et la fermeture des cursus. En Estonie et en Islande, les universités sont accréditées pour certaines disciplines, tandis qu'en Finlande, elles ne peuvent proposer que des cursus dans leurs compétences d'enseignement prédéfinies. De plus, la Finlande impose des restrictions quant au choix de la langue d'enseignement.

¹² Les universités irlandaises sont obligées de faire appel au Conseil de la qualité des universités irlandaises pour faire analyser et valider leurs processus via un audit institutionnel. Bien que cela ne constitue pas techniquement un libre choix des mécanismes et prestataires d'assurance qualité, un système d'audit institutionnel est perçu comme de nature à nettement améliorer les processus d'assurance qualité en réduisant au minimum les coûts administratifs, en renforçant l'efficacité et en garantissant un enseignement et un apprentissage de qualité (Déclaration de politique sur la qualité et sur l'assurance qualité dans l'Espace européen de l'enseignement supérieur, EUA, 2010). L'Irlande n'a donc pas reçu de déduction pour cet indicateur. Une situation similaire se rencontre en Estonie, en Finlande, en Norvège et au Royaume-Uni.

Le **deuxième groupe** (« à score moyennement élevé ») regroupe la fourchette de scores allant de 61 % à 80 %, et comprend l'Autriche, le Brandebourg, Chypre, la Hesse, le Luxembourg, la Pologne, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, la Suède et la Suisse. Parmi ces systèmes, seuls le Luxembourg et la Pologne autorisent leurs universités à *décider du nombre total d'étudiants* et de leur sélection *dans les formations de 1^{er} et de 2^e cycle*. Dans tous les autres systèmes, il existe diverses restrictions. Les nombres totaux d'étudiants sont parfois définis en concertation avec une autorité externe (BB, CY, HE, NRW); l'Autriche et la Suisse pratiquent un système de libre admission. La sélection des étudiants peut être réglementée conjointement avec les autorités (AT, BB, CY, HE, NRW, SE) ou entièrement contrôlée par un organe externe (AT, CH)¹³. Les universités d'une majorité de systèmes du groupe « à score moyennement élevé » conservent la liberté de fixer leurs critères de sélection pour les cursus de master (BB, CY, HE, LU, NRW, PL).

En matière d'*accréditation des cursus*, nous constatons d'énormes variations entre les pays du groupe « à score moyennement élevé ». Le Luxembourg et la Suisse n'exigent pas d'accréditation préalable, tandis que l'Autriche et la Suède imposent quelques restrictions mineures: en Autriche, l'ouverture de cursus est liée aux accords de performance négociés entre universités et gouvernement. En Suède, une minorité seulement des cursus doivent être accrédités avant leur ouverture. Dans les autres systèmes de ce groupe, une accréditation préalable – ou, dans le cas de Chypre, l'approbation du ministère – est obligatoire pour les cursus de 1^{er} et de 2^e cycles (BB, HE, NRW). La Pologne constitue un cas à part, car les nouveaux cursus à tous les niveaux doivent figurer dans la liste des disciplines établie au niveau national. L'ouverture de cursus de doctorat est moins strictement réglementée. *Les cursus peuvent être supprimés* sur décision indépendante des universités (CY, CH, HE, LU, NRW, PL, SE) ou en concertation avec une autorité externe (AT, BB).

Le panorama est tout aussi varié dans le domaine de l'assurance qualité. Dans trois pays du groupe « à score moyennement élevé », les universités peuvent

librement choisir tant *les processus que les prestataires d'assurance qualité* (AT, CH, CY). Par contre, les universités du Luxembourg, de Pologne et de Suède ne peuvent sélectionner ni le régime, ni l'organisme d'assurance qualité. Les trois États fédérés allemands connaissent une situation particulière: bien que les processus d'assurance qualité y soient prescrits, les universités ont le choix entre des organismes allemands, autrichiens et suisses accrédités par le Conseil national d'accréditation.

La liberté des universités de choisir *la langue d'enseignement et de concevoir le contenu des cursus* n'est pas fortement limitée dans ce groupe « à score moyennement élevé ». Seul le droit chypriote impose des règles strictes concernant la langue d'enseignement: les cursus de licence doivent être enseignés dans la langue nationale et les cursus de master ne peuvent être dispensés dans une autre langue s'ils ne sont pas également disponibles en grec. La Pologne impose à ses universités des normes académiques établies par une autorité externe, plutôt que d'édicter des règles relatives aux contenus réels des cursus.

Les universités bénéficiant d'une **autonomie en matière de formation « moyennement élevée »** conservent ainsi une liberté quasi complète en matière de choix de la langue d'enseignement et de conception du contenu des cursus. En revanche, presque toutes sont contraintes lorsqu'il s'agit de décider du nombre total d'étudiants et des modalités d'admission, bien que les universités puissent encore fixer des critères de sélection au niveau des programmes de master dans une majorité de systèmes. Concernant l'accréditation et l'assurance qualité, les situations régionales et nationales sont très hétérogènes. Les pratiques pouvant aller d'une absence d'exigence d'accréditation formelle à une accréditation obligatoire pour les programmes de licence, de master ou les deux ; d'un libre choix des procédures et prestataires d'assurance qualité à l'impossibilité de sélectionner les uns et les autres.

Le **troisième groupe** (« à score moyennement faible »), qui regroupe la fourchette de scores de 41 % à 60 %, comprend le Danemark, l'Espagne, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque, la Slovaquie et la Turquie. À l'instar du groupe précédent, les universités se voient imposer ici une diversité de restrictions tant pour *décider du nombre total d'étudiants* que pour *déterminer les modalités d'admission*. Dans trois pays (DK, IT, LV), elles décident elles-mêmes du nombre d'étudiants. Dans tous les autres systèmes d'enseignement supérieur, des restrictions sont imposées, telles que la nécessité de concertation avec une autorité externe (CZ, ES, PT) ou un régime de libre admission (NL). En Hongrie, en Lituanie et en Slovaquie, les universités décident des places d'études payantes tandis qu'une autorité externe fixe les nombres de places subventionnées. La Turquie est le seul pays où le nombre total d'étudiants est décidé unilatéralement par une autorité externe. Tout comme les systèmes du deuxième groupe, ceux du troisième se caractérisent par un écart marqué entre la capacité des universités à établir leurs critères d'admission pour les cycles de licence et de master. Les universités peuvent fixer les critères d'admission pour les étudiants de master dans 8 pays sur 11 (CZ, ES, IT, LV, LT, PT, SK, TR), dans trois seulement, pour les étudiants des cycles de licence (CZ, IT, SK). Dans les autres pays, les admissions dans les cycles de licence sont soit réglementées conjointement par les universités et les autorités publiques (ES, LV, NL, PT, TR), soit totalement contrôlées par une autorité externe (DK, HU, LT).

La différence entre les groupes « à score moyennement faible » et « à score moyennement élevé » est la plus marquée dans les domaines de *l'accréditation préalable des programmes* et des *procédures d'assurance qualité*. Alors que plusieurs systèmes du groupe « à score moyennement élevé » offrent une flexibilité considérable à cet égard, les pays du troisième groupe ne laissent pas aux universités le soin de choisir les mécanismes et organismes d'assurance qualité. Si l'accréditation des programmes n'est requise que dans certains systèmes et pour certains types de cur-

sus dans le groupe « à score moyennement élevé », il est en revanche obligatoire pour quasiment tous les cycles d'études dans presque tous les systèmes d'enseignement supérieur du groupe « à score moyennement faible ». Les contraintes sont de plusieurs types : l'ouverture ou le financement de nouveaux programmes sont subordonnés à une accréditation préalable (CZ, DK, ES, HU, IT, LT, NL, PT, SK) ; l'université doit obtenir une autorisation (LV) ou le conseil national de l'enseignement supérieur doit approuver tous les cursus (TR). Seuls les programmes de doctorat au Danemark et aux Pays-Bas peuvent être créés librement. En revanche, les universités de presque tous les systèmes sont libres de supprimer des cursus. En Turquie, les universités négocient la suppression des cursus avec une autorité externe.

La liberté de décider de la langue d'enseignement n'est restreinte qu'en Lettonie, en Lituanie et en République tchèque. Les cursus enseignés dans des langues étrangères par exemple ne sont pas subventionnés en République tchèque. Quant aux universités lituaniennes, elles ne peuvent choisir la langue d'enseignement que pour des cursus s'intégrant dans une stratégie d'internationalisation.

Dans trois des pays « à score moyennement faible » (IT, LV, LT), certains contenus de formation sont prescrits par la loi. Par exemple, en Italie, la loi définit les objectifs d'enseignement et d'apprentissage. En Lettonie, certains modules, tels que les compétences entrepreneuriales, sont obligatoires dans tous les cursus.

Pour ce qui concerne la détermination du nombre total d'étudiants et la sélection des étudiants, les pays du **groupe « à score moyennement faible »** présentent des caractéristiques similaires à celles du groupe « à score moyennement élevé ». Les situations sont diverses, allant de décisions indépendantes des universités à une réglementation unilatérale du nombre d'étudiants et à l'établissement de critères d'admission par une autorité externe. Les universités d'une minorité de pays du groupe « à score moyennement faible » sont contraintes dans le choix des

langues d'enseignement et dans la conception des contenus de formation. Le groupe « à score moyennement faible » se distingue par le fait que les universités ne peuvent choisir leurs processus et prestataires d'assurance qualité et que leurs cursus doivent généralement être accrédités avant leur lancement.

La France et la Grèce se classent dans le **groupe « à score faible »**, soit sous la barre des 41 %. Tout d'abord, les universités de ces deux pays manquent de flexibilité dans *la fixation du nombre total d'étudiants* : en Grèce, ce nombre se négocie avec le gouvernement, tandis que la France pratique un régime de libre admission. De fortes restrictions pèsent aussi sur *l'ouverture de nouveaux cursus* : une accréditation préalable est obligatoire pour tous. *Les processus et prestataires d'assurance qualité* sont prescrits par la loi et *la capacité des institutions à choisir la langue d'enseignement* est faible dans les deux pays : tous les cursus de licence et une part déterminée des cycles de master doivent être enseignés dans la langue nationale.

Il subsiste une marge de manœuvre concernant la sélection des étudiants : bien que l'admission dans les cycles de licence soit fixée par une autorité externe, les universités sont libres de fixer des critères de sélection pour les programmes de master. Il importe de noter que tant les universités françaises que leurs homologues grecques sont habilitées à concevoir *les contenus de leurs formations* sans intervention de l'État.

Le quatrième groupe réunit les systèmes d'enseignement supérieur dont le niveau d'autonomie est perçu comme **faible**. Les universités des pays de ce groupe se heurtent à de lourdes restrictions dans presque tous les aspects de l'autonomie en matière de formation. Elles restent néanmoins libres de concevoir leurs propres formations.

4. PERCEPTIONS ET DÉFIS

Pendant les entretiens, il a été demandé aux personnes interrogées de répondre à plusieurs questions d'ordre général en vue d'obtenir un instantané de leurs perceptions des principales difficultés liées à l'autonomie universitaire et au niveau général d'autonomie de leurs systèmes respectifs. Les réponses ont confirmé une fois de plus que les perceptions de l'autonomie dépendent du contexte culturel, social et historique propre aux différents systèmes. Par exemple, si l'inclusion de personnalités extérieures dans les instances dirigeantes des universités est perçue, dans certains systèmes, comme une mesure importante de responsabilisation, elle est considérée dans d'autres comme une ingérence dans les affaires internes des universités (en particulier si les personnalités extérieures sont principalement désignées par des autorités externes). Il est intéressant de noter que les avis sur les principales difficultés liées à l'autonomie universitaire n'ont que peu changé par rapport à ceux recueillis lors l'étude précédente de l'EUA : « L'autonomie universitaire en Europe I ». Les avis peuvent être regroupés selon les catégories suivantes.

Difficultés liées à la mise en œuvre des réformes

Bien que les progrès effectués ces dix dernières années dans le domaine de la gouvernance universitaire aient généralement été bien accueillis par les acteurs de l'enseignement supérieur, des modifications de la loi sont aussi devenues sources d'inquiétudes dans plusieurs pays. Souvent, il s'est avéré difficile pour les acteurs d'anticiper l'impact réel d'ajustements significatifs de la réglementation. Dans plusieurs pays, de nouvelles réformes sont en cours d'élaboration alors que les amendements à la loi déjà adoptés restent encore à mettre en œuvre. Les personnes interrogées ont souvent estimé que les pouvoirs publics n'avaient pas suffisamment soutenu l'élaboration d'un nouvel

ensemble de compétences et savoir-faire, en particulier dans le domaine du management et de la gestion, pour permettre aux universités de tirer parti de l'autonomie institutionnelle nouvellement acquise. Dans quelques pays, principalement d'Europe méridionale, la mise en œuvre des réformes reste un défi important, en raison des difficultés internes liées à la structure organisationnelle des institutions.

Différences entre l'autonomie formelle et l'autonomie concrète

Plusieurs personnes interrogées ont signalé des écarts considérables entre l'autonomie formelle et l'autonomie dont bénéficient les universités dans les faits. Dans beaucoup de pays, par exemple, la capacité des universités à être propriétaires de bâtiments et à utiliser ceux-ci comme avoirs a souvent été décrite comme en grande partie théorique. De même, malgré l'utilisation quasi générale de dotations globales, les institutions considèrent que le fléchage des certains fonds et la fixation d'accords cibles limitent leur capacité à répartir en interne les financements publics reçus. En revanche, certaines universités pourraient en fait avoir plus de marge de manœuvre que ne le laisse penser le cadre législatif.

Questions financières

La majorité des conférences nationales de recteurs ont estimé que les questions financières constituent le défi le plus pressant auquel sont confrontées les universités aujourd'hui. Les principaux problèmes mentionnés ont trait à une utilisation limitée de dotations globales, à des cycles de financement trop courts et à l'impossibilité d'être propriétaire des bâtiments et de vendre ceux-ci, de créer des réserves budgétaires et de réclamer des droits d'inscription. L'impossibilité de

décider librement des rémunérations du personnel a été citée comme une autre restriction pouvant entraîner des désavantages concurrentiels sur un marché mondial de l'enseignement supérieur. Tous qualifient de menace majeure l'impact de la crise économique sur l'état actuel de l'autonomie universitaire. Dans plusieurs pays, les personnes interrogées ont estimé que les nouvelles réglementations découlant des mesures d'austérité réduisent l'autonomie. Dans des systèmes où l'accès aux études est libre, l'impossibilité de sélectionner les étudiants a été décrite comme une vraie gageure, qui se complique encore lorsqu'elle se combine à des niveaux faibles ou réduits de financement et à une hausse de la population estudiantine.

Exigences en matière de responsabilisation

Les personnes interrogées ont souligné que des exigences de responsabilisation excessives, suivant souvent des coupes budgétaires et le resserrement des budgets publics, engendrent une difficulté supplémentaire. Si un consensus se dégage autour de la nécessité de responsabiliser les universités vis-à-vis de la société et de leurs bailleurs de fonds, l'introduction de mesures bureaucratiques excessivement lourdes en termes de ressources et de temps empêche aussi les universités de réaliser leur plein potentiel. Plutôt que de fixer des objectifs à long terme et de baliser une stratégie, certains gouvernements ont fait preuve d'une tendance croissante à microgérer les affaires universitaires. Les processus d'assurance qualité ont aussi soulevé des inquiétudes. Des processus stricts d'accréditation des programmes et, dans certains cas, un nouveau statut juridique des organismes d'assurance qualité ont été décrits comme limitant l'autonomie.

Niveau général d'autonomie

Une comparaison des cadres réglementaires dans lesquels les universités opèrent aujourd'hui avec ceux des décennies précédentes révèle que le niveau de l'autonomie universitaire a effectivement augmenté sur le long terme. Malgré la persistance de nombreuses restrictions à l'autonomie, les personnes interrogées ont généralement estimé que le niveau de liberté institutionnelle de leur système était satisfaisant par rapport au passé. Le niveau d'autonomie en vigueur n'a été décrit comme insatisfaisant que dans une petite minorité de pays. Cependant, dans plusieurs pays, les personnes interrogées ont estimé que les modifications qui ont suivi l'adoption de mesures d'austérité ont réduit tant l'autonomie financière que l'autonomie en matière de ressources humaines. Lorsque les niveaux de liberté institutionnelle ont été comparés à ceux d'autres systèmes, nombre de répondants ont estimé que leur autonomie était nettement inférieure à celle des universités d'autres pays.

5. TENDANCES

Les réformes de la gouvernance récemment adoptées dans nombre de pays européens ont eu une incidence sur l'**autonomie organisationnelle** des universités, entraînant, dans plusieurs cas, un changement de statut juridique. Vu la diversité des cadres législatifs nationaux, il est difficile de comparer les différentes structures organisationnelles. Toutefois, le nouveau statut rend en général les universités plus indépendantes de l'État et s'accompagne le plus souvent d'une participation accrue de personnalités extérieures aux instances dirigeantes des universités.

Dans une majorité d'universités d'Europe, des personnalités extérieures participent maintenant aux processus décisionnels les plus importants des instances dirigeantes. Dans les systèmes où les organes décisionnels ne comptaient auparavant pas de personnalités extérieures, cette évolution est assez controversée, en particulier si une partie de ces membres est sélectionnée par le gouvernement. Leur participation est souvent perçue comme une façon pour les gouvernements de renforcer leur influence sur les processus décisionnels internes, au détriment de l'autonomie institutionnelle.

Dans la plupart des pays d'Europe septentrionale, les universités peuvent sélectionner librement ces personnalités extérieures, bien que dans certains, une autorité externe désigne officiellement les personnalités extérieures proposées par l'université. Dans une majorité de systèmes, le gouvernement continue à contrôler, en tout ou en partie, la désignation de ces personnalités. Malgré une tendance manifeste à réduire la taille des instances dirigeantes et à accroître l'efficacité, plusieurs systèmes, surtout dans les pays méditerranéens, conservent encore de grandes assemblées.

La plupart des universités sont libres de décider de leurs structures académiques internes et peuvent

créer des entités juridiques. Dans plusieurs cas, les institutions peuvent entreprendre certaines activités supplémentaires plus librement via des entités juridiques distinctes.

Le chef d'établissement est toujours choisi par l'institution elle-même. Dans la moitié des systèmes analysés, la sélection ou l'élection doit être confirmée par une autorité externe. Il s'agit d'une formalité dans la plupart des cas mais certainement pas dans tous : dans certains systèmes, l'autorité externe peut exercer une influence considérable sur le processus de sélection. La durée du mandat est presque toujours stipulée dans la loi, sous la forme d'une durée précise ou d'une période maximale.

Pour poursuivre le chemin vers l'autonomie organisationnelle, il sera important de continuer à réduire la taille des instances dirigeantes et d'accorder aux universités plus de liberté pour sélectionner les personnalités extérieures de leurs instances dirigeantes.

L'**autonomie financière** est cruciale pour permettre aux universités de réaliser leurs objectifs stratégiques. C'est pourquoi les restrictions dans ce domaine sont perçues comme particulièrement limitatives. Dans presque tous les pays, les universités reçoivent l'essentiel de leur financement public sous forme de dotations globales. Les budgets par postes sont désormais extrêmement rares. Cependant, dans près de la moitié des systèmes utilisant des dotations globales, les possibilités de répartition interne sont quelque peu limitées par la loi. Ces limitations vont d'une ventilation en grandes catégories, avec peu ou pas de possibilités de transferts de fonds entre celles-ci, au fléchage de certaines parties de la dotation à des fins spécifiques. Dans presque tous les systèmes, les universités reçoivent leur financement pour une période d'un an, ce qui rend une planification à long terme difficile.

Plus de la moitié des systèmes analysés autorisent les universités à constituer des réserves budgétaires. Les autres le leur interdisent ou subordonnent la constitution de telles réserves à des restrictions spécifiques. Les universités peuvent maintenant emprunter de l'argent dans une majorité de systèmes, même si diverses limitations continuent d'exister. Soit elles ne peuvent emprunter que des montants limités, soit elles doivent obtenir l'autorisation préalable d'une autorité publique. Seuls six systèmes autorisent leurs universités à emprunter sans restriction.

Les institutions peuvent être propriétaires de biens immobiliers dans la majorité des pays analysés, mais ne possèdent pas pour autant réellement la plupart de leurs bâtiments. Ceux-ci peuvent appartenir à des sociétés immobilières publiques ou privées. Même les universités qui sont propriétaires de leurs bâtiments n'ont pas forcément la possibilité de vendre ces derniers ou doivent obtenir une autorisation externe pour procéder à une vente.

En ce qui concerne les droits d'inscription, la situation est très complexe. Les diverses populations d'étudiants – de 1^{er}, 2^e et 3^e cycles, nationaux/UE ou internationaux – sont traitées de façon très différente. Des droits d'inscription sont réclamés aux étudiants nationaux/UE des 1^{er} et 2^e cycles dans une majorité de systèmes. Toutefois, il est rare que les institutions puissent fixer librement le montant de ces droits pour les licences. Souvent, c'est une autorité externe qui détermine unilatéralement le montant des droits d'inscription, fixe un plafond ou établit le montant des droits en concertation avec les universités. Un nombre légèrement plus élevé de systèmes – huit – permet à leurs universités de fixer les droits d'inscription dans les cycles de master.

La situation pour les étudiants internationaux est très différente. Six systèmes seulement interdisent aux universités de réclamer des droits d'inscription aux 1^{er} et 2^e cycles. Dans 12 systèmes, les universités peuvent déterminer librement le montant des droits au 1^{er} cycle et, dans 13 d'entre eux, elles peuvent en faire autant au 2^e cycle. De récentes réformes, en particulier dans

certaines systèmes d'Europe du Nord, ont permis aux universités de fixer des droits d'inscription pour les étudiants hors UE, soit librement, soit sous un plafond déterminé par une autorité externe. Dans d'autres cas, les droits d'inscription ont été abolis, la plupart du temps à la suite d'un changement de gouvernement.

De futures réformes de l'autonomie financière devraient spécifiquement viser à allonger la période de financement. Il est aussi important que les mesures d'austérité appliquées par les gouvernements à la suite de la crise économique ne mènent pas à un renforcement des contrôles et à une intervention plus directe dans les budgets universitaires.

L'autonomie en matière de ressources humaines s'est améliorée en ce qui concerne les procédures de recrutement. Les universités de la plupart des pays sont libres de recruter leurs personnels enseignant et administratif de haut rang. Seuls quelques pays requièrent la confirmation de la désignation par une autorité externe.

Toutefois, dans la plupart des systèmes, les universités ne sont pas totalement libres de fixer les salaires des membres de leur personnel. Une large gamme de restrictions s'applique à cette matière. Bien qu'aboli ou en cours de suppression dans certains pays, le statut de fonctionnaire du personnel universitaire subsiste dans bien des pays, du moins pour certaines catégories du personnel, dès lors souvent régies par des réglementations plus strictes que les dispositions du droit du travail privé des pays concernés. Dans certains pays, l'autonomie des universités reste limitée par des grilles de rémunération préétablies.

Dans plus de la moitié des pays analysés, les universités appliquent des réglementations spécifiques (en plus du droit du travail standard) pour le licenciement de membres du personnel. Les universités peuvent librement accorder des avancements à leur personnel dans 12 pays. Dans la plupart des autres pays, le nombre total de postes reste réglementé par le gouvernement et les universités ne peuvent donc accorder de l'avancement que si un poste se libère à un niveau supérieur.

Les récentes réformes des processus d'assurance qualité, en particulier, ont eu une forte incidence sur **l'autonomie académique**. La plupart des pays réglementent le nombre total d'étudiants. La libre admission de tous ceux qui sont titulaires des qualifications de base constitue l'exception à la règle et, même dans ces pays, les pressions qui pèsent sur le financement public pourraient entraîner des changements. Partout ailleurs, le nombre d'étudiants peut être fixé en concertation avec un pouvoir public ou déterminé unilatéralement, soit par un pouvoir public ou par les universités. Les universités sont libres de sélectionner les étudiants dans plus d'un tiers des pays analysés. Seule une minorité de pays ne permettent pas une telle sélection, soit parce que les admissions sont réglementées par une autorité externe ou en raison de l'application d'un régime de libre admission.

L'ouverture de nouveaux programmes requiert généralement une forme d'approbation d'un pouvoir public. Dans environ un quart des pays analysés, les universités peuvent ouvrir de nouvelles formations sans accréditation préalable. Dans la plupart des systèmes restants, elles doivent faire accréditer les formations qu'elles souhaitent ouvrir ou pour lesquelles elles sollicitent une subvention. La situation est très similaire pour les programmes de licence et de master mais présente des différences plus marquées pour les doctorats.

Les universités de la plupart des pays ont pleine compétence pour fermer des programmes d'études. Elles ne doivent négocier de telles fermetures avec un pouvoir public que dans un faible nombre de systèmes. Dans environ deux tiers des pays étudiés, elles peuvent choisir la langue d'enseignement. Les autres pays imposent diverses restrictions, perçues comme générant un fort désavantage concurrentiel lorsqu'il s'agit d'attirer des étudiants ou des personnels étrangers.

Les universités ne peuvent généralement pas choisir leurs mécanismes d'assurance qualité. Elles ne sont libres de le faire que dans quatre pays. Toutefois, dans un peu moins d'un tiers des systèmes analysés, elles peuvent au moins sélectionner l'organisme d'assurance qualité.

À l'avenir, les réformes dans ce domaine devraient viser à donner aux universités une plus grande liberté pour établir leurs propres critères d'admission. Il sera aussi crucial de trouver le juste équilibre entre autonomie et responsabilisation en encourageant les audits institutionnels ou des évaluations des processus internes d'assurance qualité.

L'analyse révèle que des améliorations ont été apportées dans de nombreux pays et domaines, mais aussi que beaucoup de pays n'accordent toujours pas assez d'indépendance à leurs universités. Il convient de noter que la crise économique, qui a frappé l'Europe en 2008, a eu des effets à long terme non seulement sur les budgets mais aussi sur d'autres aspects de l'autonomie institutionnelle et de la responsabilisation. Dans certains pays, les gouvernements ont appliqué des mécanismes de pilotage plus directs, qui ont entraîné une augmentation significative des mesures de responsabilisation, pas toujours appropriées. Les débats sur l'efficacité des systèmes d'enseignement supérieur et sur le « bon degré » de diversité institutionnelle pourraient aussi mener certains gouvernements à instaurer des mécanismes de pilotage plus directs. Il est dès lors important d'établir des processus, notamment de dialogue entre parties prenantes, qui renforcent l'efficacité et favorisent la diversité sans réduire l'autonomie institutionnelle.

Le fréquent écart entre autonomie formelle et autonomie concrète a déjà été mis en évidence. Cette étude et d'autres rapports de l'EUA ont montré qu'un des grands défis des réformes de la gouvernance réside dans la mise en œuvre concrète des réglementations. Pour appliquer les réformes juridiques avec succès, il faut assortir ces réformes d'un soutien au développement des capacités institutionnelles et au développement des ressources humaines. Pour pleinement tirer parti du renforcement de l'autonomie institutionnelle et mener à bien les nouvelles tâches, il faut des compétences supplémentaires en matière de gestion, management et direction. Il est essentiel de fournir un soutien à l'acquisition de ces compétences pour réussir les réformes de la gouvernance.

ANNEXES

Annexe 1 - Personnes ayant collaboré à cette étude

Les conférences nationales de recteurs et les institutions partenaires suivantes ont apporté leur contribution à la présente étude.

Autriche	Heribert Wulz, Secrétaire général, <i>Universities Austria</i> (UNIKO) [Universités d'Autriche]
Chypre	Gregory Makrides, Directeur de la Recherche et des Relations internationales, <i>University of Cyprus</i> [Université de Chypre]
République tchèque	Václav Hampl, Président, <i>Czech Rectors' Conference</i> (CRC) [Conférence tchèque des recteurs]
Danemark	Jens Oddershede, Président, & Susanne Bjerregaard, Secrétaire générale, <i>Universities Denmark</i> (DKUNI) [Universités du Danemark]
Estonie	Kairi Solmann, Secrétaire général, <i>Estonian Rectors' Conference</i> (ERN) [Conférence des recteurs d'Estonie]
Finlande	Liisa Savunen, Directeur exécutif, & Jonna Korhonen, Conseiller principal, <i>Universities Finland</i> (UNIFI) [Universités de Finlande]
France	Alain Abécassis, Délégué général, & Harald Schraeder, Chargé de mission Europe, Conférence des Présidents d'Université (CPU)
Allemagne	Henning Rockmann, Chef de Section, <i>German Rectors' Conference</i> (HRK) [Conférence des recteurs d'Allemagne]
Grèce	Katerina Galanaki-Spiliotopoulos, Secrétaire générale, <i>Greek Rectors' Conference</i> [Conférence des recteurs de Grèce]
Hongrie	László Solti, Membre de la Présidence, <i>Hungarian Rectors' Conference</i> (HRC) [Conférence des recteurs de Hongrie]
Islande	Thordur Kristinsson, Secrétaire général, <i>Icelandic Rectors' Conference</i> [Conférence des recteurs d'Islande]
Irlande	Ned Costello, Directeur général, <i>Irish Universities Association</i> (IUA) [Association des universités irlandaises]
Italie	Marina Cavallini, Directrice du Bureau international, & Giliberto Capano, Expert, <i>Conference of Italian University Rectors</i> (CRUI) [Conférence des recteurs d'Italie]
Lettonie	Andrejs Rauhvargers, Secrétaire général, <i>Latvian Rectors' Council</i> [Conseil des recteurs de Lettonie]
Lituanie	Kęstutis Kriščiūnas, Secrétaire général, <i>Lithuanian Universities Rectors' Conference</i> (LURK) [Conférence des recteurs d'universités de Lituanie]
Luxembourg	Guy Poos, Secrétaire du Conseil de Gouvernance, Université du Luxembourg
Pays-Bas	Josephine Scholten, Secrétaire générale, <i>Association of Universities in the Netherlands</i> (VSNU) [Association des universités des Pays-Bas]
Norvège	Ola Stave, Secrétaire général, <i>Norwegian Association of Higher Education Institutions</i> (UHR) [Association norvégienne des institutions d'enseignement supérieur]
Pologne	Andrzej Krasniewski, Secrétaire général, <i>Conference of Rectors of Academic Schools in Poland</i> (CRASP) [Conférence des recteurs des académies de Pologne]

Portugal	Antonio Rendas, Président, & João Melo Borges, Secrétaire général, <i>Portuguese National Conference of Rectors (CRUP)</i> [Conférence nationale des recteurs du Portugal]
République slovaque	Libor Vozar, Président, & Denisa Voskárová, Secrétaire générale, <i>Slovak Rectors' Conference (SRC)</i> [Conférence des recteurs de Slovaquie]
Espagne	Teresa Lozano, Secrétaire générale, <i>Conference of Rectors of the Spanish Universities (CRUE)</i> [Conférence des recteurs des universités espagnoles]; Joaquín Lomba, Secrétaire général, <i>University of Murcia</i> [Université de Murcie]; Joan Oltra, Directeur financier, <i>University of Valencia</i> [Université de Valence]
Suède	Bengt Karlsson, Secrétaire général, <i>Association of Swedish Higher Education (SUHF)</i> [Association de l'enseignement supérieur suédois]
Suisse	Mathias Stauffacher, Secrétaire général, <i>Conférence des Recteurs d'Universités Suisses (CRUS)</i>
Turquie	Yusuf Ziya Özcan, Président, <i>Turkish Council of Higher Education (YÖK)</i> [Conseil turc de l'enseignement supérieur]
Royaume-Uni	Juliet Chester, Directrice de la politique et de l'analyse des données, <i>Universities UK (UUK)</i> [Universités du R.-U.]

Annexe 2 - Liste des membres du comité de pilotage, experts et membres du personnel de l'EUA

Membres des comités directeurs

Susanne Bjerregaard	Secrétaire générale, <i>Universities Denmark</i>
Agneta Bladh	Directrice générale et doyenne, <i>Jönköping International Business School</i>
Brigitte Göbbels-Dreyling	Secrétaire générale adjointe, HRK
Andrzej Krasniewski	Secrétaire général, CRASP
Howard Newby	Vice-Chancellor, <i>University of Liverpool</i>
Terhi Nokkala	Chercheur, <i>University of Jyväskylä</i>
António Rendas	Recteur, <i>Universidade Nova de Lisboa</i>

Experts

Eric Froment	Vice-Président, <i>Université Lumière-Lyon 2</i>
Liviu Matei	Secrétaire général, <i>Central European University Budapest</i>
Wilbert van der Meer	Directeur du Secrétariat des services du Doyen, <i>Copenhagen Business School</i>
Lothar Zechlin	Professeur, <i>Universität Duisburg-Essen</i>

Personnel de l'EUA

Thomas Estermann	Chef d'unité, Gouvernance, Autonomie & Financement
Enora Bennetot Pruvot	Responsable de programme, Gouvernance, Autonomie & Financement
Monika Steinel	Responsable de projet, Gouvernance, Autonomie & Financement

Annexe 3 - Liste des indicateurs et restrictions

Autonomie organisationnelle

Procédure de sélection du chef d'établissement		Sélection du chef d'établissement non validée par une autorité externe
		Sélection du chef d'établissement validée par une autorité externe
Critères de sélection du chef d'établissement		Critères de sélection du chef d'établissement non stipulés dans la loi
		La loi impose que le chef d'établissement occupe un poste académique
		La loi impose que le chef d'établissement soit titulaire d'un doctorat
		La loi stipule que le chef d'établissement doit être issu de l'université
		Autres restrictions
Révocation du chef d'établissement		Les procédures de révocation du chef d'établissement ne sont pas énoncées dans la loi.
		Confirmation de la révocation par une autorité externe mais la procédure est décidée par l'université
		Révocation par une autorité externe mais la procédure est décidée par l'université
		Confirmation de la révocation par une autorité externe et procédure décrite dans la loi
		Révocation par une autorité externe selon une procédure énoncée dans la loi
		Autres restrictions
Durée du mandat du chef d'établissement		La durée du mandat du chef d'établissement n'est pas stipulée dans la loi.
		La durée maximale ou la fourchette de durées est stipulée dans la loi
		La durée minimum est stipulée dans la loi
		La durée exacte est stipulée dans la loi
Membres externes dans les instances dirigeantes de l'université	Inclusion de membres externes dans les instances dirigeantes de l'université	Les universités ne peuvent décider parce qu'elles ne peuvent intégrer des membres externes
		Les universités ne peuvent décider parce qu'elles doivent intégrer des membres externes
		Les universités peuvent décider d'intégrer des membres externes
	Sélection de membres externes pour les instances dirigeantes de l'université	Les universités peuvent décider librement des membres externes
		Proposition par l'université et désignation par une autorité externe
		Une partie des membres désignée par l'université, l'autre par une autorité externe
		Désignation totalement contrôlée par une autorité externe
		Autre processus de désignation
Capacité à décider des structures académiques		Les universités peuvent décider de leurs structures académiques sans contraintes
		Des lignes directrices sont énoncées dans la loi
		Les facultés/autres structures académiques sont énumérées dans la loi
		Autres restrictions
Capacité à créer des entités juridiques		Les universités peuvent créer des entités juridiques sans contraintes
		Les universités ne sont autorisées qu'à créer des entités juridiques à but non lucratif
		Les universités ne sont pas autorisées à créer quelque type que ce soit d'entité juridique
		Autres restrictions

Autonomie financière

Période et type de financement public	Cycle de financement public	Plus d'un an
		Un an
		Moins d'un an
	Type de financement public	Budget par poste
		Dotation globale et absence de restrictions concernant la répartition des fonds
		Dotation globale ventilée en grandes catégories et pas ou peu de possibilités de transférer des fonds d'une catégorie à l'autre
		Dotation globale mais possibilités de répartition interne limitées par la loi
		Autres restrictions
	Capacité à créer des réserves budgétaires	
		Capacité à créer des réserves budgétaires (aucune restriction)
		Capacité à créer des réserves budgétaires jusqu'à un certain plafond
		Capacité à créer des réserves budgétaires moyennant approbation d'une autorité externe
		Capacité à créer des réserves budgétaires mais leur affectation est prédéterminée par une autorité externe
		Capacité à créer des réserves budgétaires moyennant d'autres types de restrictions
Capacité à emprunter de l'argent		Les universités ne peuvent emprunter de l'argent
		Les universités peuvent emprunter de l'argent sans restriction
		Les universités peuvent emprunter de l'argent jusqu'à un pourcentage maximum
		Les universités peuvent emprunter de l'argent avec l'approbation d'une autorité externe
		Les universités peuvent emprunter de l'argent auprès de banques spécifiques (désignées par une autorité externe)
		Les universités peuvent emprunter de l'argent sous réserve d'autres restrictions
Capacité à posséder des bâtiments		Les universités ne peuvent être propriétaires de leurs bâtiments
		Les universités peuvent vendre leurs bâtiments sans restriction
		Les universités peuvent vendre leurs bâtiments avec l'approbation d'une autorité externe
		Les universités peuvent vendre leurs bâtiments sous réserve d'autres types de restrictions
		Les universités ne peuvent vendre leurs bâtiments
		Autres restrictions
Capacité à réclamer des droits d'inscription	Étudiants nationaux et UE (1 ^{er} , 2 ^e et 3 ^e cycles)	Les universités sont libres de fixer le montant des droits d'inscription
		Les universités fixent le montant des droits d'inscription en concertation avec une autorité externe
		Les universités peuvent fixer le montant des droits d'inscription sous un plafond établi par une autorité externe
		Seule une autorité externe est autorisée à fixer le montant des droits d'inscription
		Pas de droits d'inscription
	Étudiants hors UE (1 ^{er} , 2 ^e et 3 ^e cycles)	Les universités sont libres de fixer le montant des droits d'inscription
		Les universités fixent le montant des droits d'inscription en concertation avec une autorité externe
		Les universités peuvent fixer le montant des droits d'inscription sous un plafond établi par une autorité externe
		Seule une autorité externe est autorisée à fixer le montant des droits d'inscription
		Pas de droits d'inscription

Autonomie en matière de ressources humaines

Capacité à décider des procédures de recrutement (personnel académique/administratif de haut rang)	Le recrutement est effectué librement par les universités
	La désignation doit être confirmée par une autorité externe pour certains membres du personnel
	La désignation doit être confirmée par une autorité externe pour tous les membres du personnel
	Nombre de postes réglementés par une autorité externe pour certains membres du personnel
	Nombre de postes réglementés par une autorité externe pour tous les membres du personnel
	Le recrutement est effectué par une autorité externe pour certains membres du personnel
	Le recrutement est effectué par une autorité externe pour tous les membres du personnel
	Autres restrictions
Capacité à décider des rémunérations (personnel académique/administratif de haut rang)	Les universités peuvent décider librement des rémunérations du personnel
	La détermination des rémunérations des différents membres du personnel est restreinte en raison d'une limite générale pour toutes les rémunérations
	La grille de rémunération est négociée avec d'autres parties
	La grille de rémunération est prescrite par une autorité externe pour certains membres du personnel
	La grille de rémunération est prescrite par une autorité externe pour tous les membres du personnel
	La rémunération est déterminée par une autorité externe/par le statut de fonctionnaire de certains membres du personnel
	La rémunération est déterminée par une autorité externe/par le statut de fonctionnaire de tous les membres du personnel
	Autres restrictions
Capacité à décider des licenciements (personnel académique/administratif de haut rang)	Pas de réglementations sectorielles pour les licenciements (application du droit du travail national)
	Le licenciement est strictement réglementé en raison du statut de fonctionnaire de certains membres du personnel
	Le licenciement est strictement réglementé en raison du statut de fonctionnaire de tous les membres du personnel
	Les licenciements sont soumis à d'autres réglementations spécifiques au secteur
Capacité à décider des avancements (personnel académique/administratif de haut rang)	Les universités peuvent décider librement des procédures d'avancement
	La loi précise la composition du comité de sélection
	Avancement uniquement en cas de vacance à un niveau supérieur
	Autres restrictions

Autonomie académique

Capacité à décider du nombre total d'étudiants		Décision exclusive de l'université
		Les universités décident du nombre de places financées par des contributions privées mais une autorité externe décide du nombre de places subsidiées
		Les universités négocient avec une autorité externe
		Décision exclusive d'une autorité externe
		Admission libre
Capacité à sélectionner les étudiants (1 ^{er} et 2 ^e cycles)		Critères d'admission définis par l'université
		Critères d'admission fixés conjointement par une autorité externe et les universités
		Admission totalement réglementée par une autorité externe
Capacité à ouvrir et fermer des cycles d'études	Capacité à ouvrir des programmes (1 ^{er} et 2 ^e cycles)	Les universités peuvent ouvrir des programmes sans accréditation préalable
		L'ouverture/la subvention d'une minorité de nouveaux programmes/cycles d'études est subordonnée à une accréditation préalable
		La subvention de tous les nouveaux programmes/cycles d'études est subordonnée à une accréditation préalable
		L'ouverture de tous les nouveaux programmes/cycles d'études est subordonnée à une accréditation préalable
		Autres restrictions
	Capacité à ouvrir des programmes (3 ^e cycle)	Les universités peuvent ouvrir des programmes sans accréditation préalable
		L'ouverture/la subvention d'une minorité de nouveaux programmes/cycles d'études est subordonnée à une accréditation préalable
		La subvention de tous les nouveaux programmes/cycles d'études est subordonnée à une accréditation préalable
		Seules certaines universités/unités académiques peuvent ouvrir de nouveaux programmes
		L'ouverture de tous les nouveaux programmes/cycles d'études est subordonnée à une accréditation préalable
	Capacité de fermer des cycles d'études	Autres restrictions
		Les universités peuvent fermer des programmes en toute indépendance
		La fermeture de programmes doit être négociée entre les universités et une autorité externe
		La fermeture de programmes se fait à l'initiative d'une autorité externe
		Autres restrictions
Capacité à choisir la langue d'enseignement (1 ^{er} et 2 ^e cycles)		Les universités ne peuvent offrir que des programmes/cycles d'études dans la langue nationale
		Les universités peuvent choisir la langue d'enseignement pour tous les programmes
		Les universités peuvent choisir la langue d'enseignement pour certains programmes
		Le nombre de programmes/cycles d'études enseignés dans une langue étrangère est limité par une autorité externe
		Les universités peuvent choisir la langue d'enseignement uniquement si le programme est aussi proposé dans la langue nationale
		Les universités peuvent choisir la langue d'enseignement mais ne recevront pas de subsides pour les programmes en langue étrangère

Capacité à sélectionner les mécanismes et prestataires d'assurance qualité	Capacité à sélectionner les mécanismes d'assurance qualité	Les universités peuvent choisir les mécanismes d'assurance qualité librement, selon leurs besoins
		Les universités ne peuvent choisir les mécanismes d'assurance qualité
	Capacité à sélectionner les prestataires d'assurance qualité	Les universités peuvent choisir l'organisme d'assurance qualité librement, selon leurs besoins (y compris des organismes d'autres pays)
		Les universités ne peuvent opérer leur choix que parmi des organismes d'assurance qualité de leur pays
		Les universités ne peuvent choisir l'organisme d'assurance qualité
Capacité à concevoir le contenu des cycles d'études		Les universités peuvent librement concevoir le contenu de leurs programmes et cycles d'études (sauf ceux qui concernent des professions réglementées)
		Les autorités précisent une partie du contenu des programmes académiques
		Les autorités spécifient la totalité du contenu des programmes académiques
		Autres restrictions

Annexe 4 - Facteurs de pondération par indicateur

Autonomie organisationnelle

Procédure de sélection du chef d'établissement	14 %
Critères de sélection du chef d'établissement	14 %
Révocation du chef d'établissement	12 %
Durée du mandat du chef d'établissement	9 %
Inclusion de membres externes dans les instances dirigeantes de l'université	12 %
Sélection de membres externes pour les instances dirigeantes de l'université	12 %
Capacité à décider des structures académiques	15 %
Capacité à créer des entités juridiques	12 %

Autonomie financière

Cycle de financement public	14 %
Type de financement public	13 %
Capacité à créer des réserves budgétaires	14 %
Capacité à emprunter de l'argent	9 %
Capacité à posséder des bâtiments	12 %
Capacité à réclamer des droits d'inscription aux étudiants nationaux/UE	17 %
Capacité à réclamer des droits d'inscription aux étudiants hors UE	21 %

Autonomie en matière de ressources humaines

Capacité à décider des procédures de recrutement (personnel académique de haut rang)	13 %
Capacité à décider des procédures de recrutement (personnel administratif de haut rang)	13 %
Capacité à décider des rémunérations (personnel académique de haut rang)	12 %
Capacité à décider des rémunérations (personnel administratif de haut rang)	12 %
Capacité à décider des licenciements (personnel académique de haut rang)	12 %
Capacité à décider des licenciements (personnel administratif de haut rang)	12 %
Capacité à décider des avancements (personnel académique de haut rang)	13 %
Capacité à décider des avancements (personnel administratif de haut rang)	12 % ¹⁴

Autonomie académique

Capacité à décider du nombre total d'étudiants	14 %
Capacité à sélectionner les étudiants	14 %
Capacité à ouvrir et fermer des programmes	16 %
Capacité à choisir la langue d'enseignement	13 %
Capacité à sélectionner les mécanismes d'assurance qualité	15 %
Capacité à sélectionner les prestataires d'assurance qualité	11 %
Capacité à concevoir le contenu des cycles d'études	16 % ¹⁵

¹⁴ La somme des facteurs de pondération ne donne pas 100 % parce qu'il a fallu arrondir les chiffres pour calculer les facteurs de pondération.

¹⁵ Idem.

Annexe 5 - Scores non pondérés par domaine d'autonomie

Autonomie organisationnelle		Autonomie financière	
AT	77 %	AT	44 %
BB (DE)	57 %	BB (DE)	31 %
CH	56 %	CH	62 %
CY	49 %	CY	18 %
CZ	51 %	CZ	35 %
DK	94 %	DK	53 %
EE	82 %	EE	93 %
ES	60 %	ES	40 %
FI	91 %	FI	42 %
FR	56 %	FR	33 %
GR	40 %	GR	29 %
HE (DE)	77 %	HE (DE)	24 %
HU	63 %	HU	75 %
IE	80 %	IE	73 %
IS	45 %	IS	31 %
IT	63 %	IT	62 %
LT	73 %	LT	62 %
LU	31 %	LU	93 %
LV	62 %	LV	85 %
NL	76 %	NL	78 %
NO	77 %	NO	33 %
NRW (DE)	85 %	NRW (DE)	45 %
PL	64 %	PL	47 %
PT	74 %	PT	75 %
SE	56 %	SE	44 %
SK	42 %	SK	64 %
TR	29 %	TR	44 %
UK	100 %	UK	90 %
AT	72 %	AT	72 %
BB (DE)	54 %	BB (DE)	65 %
CH	95 %	CH	75 %
CY	46 %	CY	69 %
CZ	95 %	CZ	49 %
DK	86 %	DK	55 %
EE	100 %	EE	92 %
ES	47 %	ES	58 %
FI	92 %	FI	88 %
FR	42 %	FR	39 %
GR	13 %	GR	34 %
HE (DE)	60 %	HE (DE)	68 %
HU	65 %	HU	43 %
IE	82 %	IE	100 %
IS	67 %	IS	85 %
IT	48 %	IT	58 %
LT	83 %	LT	44 %
LU	87 %	LU	83 %
LV	93 %	LV	59 %
NL	72 %	NL	57 %
NO	66 %	NO	98 %
NRW (DE)	60 %	NRW (DE)	68 %
PL	80 %	PL	70 %
PT	62 %	PT	52 %
SE	95 %	SE	72 %
SK	52 %	SK	55 %
TR	59 %	TR	51 %
UK	96 %	UK	97 %

RÉFÉRENCES

- Aghion, P., Dewatripont, M., Hoxby C., Mas-Colell, A. & Sapir, A. 2008. Higher aspirations. An agenda for reforming European universities. *Bruegel Blueprint Series V*.
- Anderson, D. & Johnson, R. 1998. *University Autonomy in Twenty Countries*. Canberra: Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs.
- Ashby, E. & Anderson, M. 1966. *Universities: British, Indian, African. A Study in the Ecology of Higher Education*. Cambridge: Harvard University Press.
- Berdahl, R. 1990. Academic freedom, autonomy and accountability in British universities. *Studies in Higher Education* 15 (2): 169-180.
- Council of the European Union 2007. "Council Resolution on modernising universities for Europe's competitiveness in a global knowledge economy", 23 November 2007. [Conseil de l'Union européenne 2007. « Résolution du Conseil du 23 novembre 2007 concernant la modernisation des universités pour favoriser la compétitivité européenne dans une économie mondiale fondée sur la connaissance »]
- De Boer, H., Jongbloed, B., Enders, J. & File, J. 2010. *Progress in higher education reform across Europe: Governance reform*. Brussels: European Commission.
- Dill, D. 2001. The regulation of public research universities: changes in academic competition and implications for university autonomy and accountability. *Higher Education Policy* 14: 21-35.
- European Commission 2006. "Delivering on the modernisation agenda for universities: education, research and innovation", COM (2006) 208 final, 10 May 2006. [Commission européenne 2006. « Faire réussir le projet de modernisation pour les universités: formation, recherche et innovation »]
- European Commission 2007. "The European Research Area: New Perspectives", Green Paper, 4 April 2007. [Commission européenne 2007. « L'Espace européen de la recherche: Nouvelles perspectives », Livre vert]
- European Commission 2010. "Europe 2020 Flagship Initiative Innovation Union", COM (2010) 546 final, 6 October 2010. [Commission européenne 2010. « Initiative phare Europe 2020 — Une Union pour l'innovation »]
- European University Association 2001. "Salamanca Convention 2001. The Bologna Process and the European Higher Education Area". [« Convention de Salamanque 2001. Processus de Bologne et Espace européen de l'enseignement supérieur »]
- European University Association 2003. "Graz Declaration – Forward from Berlin: the role of universities". [« Déclaration de Graz 2003 - L'après-Berlin: le rôle des universités »]
- European University Association 2005. *Trends IV: European Universities Implementing Bologna*. S. Reichert & C. Tauch. [« Trends IV: État de la mise en œuvre des réformes de Bologne par les universités européennes »]
- European University Association 2007. "Lisbon Declaration – Europe's Universities beyond 2010: Diversity with a Common Purpose". [« Déclaration de Lisbonne - Les universités européennes après 2010 : la diversité dans la poursuite d'un objectif commun »]

European University Association 2007. "European Commission's "Green Paper" on "The European Research Area: New Perspectives" Viewpoint from the European University Association".

European University Association 2009. "Prague Declaration – European Universities: Looking forward with confidence".

European University Association 2009. *University Autonomy in Europe I: Exploratory Study*, T. Estermann & T. Nokkala.

European University Association 2010. *Trends 2010: A decade of change in European higher education*. A. Sursock & H. Smidt.

European University Association 2010. "EUA Policy Statement on Quality and Quality Assurance in the European Higher Education Area".

European University Association 2011. *Financially Sustainable Universities II: European universities diversifying their income streams*. T. Estermann & E. Bennetot-Privot.

European University Association 2011. *Impact of the economic crisis on European universities*.

European University Association 2011. "Smart People for Smart Growth: Statement by the European University Association on the EU Flagship Initiative "Innovation Union" of the Europe 2020 European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth".

Eurydice 2008. *Higher Education Governance in Europe. Policies, structures, funding and academic staff*. Brussels: Eurydice. [« La gouvernance de l'enseignement supérieur en Europe. Politiques, structures, financement et personnel académique »]

Felt, U. & Glanz, M. 2002. *University autonomy in Europe. Changing paradigms of higher education policy*. Bologna: Magna Charta Observatory.

Fielden, J. 2008. Global Trends in University Governance. *World Bank Education Working Paper Series 9*. Washington: The World Bank.

Huisman, J. 2007. The Anatomy of Autonomy. *Higher Education Policy* 20: 219-221.

Jongbloed, B., De Boer, H., Enders J. & File, J. 2010. *Progress in higher education reform across Europe: Funding reform*. Brussels: European Commission.

Karran, T. 2009. Academic Freedom in Europe: Time for a Magna Charta? *Higher Education Policy* 22: 163-189.

Kohtamäki, V. 2009. *Financial Autonomy in Higher Education Institutions – Perspectives of Senior Management of Finnish AMK Institutions*. Tampere: Tampere University Press.

Ordorika, I. 2003. The limits of university autonomy: power and politics at the Universidad Nacional Autónoma de México. *Higher Education* 46: 361-388.

Romo de la Rosa, A. 2007. Institutional Autonomy and Academic Freedom: A Perspective from the American Continent. *Higher Education Policy* 20: 275-288.

Salmi, J. 2007. Autonomy from the State vs Responsiveness to Markets. *Higher Education Policy* 20: 223-242.

Verhoest, K., Peters, B.G., Bouckaert, G. & Verschuere, B. 2004. The study of organisational autonomy: a conceptual review. *Public Administration and Development* 24: 101-118.

European University Association

L'Association Européenne de l'Université (EUA) est l'organisation représentant les universités et les conférences nationales des présidents d'université de 47 pays européens. L'EUA joue un rôle majeur dans le processus de Bologne et dans la définition des politiques de l'Union européenne en matière d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation. Grâce à ses relations avec un grand nombre d'autres organisations européennes et internationales, l'EUA garantit que la voix indépendante des universités européennes est entendue, chaque fois que sont prises des décisions ayant un impact sur leurs activités.

L'association fournit une expertise unique dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche, et offre en même temps un espace permettant l'échange d'idées et de bonnes pratiques. Les résultats des travaux de l'EUA sont accessibles à ses membres et aux parties prenantes par le biais de conférences, de séminaires, de son site web et de publications.

La Conférence des Présidents d'Universités (CPU) rassemble les dirigeants des établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Acteur du débat public sur les questions relatives à l'enseignement supérieur et à la recherche, la CPU est force de proposition et de négociation auprès des pouvoirs publics, des partenaires économiques et sociaux et différents réseaux de l'enseignement supérieur et de la recherche, et des institutions nationales et internationales. Principal représentant et promoteur de l'Université française et de ses valeurs, la CPU a un rôle de soutien aux présidents dans leur nouvelles missions, dans un contexte de profonde mutation.

L'Agence universitaire de la Francophonie est une association mondiale d'universités ; elle a pour objet de faire le lien entre les universités de langue française. Elle est l'opérateur des Sommets des pays francophones pour l'enseignement supérieur et la recherche.

L'association œuvre depuis 50 ans dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle a vocation à former des professionnels aptes à contribuer au développement de leur pays.

Elle regroupe 779 établissements universitaires sur les 5 continents dans 94 pays, dont 55 membres de l'Organisation Internationale de la Francophonie.

European University Association asbl

Avenue de l'Yser, 24 - 1040 Bruxelles, Belgique

Tel +32 2 230 55 44

Fax +32 2 230 57 51

www.eua.be