

© OECD, 2002.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

L'introduction d'une logique de marché et la nouvelle gouvernance dans l'enseignement supérieur

Étude comparative

Joshua K.H. Mok et Eric H.C. Lo
City University of Hong-Kong, Chine

RÉSUMÉ

Les études comparatives récentes des politiques d'éducation ont fait apparaître que, si les réformes de l'enseignement supérieur en Extrême-Orient paraissent suivre des orientations semblables, les plus récentes visaient cependant des priorités différentes. La convergence très nette des principes et des objectifs généraux ne suffit pas à expliquer le processus complexe de changement et les interactions dynamiques entre les forces qui s'exercent aux niveaux global, régional et local et qui déterminent les politiques éducatives de chaque pays. Cet article étudie l'impact des pressions résultant d'une évolution générale vers une logique du marché sur les politiques d'enseignement supérieur, en particulier sur la manière dont cet enseignement s'est transformé à Hong-Kong (Chine) et à Taiwan avec la vague d'adaptation au marché. Il concerne en premier lieu l'analyse des modalités et des stratégies adoptées par les deux gouvernements pour réformer leur système d'enseignement supérieur, en réponse à l'évolution du contexte local socio-économique et politique et de l'environnement régional et global. L'accent est mis sur l'accès à l'enseignement, son financement et sa régulation.

INTRODUCTION

Au cours des dernières années, les politiques publiques, les administrations et les gestionnaires ont manifesté un intérêt de plus en plus grand pour un changement des modes de gouvernance. L'adoption du terme de « gouvernance » a fait l'objet de larges débats, aussi bien en Occident où il a fait son apparition, qu'en Extrême-Orient où cette notion commence à susciter beaucoup d'intérêt.

En Occident, les premiers travaux étaient orientés vers les problèmes posés par les défaillances des gouvernements en matière de régulation, de protection sociale et de développement. Les problèmes de plus en plus complexes auxquels doivent faire face les États modernes ont alors attiré l'attention. Au milieu des années 90, des organisations comme l'OCDE ont accordé un grand intérêt aux questions concernant la gouvernance dans un processus de transition. A cette époque, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a diffusé son premier document sur la gouvernance. Il soulignait l'importance d'un rapprochement entre les différents acteurs concernés par la gouvernance, c'est-à-dire la société civile, l'État et le secteur privé. Au centre du débat sur le changement du mode de gouvernance est le processus par lequel les modes traditionnels de direction centralisée et bureaucratique ont fait place à une décentralisation et à une ouverture vers d'autres acteurs que l'État. Par ailleurs, on considère que le nouveau modèle de gestion publique correspond à une tendance générale dans l'administration publique, avec la diffusion généralisée du modèle du marché dans les relations politiques et administratives (Baltodano, 1997 ; Flynn, 1997 ; Kogan et Hanney, 2000). On a même suggéré que les objectifs poursuivis et les technologies utilisées par les gouvernements dans le monde entier suivaient une orientation semblable ; des mesures telles que la contractualisation fondée sur les performances, la mise en concurrence, les incitations et la déréglementation sont généralement adoptées pour améliorer la gestion du secteur public (Kaboolian, 1998).

Cet article se situe dans ce contexte conceptuel pour étudier comment le passage à une logique de marché a affecté la gouvernance de l'enseignement supérieur à Hong-Kong (Chine) et à Taiwan, en examinant quels ont été les moteurs du changement. Plus spécifiquement, le document étudie la modification du rôle de l'État sous trois aspects : l'accès à l'enseignement, son financement et sa régulation. Il examine si et comment les évolutions récentes de l'enseignement supérieur vont dans la direction du même modèle de « gouvernance socio-politique ». A défaut de mention en sens contraire, les informations recueillies et analysées dans cette note résultent de visites et d'entretiens réalisés de 1999 à 2001 à Hong-Kong (Chine) et à Taiwan*.

* Ce document se fonde sur un projet de recherche en cours consacré à l'évolution de l'enseignement supérieur à Hong-Kong (Chine). Nous avons eu également des entretiens à Taiwan en 1999, 2000 et 2001. A partir d'un échantillon raisonné nous avons pu interroger plus de 25 personnes à Taiwan (fonctionnaires du ministère de l'Éducation et chercheurs universitaires, de 1999 à 2001). Comme cette recherche suit une approche qualitative, on ne peut prétendre que les conclusions présentées ici représentent pleinement l'opinion du public ou des universitaires à Taiwan. Néanmoins, une analyse approfondie de la littérature et des documents, ainsi que du matériel recueilli au cours de ces entretiens nous ont sans doute permis une meilleure compréhension des évolutions les plus récentes de l'enseignement supérieur à Taiwan.

L'IMPACT DE LA GLOBALISATION ET LA NOUVELLE CONCEPTION DE LA GOUVERNANCE

Au cours des dernières décennies, on a commencé à évoquer l'impact de la globalisation dans les domaines économique, social et culturel (Sklair, 1995 ; Giddens, 1990 ; Hirst et Thompson, 1999). Quand ils parlent de « globalisation », les sociologues se réfèrent à un ensemble complexe de processus qui « résultent d'une interaction sociale à l'échelle mondiale, tels que le développement d'une économie globale de plus en plus intégrée et l'explosion des télécommunications au niveau mondial » (Sklair, 1999, p. 321). Comme l'observe justement Giddens, « la globalisation transforme nos modes de vie d'une manière très profonde » (1999, p. 4). L'une des principales conséquences de la globalisation concerne la modification fondamentale de la conception de la gouvernance et du mode de gestion du secteur public. Les questions suivantes sont au centre du débat sur le changement du mode de gouvernance : l'État-nation est-il capable de continuer à monopoliser le service public ? L'État peut-il remplir ses fonctions de manière efficace et efficiente ? L'État-nation est-il encore viable ? Qui contrôle réellement l'économie globale ? On soutient également que l'évolution des politiques nationales et locales est de plus en plus déterminée ou influencée par des organisations régionales internationales ou supranationales, telles que la Banque mondiale, l'OCDE, les Nations-Unies, l'OMC, le FMI, etc. (Cooper, 1996b ; Hobsbawn, 1994 ; Smith, 1995 ; Held *et al.*, 1999).

A l'ère de la globalisation, le rôle et l'organisation des États doivent évoluer pour répondre aux exigences et aux pressions résultant de l'environnement extérieur. Pour améliorer l'efficacité et l'efficience du service public, on constate de plus en plus dans le monde entier une tendance à la transformation du rôle de l'État, qui tend à diminuer au profit de celui des individus (Flynn, 1997). Les États modernes étant très préoccupés de l'amélioration des performances du secteur public, des termes comme « excellence », « amélioration de la compétitivité », « efficience », « transparence » et « délégation des responsabilités » sont devenus à la mode. Différentes stratégies ont été adoptées pour chercher à améliorer l'efficience et l'efficacité des services publics : les audits internes, l'assurance qualité, les engagements de performance et la gestion par objectifs (Mok, 1999). Même si les pays ont choisi diverses manières de répondre à ces tendances globales, il est clair que la globalisation entraîne plusieurs conséquences sur l'administration publique dans chaque pays. Baltodano (1997, pp. 623-626) fait remarquer à juste titre qu'elles se sont produites « par l'institutionnalisation de l'économie globale ; par les règles imposées par les organisations internationales ; par des interconnections croissantes, formelles et informelles ; par une modification des valeurs des bureaucrates et des décideurs. Le choix des modes de gestion est de plus en plus déterminé par la globalisation et le dépassement des frontières nationales ».

De plus, la globalisation a aussi modifié les relations habituelles entre l'État et la gouvernance. A la différence des pratiques antérieures, suivant la nouvelle vision de la gouvernance, les États modernes sont vus comme des animateurs, au lieu d'être des prestataires de services ; c'est particulièrement le cas lorsque l'« État providence » devient un « État concurrentiel ». Jones suggère que la globalisation entraîne la promotion d'un « Nouvel ordre mondial », dans lequel « une bonne partie du processus de globalisation est devenue dépendante d'une diminution du rôle de l'État, non seulement comme régulateur, mais aussi comme prestataire de services publics » (1998, p. 1). Ce « Nouvel ordre mondial » est celui des États qui redéfinissent leur rôle et limitent leurs fonctions, et dans lesquels la notion de l'utilité sociale est remplacée par un discours sur la rationalité économique, dans lequel le choix des usagers, l'économie, l'efficacité et l'efficience sont mis en valeur (Welch, 1996).

DE LA DIRECTION A LA GOUVERNANCE : UNE NOUVELLE CONCEPTION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Le débat sur la gouvernance comporte de nombreux éléments importants. On trouve au cœur de ce débat l'affirmation suivant laquelle le type de mode de gouvernement correspondant à l'idéal classique de la bureaucratie selon Weber est en train de se décomposer. On voit émerger à sa place des formes de gouvernance qui intègrent aussi bien les acteurs du secteur public que du secteur privé et impliquent un contrôle d'organismes fonctionnant aux marges de l'État ou entièrement à l'extérieur. Ces changements ont été apportés en grande partie par des acteurs situés au sein de l'État. Mais le débat doit également prendre en compte d'importantes conséquences involontaires. Alors que les responsabilités politiques se situent à côté ou en-dessous des structures de l'État central et que les acteurs concernés obtiennent davantage de pouvoirs et de ressources, l'État central perd les moyens d'imposer une cohérence aux politiques publiques. La perte de la capacité de direction est un thème majeur de la littérature sur la gouvernance. Ce thème est lié à celui de la perte de transparence. Un autre thème encore est celui des relations de pouvoir, par lesquelles les dirigeants s'efforcent de maintenir ou de renforcer leur domination sur d'autres acteurs dans le partenariat (Rhodes, 1997 ; Osborne et Gaëbler, 1997).

En bref, l'essentiel du discours sur le changement du mode de gouvernance des États modernes concerne le rôle de l'État dans la prestation des services publics, leur financement et leur régulation. Ce qui est plus significatif, l'appel à un changement du mode de gouvernance est en rapport avec la diminution du pouvoir de l'État et avec la modification de la conception de la gouvernance (Prosser, 1995 ; Mok, 2000). Pour rendre la gestion du secteur public plus efficiente, plus efficace et plus économique, les idées et les pratiques de la « nouvelle gestion publique » sont devenues de plus en plus populaires dans le monde entier pour

réformer et transformer cette gestion (Baltodano, 1997 ; Hood, 1991 ; Flynn, 1997). Kaboolian (1998, p. 190) a même constaté un certain nombre de tendances communes qui ont affecté la gestion du secteur public.

La référence au marché comme un modèle de relations politiques et administratives implique :

- Une similitude des objectifs poursuivis et des technologies utilisées par les réformes.
- Le recours à des techniques administratives telles que le service de l'usager et la contractualisation fondée sur les performances, la concurrence, les incitations et la déréglementation.

Ce changement de paradigme administratif a fait ressortir la modification fondamentale du rôle de l'État dans la gestion du secteur public. Plus précisément, la crise de l'État providence a fait que les États, au lieu d'être des « systèmes fonctionnant essentiellement de manière hiérarchique et non commerciale » tendent à devenir des « agents fonctionnant principalement suivant les lois du marché » (Cenry, 1996, p. 256). Il n'est pas surprenant que la réorientation de l'État providence vers l'État concurrentiel fait que la première préoccupation de celui-ci est de maximiser le retour sur l'investissement au lieu de maximiser le bien-être général. Cela entraîne davantage de tensions dans la gestion du service public. Aujourd'hui, le secteur public ne concerne plus la délivrance de services publics, mais la gestion de ressources rares.

Pour alléger le poids de l'État dans le secteur public, le rôle des autres acteurs dans la mise en œuvre des politiques sociales et des services publics est encouragé. Suivant Rhodes (1997), la distinction entre l'État et la société civile, entre les secteurs public, privé et associatif et même entre l'administration et le marché devient de plus en plus floue. De même suivant Rosenau, « les citoyens sont de plus en plus aptes à défendre leurs intérêts en sachant quand, où et comment s'engager dans une action collective, dans un monde dans lequel la gouvernance tend à se passer de l'État, l'autorité est de plus en plus informelle et la légitimité plus ambiguë » (1992, p. 291). Kooiman comme Rhodes et Rosenau proposent le concept de « gouvernance socio-politique » pour rendre compte des problèmes de gouvernance dans les États qui ont succédé aux États providences dans les démocraties occidentales. D'après lui (1993, p. 3) :

« L'objectif de ce projet, dont cet ouvrage est l'expression, consiste à explorer la possibilité d'élaborer un cadre conceptuel pour l'analyse et l'application pratique de nouvelles relations entre le gouvernement et la société et de nouveaux modes de gouvernance. Une gouvernance socio-politique interactive implique la création d'un contexte et de conditions politiques et sociales favorables au développement de nouveaux modes interactifs de direction en termes

de cogestion, de co-direction et de co-orientation. La gouvernance socio-politique et le mode de gouvernement ne sont pas perçus essentiellement comme des actes de gouvernement, mais comme des processus plus ou moins continus d'interactions entre acteurs sociaux, entre groupes, organisations, institutions, autorités ou influences publiques ou semi-publiques ».

En outre, Kooiman (1993) considère ces nouvelles formes de gouvernance comme une « troisième voie » entre les systèmes conventionnels de gouvernement qui ont atteint les limites de leurs capacités politiques et administratives. Le rôle du gouvernement est limité (exemple par la déréglementation) ou déplacé (exemple par la privatisation et la logique du marché). Comme le suggère Cheung (2000), ces changements signifient un passage d'une conception *unilatérale* (le gouvernement ou la société séparément) à une conception *interactive* (le gouvernement avec la société), accompagnés d'une prise de conscience croissante des interdépendances. Avec l'accroissement du dynamisme, de la volatilité et de la complexité des sociétés, la notion conventionnelle de gouvernement, impliquant le recours à la force et à l'autorité pour imposer un ordre, une régulation et un contrôle n'est plus adaptée. « Face aux contraintes accrues résultant de la complexité croissante de l'environnement interne et externe, les États modernes s'efforcent d'une part d'identifier les problèmes et les forces antagonistes qui créent des déséquilibres. D'autre part, ils cherchent à minimiser le recours à l'autorité et au pouvoir pour restaurer l'équilibre en mobilisant d'autres acteurs pour qu'ils participent aux politiques et aux services publics » (Dunsire, 1993, p. 34).

L'une des idéologies politiques en vogue au Royaume-Uni et aux États-Unis est celle de la « troisième voie ». Il s'agit de chercher à occuper un terrain intermédiaire entre un socialisme centralisateur et une conception du libre marché. En réponse à la globalisation et à la montée de l'économie du savoir, la « troisième voie » vise à réviser les principes de la social-démocratie en vue de la gestion d'un État moderne, en mettant l'accent sur le rôle essentiel de l'action gouvernementale et du domaine public (Giddens, 2000 ; Wilson, 2000). Conscients du fait que les États modernes ne pourraient continuer à supporter les charges de « l'État providence » classique, les partisans de la troisième voie considèrent que l'État doit continuer à jouer un rôle essentiel, aussi bien dans le domaine économique que dans d'autres. D'après Giddens, « il ne peut remplacer ni le marché, ni la société civile, mais il doit intervenir dans l'un et l'autre. L'État doit chercher à créer une stabilité au niveau macro-économique, à promouvoir les investissements dans l'éducation et dans les infrastructures, à limiter les inégalités et à garantir les possibilités d'accomplissement personnel » (2000, p. 164). Par ailleurs, c'est une erreur de vouloir opposer l'État au marché, car une société civile stable, se fondant sur des normes de confiance et de cohésion sociale peut faciliter la croissance économique et promouvoir la démocratie. Les politiciens partisans de

la troisième voie se sont efforcés de dépasser les clivages entre droite et gauche pour emprunter une voie intermédiaire ; ils insistent fortement sur la nécessité d'une action conjointe des trois principaux acteurs, l'État, le marché et la société civile, pour chercher d'autres ressources et une plus grande diversité en matière de protection sociale et de politiques publiques (Ross, 2000 ; Giddens, 1998 ; Halpern et Mikos, 1998).

Ces évolutions vont dans la direction d'un nouveau modèle de gouvernance dans les États modernes et montrent en particulier l'importance d'une intégration sociétale, c'est-à-dire des interactions socio-politiques et des réseaux dans la gouvernance. Avec le déclin des moyens d'action de l'État, il y a un besoin urgent de rapprocher la société civile de la gouvernance. C'est également dans ce contexte social et idéologique que la pression pour l'ajustement structurel, c'est-à-dire la croissance du secteur privé au détriment du public, est de plus en plus forte dans la société contemporaine. En termes de politiques concrètes, différentes approches et mesures tendant à la privatisation et au passage au marché ont été mises en œuvre, en vue d'alléger la charge financière de l'État et d'améliorer les performances du secteur public (Flynn, 1997 ; Prosser, 1995 ; Hood, 1995).

L'ADAPTATION D'UNE LOGIQUE DE MARCHÉ ET DU MODE DE GESTION DES ENTREPRISES, ET LE PASSAGE A UN « CAPITALISME UNIVERSITAIRE »

L'éducation étant l'un des principaux domaines concernés par les politiques publiques, ne peut échapper au passage d'un mode de fonctionnement de type direction à la gouvernance. C'est particulièrement net à une époque de contraintes économiques, durant laquelle on commence à remettre en question l'idée, considérée comme allant de soi, suivant laquelle l'État devrait avoir le monopole de l'éducation (dont il serait le seul prestataire) (Dale, 1997). A la différence du bon vieux temps de l'État providence, les universités subissent aujourd'hui les pressions de l'État, principal prestataire d'enseignement, pour qu'elles obtiennent les meilleurs résultats possibles, avec les ressources qui leur sont apportées. Les deux approches de plus en plus en faveur dans la gouvernance de l'enseignement supérieur sont le modèle de gestion de l'entreprise et l'adaptation au marché. Suivre le modèle de gestion de l'entreprise, c'est transformer les universités en entreprises, ou en « universités entrepreneuriales », dans lesquelles l'organisation et le fonctionnement sont modifiés suivant l'idée répandue d'après laquelle l'éducation doit répondre à des besoins économiques (Slaughter et Leslie, 1997). Avec la pression pour une gestion efficiente, découlant de l'élargissement de l'accès à l'enseignement et de la diminution des ressources, la référence au marché ou aux principes de l'économie est perçue comme une discipline, qui incitera le secteur et les universitaires à travailler plus dur et de manière plus efficace et plus efficiente (Ball, 1990). Ce nouveau modèle de gouvernance a été diffusé et

soutenu par des organisations internationales comme la Banque mondiale et l'OCDE (Banque mondiale, 1994 ; OCDE, 1995).

En réponse aux pressions pour un meilleur rapport coût/efficacité et pour « une meilleure utilisation des ressources », de nouvelles conceptions de la gestion ont été adoptées et l'adaptation des mode de décision aux pratiques du management des entreprises est devenue courante dans les universités. Une culture entrepreneuriale de concurrence est apparue et tend à fonder la nouvelle culture de l'université. Pour devenir plus compétitives, les universités ont changé leur mode de gestion. Un nouveau vocabulaire est apparu, avec des termes tels que définition de mission, résultats, évaluation, audit, plan stratégique, centre de coût, et relations publiques (Duke, 1992). De plus, la réussite des réformes de l'enseignement supérieur est simplement mesurée par la diminution des interventions de l'État, tandis qu'une plus grande autonomie de gestion et des outils d'adaptation au marché jouent un rôle beaucoup plus important lorsque l'on procède à l'évaluation des établissements (Banque mondiale, 1994). Avec la diffusion de la gestion managériale, les entreprises ont un mode de fonctionnement plus gestionnaire et plus bureaucratique (Currie, 1998). Ce mode de gestion a accéléré la tendance des universitaires à s'adapter au marché, qui se reflète clairement dans l'idéologie suivant laquelle « le marché a toujours raison » et qui comporte des pratiques s'inspirant de celles des entreprises, le recours aux indicateurs de performances, la commercialisation de la recherche et de la connaissance (Currie, 1997, pp. 4-5). L'observation des changements fondamentaux intervenus dans le secteur universitaire conduit Slaughter et Leslie à écrire :

« Pour maintenir ou augmenter leurs ressources, les universitaires se sont trouvés de plus en plus en concurrence pour rechercher des financements extérieurs sur le marché de la recherche, que l'on évoque sous des termes variés : recherche appliquée, stratégique, ou ciblée. Ces financements ont pu prendre la forme de subventions et de contrats de recherche, de contrats de prestation de services, de partenariats avec des entreprises ou des administrations, de transferts de technologie, ou du recrutement d'un plus grand nombre d'étudiants payants, à des tarifs plus élevés. Nous utilisons le terme de *capitalisme universitaire* pour désigner ces activités institutionnelles et professionnelles de type marché visant à se procurer des financements extérieurs » (Slaughter et Leslie, 1997, p. 8).

A partir de cette idée de « capitalisme universitaire », nous suggérons que les évolutions qui ont affecté le secteur universitaire aux niveaux global et local à Hong-Kong (Chine) et à Taiwan représentent un processus de « passage à un capitalisme universitaire ». Lorsqu'on évoque la manière dont l'université a été affectée par les concepts et les pratiques du management et du marché, il faut comprendre qu'il s'agit là de processus en cours et non pas de situations statiques.

Nous entendons par passage à un capitalisme universitaire le scénario suivant lequel les universitaires, comme d'autres professionnels, sont impliqués progressivement dans le fonctionnement du marché. Lorsque nous évoquons l'adaptation au marché et au mode de gestion d'entreprise de l'enseignement supérieur, nous nous référons à la tendance répandue à adopter les principes, les valeurs, les pratiques et les stratégies du marché pour la gestion de l'enseignement supérieur. Quelles que soient les modalités de cette intégration, nous pouvons constater que l'activité des universitaires est structurée suivant une démarche d'adaptation au marché. C'est dans ce contexte général que l'éducation est devenue un instrument pour la réalisation d'un système mondial intégré suivant les principes du marché, comme le suggère justement Ball (1998). Cet article se situe dans ce contexte conceptuel plus large, pour examiner comment l'évolution de l'enseignement supérieur à Hong-Kong et à Taiwan a été affectée par la tendance globale consistant à changer de modèle de gouvernance. Elle s'attache particulièrement à l'interaction entre les facteurs globaux et locaux qui ont entraîné ces changements.

LES POLITIQUES D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR A HONG-KONG (CHINE)

Depuis les années 90, l'enseignement supérieur à Hong-Kong a fait l'objet de plusieurs réformes. L'une des principales transformations qui ont affecté cet enseignement concerne la croissance rapide des enseignements du premier cycle, de 8 % en 1989 à 18 % en 1994. Lorsque M. Tung Chee-hwa a pris ses fonctions de chef du gouvernement de la Région administrative spéciale de Hong-Kong (HKSAR), il a demandé à la commission d'éducation d'entreprendre un examen approfondi du système éducatif. A la suite de cet examen, la commission a publié en 2000 un document intitulé *Review of Education System Proposal*, suivant lequel : « avec les changements politiques, économiques et culturels qui se produisent à Hong-Kong et dans le monde entier, nous constatons une tendance vers la globalisation, la société du savoir et la diversité culturelle. Pour faire face aux défis qui nous attendent, il est urgent de donner à la population de Hong-Kong des possibilités et un environnement qui leur permettront de développer leur potentiel et de progresser, afin de construire une société culturellement diversifiée, démocratique et civilisée avec une vision globale, afin de renforcer la compétitivité de Hong-Kong » (Education Commission, 2000). Par suite, l'investissement dans l'éducation et en particulier le développement de l'enseignement supérieur ont été les stratégies adoptées par la commission pour faire face aux défis de la globalisation. En réponse aux recommandations de la commission, le chef de gouvernement a évoqué directement les problèmes qu'elle posait dans son discours sur les orientations de l'an 2000. Il affirmait que « Hong-Kong était prête à entrer dans la compétition économique globale » et qu'« une réforme globale de l'éducation était nécessaire » (Chief Executive, 2000). Concernant l'enseignement supérieur, la

HKSAR considère que l'accroissement du nombre de diplômés de l'enseignement supérieur contribuera au développement économique et social futur de la région. C'est pourquoi la HKSAR a récemment proposé (en mai 2001) de donner un nouvel élan à l'expansion de l'enseignement supérieur par un doublement des effectifs du premier cycle d'ici 2010 (*Ming Pao*, 14 juin 2001).

Outre la massification de l'enseignement supérieur, les réformes de ce secteur doivent être vues en relation avec la réforme plus globale du secteur public mise en route depuis 1989. Depuis la fin des années 80, le gouvernement de Hong-Kong a été très conscient de la tendance générale à la restructuration du secteur public dans l'esprit d'une gestion managériale. Pour améliorer l'efficacité et l'efficience du secteur public, le gouvernement a adopté les principes et les pratiques de cette gestion pour le secteur public. Cela signifie l'introduction de la concurrence pour améliorer les performances. La foi dans les principes et les pratiques du marché a entraîné une réorientation fondamentale vers une approche orientée en direction du marché dans la gestion du secteur public (Mok, 2001). L'enseignement supérieur, l'un des plus importants domaines des politiques publiques, n'est pas à l'abri de la vague de gestion managériale ; il a été affecté par le changement fondamental de conception administrative et du mode de gouvernance de la région de Hong-Kong. Considérons maintenant comment les trois aspects majeurs de la gouvernance de cet enseignement, l'accès à l'enseignement, le financement et la régulation ont évolué au cours des dernières années.

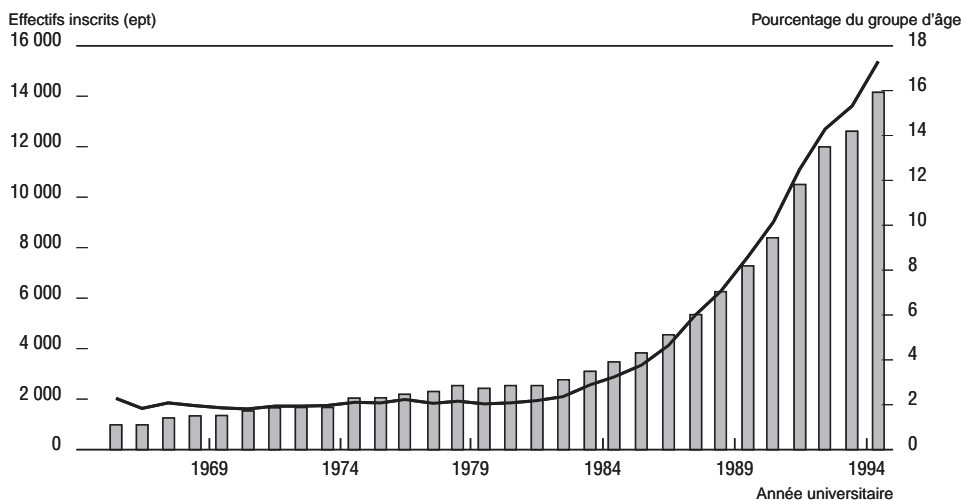
LES CHANGEMENTS DU MODE DE GOUVERNANCE DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR A HONG-KONG

L'accès à l'enseignement

L'enseignement supérieur est entré dans un processus de massification au cours des dernières décennies. La figure 1 montre que le pourcentage du groupe d'âge inscrit dans l'enseignement supérieur s'est accru de façon spectaculaire au cours des années 80 et 90 pour passer de 3 à 6 puis à 18 %. Comme on vient de le voir, le chef du gouvernement a proposé la poursuite de cette évolution pour atteindre un taux d'inscription de 60 % d'ici dix ans (Tung, 2000).

Suivant le discours d'orientation de l'année 2000, cette augmentation des effectifs de l'enseignement supérieur serait justifiée par la nécessité de rattraper le rythme de croissance des principales villes d'Asie et des pays développés afin « de répondre aux besoins d'une économie du savoir » (Chief Executive, 2000). Mais la région administrative spéciale de Hong-Kong sera confrontée aux problèmes que

Figure 1. Pourcentages de classes d'âges inscrits en enseignement supérieur



Source : University Grant Committee, 2000 (par Internet).

pose un quasi doublement des effectifs pendant cette période. L'une des stratégies proposées consiste à diversifier l'enseignement supérieur. Suivant Tung :

« Pour atteindre cet objectif, le gouvernement aidera les institutions d'enseignement tertiaire, les entreprises privées et d'autres organismes à proposer d'autres options que l'enseignement traditionnel de six ans, par exemple des diplômes professionnels et des enseignements qui ne sont pas du niveau du diplôme. Nous consulterons ces organismes, nous étudierons la demande et nous affecterons davantage de ressources en proposant des terrains et des prêts exceptionnels aux institutions intéressées par ces enseignements » (Chief Executive, 2000, p. 26).

En écho à ce point de vue de M. Tung, la Commission d'éducation a proposé dans sa *Review of Education System Proposal* (2000b) que le futur système d'enseignement supérieur comporte trois composantes : i) les **universités** qui offrent des diplômes complets ; ii) les **établissements d'enseignement postsecondaire** offrant d'autres formations à ce niveau ; iii) les **établissements de formation continue** qui proposent différents types de formation au-delà du secondaire. Le gouvernement de la HKSAR envisage aussi sérieusement de créer des collèges communautaires et a encouragé le lancement d'universités privées dans le territoire (Education Commission, 2000 ; *Ming Pao*, 15 mars 2001 et *Ming Pao*, 17 mai 2001). Cette proposition a clairement montré qu'un processus de diversification de l'enseignement supérieur

était en route. On pense que différents acteurs non étatiques participeront au développement futur de l'enseignement supérieur. Et ce qui est plus important, la mobilisation de nouveaux acteurs et de nouveaux moyens pour le développement de l'enseignement supérieur se fera d'abord suivant les principes du marché. L'extension des enseignements du premier cycle sera donc orientée par le marché de la formation et le gouvernement ne s'est pas complètement engagé à financer ces enseignements. Il est intéressant de noter que le gouvernement de la HKSAR est prêt à adopter un principe d'autofinancement pour gérer ces enseignements en engageant seulement deux milliards de dollars de Hong-Kong au cours des dix prochaines années, sous forme de prêts et non d'investissement direct dans l'enseignement supérieur. Un milliard devrait servir à des prêts à faible taux d'intérêt aux étudiants et un autre milliard serait prêté aux institutions d'enseignement supérieur pour louer et construire des locaux (*Ming Pao*, 31 mai 2001). La HKSAR propose aussi de diversifier les prestataires éventuels de formations supérieures courtes en faisant participer non seulement les établissements locaux, mais aussi des institutions étrangères. De plus, des institutions locales seraient également encouragées à organiser des enseignements supérieurs. La proposition récente concernant l'enseignement supérieur montre la volonté de diversification de l'enseignement par une mobilisation, non seulement des institutions publiques, mais aussi d'autres secteurs et acteurs, y compris ceux du secteur privé.

Le financement

Bien que la HSKAR soit très désireuse d'offrir des possibilités d'enseignement supérieur, le gouvernement est conscient du fait que les seules ressources locales ne pourront jamais satisfaire une demande pressante. Il a donc adopté une nouvelle démarche pour aider au développement futur de formations courtes en offrant des subventions aux institutions d'enseignement supérieur, afin qu'elles puissent trouver ou louer des installations adaptées et en proposant des prêts aux étudiants (*Ming Pao*, 31 mai 2001). De manière quelque peu ironique, bien qu'il existe une volonté incontestable de développer l'enseignement supérieur, le gouvernement continue à diminuer les ressources financières attribuées au budget de l'enseignement supérieur dans le budget triennal. Le tableau 1 fait apparaître des réductions

Tableau 1. Crédits attribués par l'UGC pour deux périodes de trois ans

| | Crédits | Taux de réduction |
|---------------------|-------------------|-------------------|
| Triennium 1998-2001 | \$48.37 milliards | 10 % |
| Triennium 2002-2005 | \$46.48 milliards | 4 % |

Source : *Hong Kong Standards*, 24 février 2001.

de 10 et de 4 % dans les deux derniers budgets. Bien qu'il soit nécessaire d'offrir davantage de possibilités d'enseignement supérieur, les institutions doivent chercher d'autres ressources financières, soit en multipliant les sources de financement, soit en adoptant un contrôle budgétaire plus rigoureux.

En réponse aux réductions budgétaires, les établissements d'enseignement supérieur de Hong-Kong doivent trouver d'autres sources de financement. D'un côté, ils se sont réellement efforcés de trouver des financements complémentaires en faisant payer les utilisateurs, en commercialisant leur recherche et en recherchant d'autres ressources dans le tiers secteur. D'un autre côté, des stratégies plus rigoureuses et conservatrices ont été adoptées pour réduire les coûts.

Les stratégies utilisées pour générer d'autres ressources

Adoption du principe de paiement par l'utilisateur

L'UGC (*University Grant Committee*) explique clairement sa position : « l'enseignement dans tous les pays est coûteux et accapare une partie importante des budgets nationaux. Mais c'est particulièrement le cas de l'enseignement supérieur ». L'UGC a décidé d'élever les droits d'inscription et le gouvernement a fixé un niveau minimum de ces droits pour pouvoir couvrir 18 % des frais des établissements subventionnés d'enseignement supérieur à partir de 1997. Outre cet accroissement des droits d'inscription, la réforme des subventions et des prêts constitue un autre changement remarquable. Dans la nouvelle organisation, il n'y aura plus de subventions et les prêts à tout demandeur sans critère de ressources seront consentis avec un intérêt de 5 % (UGC, 1996). Conformément au principe de la perception de droits, les établissements locaux d'enseignement supérieur ont organisé différentes formations auto-financées pour attirer les étudiants afin d'obtenir des ressources supplémentaires. Les formations à distance, les formations de reconversion, cogérées par des universités locales et étrangères et les programmes de formation continue rencontrent un succès croissant. Les établissements locaux d'enseignement supérieur organisent davantage d'enseignements supérieurs, tels que des maîtrises de gestion et des formations juridiques qui doivent être financées par les étudiants. La formation continue est également considérée comme l'une des principales sources de financement supplémentaire. Par exemple, la *School of Continuing and Professional Education* – (SCOPE) de la *City University* de Hong-Kong offre plus de 100 formations. La plupart sont liées à l'élévation des qualifications professionnelles et ces programmes réussissent à attirer un grand nombre de clients (SCOPE, 2001). Si l'on ajoute les formations courtes citées plus haut, on peut affirmer que le principe du paiement par l'utilisateur prend davantage d'importance dans le secteur de l'enseignement supérieur de Hong-Kong, ce qui montre que les établissements d'enseignement supérieur du territoire fonctionnent davantage suivant une logique du marché.

Commercialisation de la recherche

Le principe du paiement par l'utilisateur est en fait une forme de pratique de commercialisation appliquée à l'enseignement supérieur. Les formations qui ont une valeur pour le marché sont « commercialisées » au profit des établissements d'enseignement supérieur. Ce ne sont pas seulement les enseignements, mais aussi une partie des travaux de recherche qui ont une grande valeur commerciale. La commercialisation de la recherche revêt deux formes différentes : soit la « vente » directe, soit l'établissement de liens plus étroits ou d'une collaboration avec les entreprises. La vente des travaux de recherche est davantage en vogue parmi les établissements d'enseignement supérieur de Hong-Kong pour apporter des revenus supplémentaires (*Hong-Kong Economic Times*, 2 mai 2001). Depuis 1993, l'Université des sciences et des technologies (HKUST) a créé la *Rand Corporation Limited* pour développer des activités de recherche qui ont une valeur sur le marché. La *City University* de Hong-Kong a également créé avec succès un *TeleEye Long Distance Monitoring System* à partir d'une de ses nombreuses recherches sur les technologies avancées, qui fait l'objet d'une grande publicité. De même la *Hong-Kong Polytechnic University* (HKPU) a créé le *Enterprise Development Center* pour promouvoir davantage de coopération entre l'université et les petites et moyennes entreprises. L'un de ses principaux objectifs consiste à commercialiser des travaux de recherche. Ces exemples ne constituent que la partie émergée de l'iceberg, car beaucoup de projets de recherche appliquée sont entrepris avec l'intention d'en tirer profit. Si l'on situe ces expériences dans le cadre évoqué ci-dessus, on voit que Hong-Kong est entré dans un processus d'adaptation au marché et de passage vers un capitalisme universitaire.

Recherche de ressources financières auprès du « tiers secteur »

Au cours des dernières années, à côté des ressources obtenues de l'État et du marché, les établissements d'enseignement supérieur ont trouvé des sources de financement de plus en plus importantes auprès du tiers secteur : organisations nongouvernementales (ONGs), secteur associatif et individus. Dans son discours d'orientation pour l'année 2000, le chef du gouvernement a précisé que celui-ci souhaitait mobiliser ce tiers secteur (Chief Executive, 2000). La Commission d'éducation a confirmé cette orientation :

« Étant donné la forte proportion des dépenses publiques consacrées à l'éducation et les nouvelles mesures prévues, qui exigeront des ressources additionnelles considérables, nous devons adopter une stratégie appropriée pour utiliser efficacement les ressources publiques et celles de la collectivité. Pour mettre en œuvre la réforme de l'éducation, tous les acteurs de la société, en particulier les étudiants eux-mêmes

doivent être prêts à contribuer plus largement » (Education Commission, 2000, italiques ajoutées par l'auteur).

Les ressources obtenues de la société civile constituent un complément précieux au budget réduit des établissements d'enseignement supérieur et aux produits d'un marché instable. Chaque université a maintenant créé un comité pour recueillir des dons. Les travaux de ce comité ne sont pas négligeables, car beaucoup d'installations sur les campus universitaires bénéficient d'une aide financière du tiers secteur. Par exemple, la nouvelle cité universitaire de la *City University* est financée par le *Hong-Kong Jockey Club* et la *Hong-Kong Shanghai Banking Corporation*. Il ne faut donc pas sous-estimer le rôle du tiers secteur dans le financement de l'enseignement supérieur, en particulier durant une période de restrictions financières.

Mesures visant à limiter les coûts

L'amélioration de la productivité

Le budget de l'enseignement supérieur de Hong-Kong pour les trois années 2002-2005 a été réduit d'environ 4 % (à peu près 46.68 milliards de dollars de Hong-Kong [Chine]). Mais cette diminution du budget n'est pas accompagnée d'une baisse des effectifs, puisqu'au contraire on prévoit davantage d'étudiants et de recherche. Cette stratégie mise en œuvre dans l'enseignement supérieur ces dernières années, qui vise l'accroissement de la productivité, est un élément d'un projet plus vaste de restructuration du secteur public à Hong-Kong. « Faire plus avec moins », « faire mieux » et « en avoir pour son argent » sont devenus les thèmes dominants du secteur public, avec l'espoir de gains de productivité permettant une meilleure qualité de services avec moins de ressources. Le programme d'amélioration de la productivité est :

« conçu pour réaliser à court terme des gains de productivité quantifiables et pour améliorer durablement la productivité du secteur public. Cela sera réalisé par une combinaison d'un ralentissement de la croissance des dépenses, d'un examen des principaux types de dépenses et d'un changement du type de gestion visant à créer une culture de gestion des ressources plus dynamique » (*Efficiency Unit*, 1998).

Comme pour les autres politiques publiques à Hong-Kong, la réduction des crédits publics aux établissements d'enseignement supérieur pourrait être de 5 % pour la période 2002-2003 (*Efficiency Unit*, 1998). Ce principe consistant à faire « plus avec moins » correspond à une tendance récente du secteur public et cette réduction des crédits de l'enseignement supérieur illustre bien le climat qui prévaut dans la gestion du secteur public.

Les mesures de départ volontaire à la retraite

En vue de réduire les coûts et de renforcer la capacité d'épargne des institutions, un certain nombre d'établissements d'enseignement supérieur ont commencé à mettre en œuvre des mesures de départ volontaire en proposant une retraite anticipée aux personnels les moins performants. La rémunération du personnel enseignant et non-enseignant est l'une des principales sources de dépense de ces établissements. Pour réduire les coûts, l'Université des sciences et des technologies souhaite un départ volontaire du personnel non-enseignant plus tôt (Min Pao, 12 avril 2001), tandis que la *Chinese University* est la plus avancée dans l'application de cette mesure au personnel enseignant (Sing Tao Jih Pao, 15 mai 1999). Face aux restrictions budgétaires et à la limitation des ressources, de plus en plus d'institutions supérieures envisagent des mesures comparables pour réduire les frais de personnel. Par exemple, les rémunérations de départ des enseignants qui viennent d'être recrutés à la *City University* sont sensiblement moins élevées. On peut donc considérer que ces institutions sont de plus en plus conscientes de leurs coûts et influencées par une idéologie de rationalité économique (Mok, 2001).

La régulation

Hong-Kong (Chine) est la première des sociétés asiatiques qui ait imposé des mesures pour veiller à la qualité de l'enseignement supérieur (Mok, 2000). Tout en reconnaissant que les établissements d'enseignement supérieur peuvent avoir des rôles, des missions et des caractéristiques différentes et qu'ils proposent une grande diversité de programmes et de styles d'enseignement, l'*University Grant Committee* considère qu'il est indispensable de promouvoir et de garantir une plus grande qualité de l'enseignement, en particulier pendant cette période d'expansion rapide. Trois programmes importants d'assurance qualité ont été mis en œuvre, comportant des évaluations consacrées respectivement à la recherche, à l'enseignement et à la gestion : les *Research Assessment Exercises* (RAEs), le *Teaching and Learning Quality Process Review* (TLQPR) et les *Management Reviews* (MRs). Depuis les années 90, trois évaluations ont été consacrées à la qualité de la recherche en 1994, 1996 et 1999. Une évaluation a porté sur les enseignements en 1997, pour voir si les établissements avaient mis en pratique l'auto-évaluation. Des évaluations consacrées à la gestion ont été menées à bien pour étudier les fonctions, les missions, les objectifs éducatifs, l'utilisation des ressources, la programmation et les mécanismes financiers des différents établissements (French, 1999 ; Mok, 2000).

Ces évaluations ont des conséquences importantes sur les financements, car l'attribution de crédits est liée aux résultats des établissements en matière de recherche. Suivant ces évaluations, les universitaires dont les travaux de recherche se situent au-delà du seuil fixé par l'UGC sont considérés comme des « chercheurs actifs ». Les crédits dont bénéficient les centres de coût sont fonc-

tion du nombre de chercheurs actifs qu'ils emploient. Ce type d'évaluation entraîne inévitablement des conséquences négatives pour les établissements d'enseignement supérieur, avec la domination qu'exerce la recherche dans la vie de l'université, tandis que les tâches d'enseignement sont moins reconnues. Le syndrome « publier ou périr » s'est développé dans l'enseignement supérieur et peut être illustré par les conditions dans lesquelles les universitaires sont recrutés et promus et dont leur travail est apprécié (Cheng, 1995 ; Mok, 2000). Parallèlement aux évaluations des activités de recherche, l'UGC a conduit des évaluations de la qualité de l'enseignement pour s'assurer que tous les établissements au financement desquels il contribue avaient mis en place des dispositifs pour garantir la qualité de l'enseignement. Ces évaluations portent sur « cinq aspects de l'enseignement donné par chaque établissement : la conception des programmes d'enseignement, la pédagogie, la qualité de la pratique de l'enseignement, l'évaluation des résultats et le financement » (UGC, 1999 ; Mok et Lee, 2000). Si l'objectif initial de l'évaluation consistait à rappeler aux établissements d'enseignement supérieur l'accent qu'ils devaient mettre sur l'enseignement, les directions de ces établissements l'ont perçue comme un élément pris en compte pour l'attribution de crédits. Avant les évaluations de l'UGC, les établissements ont créé leur propre audit interne pour mettre en place un dispositif de promotion de l'excellence de l'enseignement. *Hong-Kong University* et la *City University* par exemple ont créé leur unité d'audit interne de l'enseignement, ce qui est considéré comme une bonne pratique par l'UGC (UGC Secretariat, 1996, 1996a). Il est prévu qu'une deuxième série d'évaluations de l'enseignement commencera en 2002 (TLQPR Review Team, 1999). Les évaluations de la gestion doivent permettre de voir si les ressources des établissements ont été utilisées efficacement, bien qu'elles ne portent pas sur l'efficacité (French, 1999a ; Mok et Lee, 2000). Elles affecteront cependant les financements des établissements d'enseignement supérieur, en particulier lorsque l'État réduit ses crédits à l'enseignement supérieur.

On peut constater que ces évaluations mettent l'accent sur les critères principaux, qui sont l'efficacité, l'efficacité et l'économie. Elles se fondent sur l'idéologie managériale évoquée plus haut et les établissements d'enseignement supérieur sont devenus plus conscients de l'importance d'une bonne utilisation de leurs ressources. L'un des principaux résultats de ces évaluations a été « le déclassement ou même la fermeture de certains centres de recherche, dont les performances n'ont pas été jugées suffisantes » (UGC Secrétariat, 1999a). Ces contrôles de qualité ont réussi à créer un climat de compétition interne dans l'enseignement supérieur. Avec ce dispositif, les établissements d'enseignement supérieur doivent mieux veiller sur leurs coûts, s'efforcer d'être plus efficaces dans leur enseignement et dans l'utilisation de leurs ressources, faire davantage de recherche avec moins de moyens, créer des unités autonomes transparentes

et fonctionner suivant une rationalité économique. Avec ce mode de régulation, le gouvernement a adopté un modèle de gouvernance impliquant le contrôle des établissements d'enseignement supérieur, au lieu d'une intervention directe dans tous les aspects de la gestion. Si l'on considère aussi bien les réformes de la gestion que l'adoption des principes et des pratiques du marché et que la mobilisation du tiers secteur pour le financement de l'enseignement supérieur, on voit que le mode de gouvernance adopté à Hong-Kong se rapproche de celui des entreprises : l'État est devenu le coordinateur et l'animateur des services éducatifs, au lieu de conserver le monopole de ces services.

L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR A TAIWAN

Les transformations les plus récentes qui ont affecté l'enseignement supérieur à Taiwan sont étroitement liées à des facteurs externes aussi bien qu'internes. À l'extérieur, l'évolution du contexte socio-économique et l'impact croissant de la globalisation ont inévitablement créé des pressions pour un changement des politiques, à la suite de la démocratisation en 1987. Sur le plan interne, le changement du contexte socio-politique et socio-économique dans l'île a sûrement constitué le facteur déterminant de la restructuration de l'éducation (Chin, 1993 ; Law, 1998 ; Weng, 1999). Il faut aussi prendre en compte d'autres facteurs locaux, tels que la modification de la conception de la gouvernance et les changements socio-économiques qui ont suivi le tremblement de terre de 1999, ainsi que la massification de l'enseignement supérieur, qui ont aussi contribué aux réformes de l'enseignement supérieur et à la restructuration de l'éducation (Mok, 2001a).

Prenant en compte le changement du contexte socio-politique après le commencement du programme de démocratisation il y a une dizaine d'années, le professeur Guo Weifan, ancien ministre de l'Éducation, avait déclaré en 1993 que la démocratisation de l'enseignement supérieur devrait aller de pair avec les évolutions politiques. En annonçant que le gouvernement était prêt à adopter une politique de décentralisation de l'enseignement supérieur, il avait promis que l'État déléguerait progressivement ses pouvoirs dans quatre domaines essentiels : la gestion du personnel, les libertés académiques, les finances et les programmes d'enseignement (*Gao Fiao Fian Xun*, 10 juin 1993). La société étant plus ouverte après l'abrogation de la loi martiale, le gouvernement a mis en route une série de réformes pour rendre le système éducatif plus ouvert et plus innovant. Une idée essentielle, *song-bang* (c'est-à-dire lâcher la bride ou libéraliser) a été lancée et soutenue en 1994 par la Commission d'examen de la réforme éducative (RCER), présidée par le Dr Y.T. Lee, proposé pour un prix Nobel et président de l'Académie chinoise. Les universitaires bénéficient aujourd'hui d'une autonomie et d'une souplesse beaucoup plus grandes pour gérer les institutions d'enseignement

supérieur. Ils ont créé leurs associations professionnelles au niveau de chaque université et au niveau interuniversités, pour discuter de la politique de l'enseignement supérieur. Au niveau interuniversitaire, un Comité pour la promotion de la réforme universitaire (CPUR) a été créé sur une base volontaire pour faire part de ses réactions aux politiques d'enseignement supérieur et pour proposer d'autres points de vue que les positions officielles (Law, 1996a, 2001).

La récente réforme de l'enseignement supérieur a également été influencée par la nouvelle conception de la gouvernance à Taiwan. En effet, les réformateurs ont adopté une approche néo-classique de la gestion du secteur public, considérant que l'État ne devrait pas trop intervenir, mais devrait créer une infrastructure favorable à une économie de marché. Ces orientations ont affecté le mode de gouvernance de l'éducation (Entretien, décembre 1999, Taipei). Avec ce changement de contexte socio-politique et de conception de la gouvernance, le problème essentiel qui se pose pour le secteur éducatif à Taiwan est celui de la redéfinition des rapports entre l'État et l'éducation, en particulier du fait que le gouvernement envisage la possibilité d'une privatisation de l'éducation (*United News*, 28 décembre 1999). Comme la prospérité a touché de plus en plus de citoyens, ils sont prêts à payer pour une éducation de qualité et en ont les moyens. Alors que l'État rencontre des difficultés croissantes pour financer tous les établissements d'enseignement supérieur, le marché, la famille et les individus prennent davantage d'importance pour la diversification de l'enseignement et de son financement. Bien que le rôle de l'État reste essentiel, cela ne veut pas dire qu'il doive monopoliser l'éducation et s'opposer à ce que des organismes ou individus privés y participent. Pour le gouvernement taiwanais, un rôle accru du secteur privé et la mobilisation d'autres sources de financement doivent permettre, non seulement de trouver des financements supplémentaires, mais aussi de diminuer la charge qui incombe à l'État pour faire face aux besoins pressants de l'enseignement supérieur (Entretien, avril 2000, Taipei).

A côté des transformations du contexte socio-économique et politique local, l'impact croissant de la globalisation a aussi influé sur le développement de l'enseignement supérieur. Comme Tung-Chee-hwa, chef du gouvernement de Hong-Kong (Chine), Chen Shuibian, le président taiwanais récemment élu, est convaincu que « l'enseignement universitaire est le facteur essentiel de la compétitivité d'une nation à l'ère de l'économie du savoir » (Chen, 2000). Pour répondre aux problèmes posés par la globalisation, le ministère de l'Éducation de Taiwan a organisé en mai 2001 un forum de discussion pour élaborer un Projet pour l'enseignement supérieur (ministère de l'Éducation, 2001). Nous allons examiner comment la gouvernance de l'enseignement supérieur a changé à Taiwan, en particulier en ce qui concerne l'offre d'enseignement, le financement et la régulation du système.

LES CHANGEMENTS DU MODE DE GOUVERNANCE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR A TAIWAN

L'offre d'enseignement

Le nombre d'établissements privés d'enseignement supérieur a connu une très forte croissance depuis la fin des années 80. Au cours de l'année 1999-2000, on en comptait 59, sur un total de 105 (ministère de l'Éducation, 2000). C'était presque sept fois plus qu'au cours des années 50 (ministère de l'Éducation, 1999). Comme l'indiquaient le projet de réforme de l'éducation (*Overall Proposal on Education Reform*) en 1994 et la Loi sur les universités révisée récemment, le gouvernement de Taiwan reconnaît l'importance du rôle du secteur privé dans l'enseignement supérieur (Education Reform Council, 1994 ; University Law Drafting Unit, 2001). De plus, la Loi sur les établissements privés d'éducation, révisée récemment et le Plan de coopération entre les institutions sociales et les établissements d'enseignement ont défini précisément les procédures et la réglementation concernant le fonctionnement des établissements privés. Dans ce cadre réglementaire, les intérêts des différentes parties prenantes : État, institutions sociales, organismes privés et étudiants sont pris en considération.

Le financement

Avant l'examen approfondi de l'enseignement supérieur réalisé au milieu des années 90, toutes les universités nationales étaient essentiellement financées par l'État (Education Reform Council, 1994*b*). A la suite de cet examen, la Commission de réforme (RCER) a considéré que la proportion des crédits publics dans le financement des universités était trop élevée. Après une analyse approfondie et une évaluation critique du mode traditionnel de financement, la RCER a donc recommandé une nouvelle politique de financement. Considérant qu'une forte pression sur l'enseignement supérieur pourrait motiver les universités publiques et privées pour fonctionner plus efficacement, le gouvernement a adopté une nouvelle politique de financement, comportant une réduction de 20 à 25 % des crédits de l'État consacrés aux universités. Celles-ci doivent donc trouver des sources de remplacement. De plus, la RCER a instauré une « compétition interne » parmi toutes les universités publiques et privées, en liant l'affectation des ressources aux performances de chacune d'entre elles, pour améliorer les performances globales du système (Education Reform Council).

Avec ce nouveau dispositif de financement, les universités doivent trouver des ressources de différentes manières. Le principe d'un financement par le secteur privé et par les utilisateurs est encouragé par le gouvernement. Le tableau 2 montre que la proportion de ressources autres que celles de l'État a augmenté, en particulier lors-

Tableau 2. Sources de financement de certaines universités à Taiwan en 1996-1998

| | | National Ching Hua University | National Taiwan University | National Cheung Kung University | National Chiao Tung University |
|---------------------------------------|----|-------------------------------|----------------------------|---------------------------------|--------------------------------|
| Droits d'inscription | 96 | 168 262 | 647 451 | 463 293 | 221 535 |
| | 97 | 173 030 | 697 405 | 460 440 | 222 141 |
| | 98 | 206 100 | 772 410 | 490 671 | 256 197 |
| Coopération avec d'autres partenaires | 96 | 470 579 | 11 06 252 | 663 150 | 322 723 |
| | 97 | 662 434 | 1 909 121 | 950 872 | 570 098 |
| | 98 | 777 409 | 2 125 089 | 1 165 279 | 737 843 |
| Intérêts | 96 | 8 422 | 14 671 | 23 848 | 29 856 |
| | 97 | 29 204 | 52 317 | 85 460 | 59 514 |
| | 98 | 57 769 | 144 904 | 157 172 | 79 232 |
| Dons | 96 | 713 | 3 431 | 1 660 | 2 485 |
| | 97 | 587 | 57 924 | 3 000 | 2 502 |
| | 98 | 22 654 | 46 238 | 7 900 | 10 330 |
| Formation continue | 96 | 6 977 | 70 962 | 6 881 | 27 377 |
| | 97 | 13 640 | 55 316 | 105 843 | 45 772 |
| | 98 | 129 606 | 70 544 | 129 606 | 57 243 |

Source : Ministère de l'Éducation (2000), Source Internet.

que le gouvernement a décidé de donner aux universités publiques un statut d'organismes indépendants (Mok, 2000). En devenant des entités indépendantes, elles disposent de plus d'autonomie et de souplesse pour leur gestion, leur financement et leurs projets de développement. Elles sont donc autorisées à se financer par une diversité de sources privées. Par exemple, la *National Normal University* a commencé à restructurer ses programmes en étendant ses activités et en multipliant les formations qui peuvent répondre aux besoins des étudiants et des employeurs. Le professeur Chien Maw-fa, président de la *National Normal University*, a confié à l'auteur que l'université avait encouragé les étudiants à s'inscrire à une double spécialisation et qu'il pensait que cette politique rendrait les étudiants plus compétitifs et faciliterait leur placement sur le marché du travail (Entretien, avril 2000, Taipei).

La réduction de la contribution financière de l'État au financement des universités nationales peut permettre à l'État d'offrir une contribution partielle à celui des universités privées. A partir de l'année universitaire 1999-2000, 20 % des ressources régulières des établissements privés d'enseignement supérieur provenaient de crédits d'État, sous forme de subventions, récompenses et aides diverses, ce qui a renforcé les moyens de ces établissements (ministère de l'Éducation, 2000). Quand ils bénéficient d'un financement partiel de l'État, ils ont vis-à-vis du public la responsabilité de veiller à leurs normes de qualité. Pour rendre les établissements privés plus compétitifs, les restrictions sur les droits d'inscription dans l'enseignement

public aussi bien que privé ont été assouplies. Il n'y a plus de restrictions sur les droits que peuvent demander les établissements privés et une marge de flexibilité de 30 % a été accordée aux établissements publics (Education Reform Council, 1994b). Ces mesures renforcent le rôle du secteur privé dans l'enseignement supérieur et la situation privilégiée dont bénéficiaient les établissements publics du fait d'un financement direct par l'État disparaît, pour laisser la place à une concurrence accrue avec les établissements privés. Ces évolutions ont montré que l'État s'efforçait de mobiliser le secteur privé pour le financement de l'enseignement supérieur (Mok, 2001 ; Weng, 2001).

Parallèlement à la modification du mode de financement par l'État, le gouvernement taiwanais a adopté le principe du paiement par les utilisateurs pour réduire la charge qui incombe aux finances publiques. Les responsables ont annoncé à différentes reprises que les droits d'inscription allaient être augmentés. Les professeurs Yang Kuo-Chih, vice-ministre de l'Éducation et Huang Kuo-tuan, ministre de l'Enseignement supérieur, ont déclaré : « l'enseignement supérieur n'est pas gratuit et le principe du paiement par les utilisateurs doit être adopté » (*China Times*, 1^{er} septembre 1999, 28 décembre 1999). Il est prévu que ces droits d'inscription dans les universités publiques et privées n'augmenteront pas de plus de 5 et 5.5 % respectivement par an (ministère de l'Éducation, 1999). Comme l'indiquent les chiffres du tableau 3, ils ont en fait augmenté de 5 et de 3.5 % en un an.

Reconnaissant que certaines universités publiques récentes peuvent rencontrer des difficultés pour trouver des ressources, le ministère a pris des mesures pour leur accorder des subventions supplémentaires. Lorsque le nouveau président a pris ses fonctions, il a suggéré une orientation politique centriste, en s'efforçant de modifier le mode de gouvernance par une mobilisation du marché et du secteur privé pour l'éducation et pour son financement (Chen, 2000). Le nouveau gouvernement considère également que l'enseignement supérieur pourrait disposer de moyens suffisants, sur le plan quantitatif et qualitatif, par la mise en place de dispositifs efficaces de suivi et de contrôle (Entretien, juin 2001). En résumé, on voit que le gouvernement taiwanais s'est efforcé de mobiliser différentes sources pour le financement de l'enseignement supérieur et qu'il tend à ne plus être le seul financeur, mais plutôt à jouer un rôle de coordination en faisant participer d'autres acteurs à ce financement.

La régulation

L'abolition de la loi martiale en 1987 a été suivie d'un certain nombre de changements radicaux dans le domaine de l'enseignement supérieur. Les réformes évoquées ci-dessous montrent que les universitaires disposent de davantage d'autonomie et assument une plus grande responsabilité dans la gouvernance des universités.

Tableau 3. Montant des droits d'inscription dans certaines universités à Taiwan en 1998-1999

| | Médecine | | Sciences de l'ingénieur | | Faculté de sciences/agriculture | | Gestion | | Lettres/Droits | | Augmentation des droits |
|--------------------------------|----------|--------|-------------------------|--------|---------------------------------|--------|---------|--------|----------------|--------|-------------------------|
| | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | 1998 | 1999 | % |
| Universités publiques | | | | | | | | | | | |
| National Taiwan University | 29 310 | 30 770 | 21 870 | 22 950 | 217 000 | 22 770 | 18 990 | 19 930 | 18 700 | 19 630 | 5 |
| National Normal University | n.a. | n.a. | 21 870 | 22 950 | 21 770 | 22 770 | n.a. | n.a. | 18 700 | 19 360 | 5 |
| National Cheng Kung University | 29 330 | 30 790 | 19 000 | 22 930 | 21 700 | 22 900 | 19 000 | n.a. | 18 710 | 19 500 | 5 |
| National Ching Hwa University | n.a. | n.a. | n.a. | 22 900 | 21 700 | 22 900 | 19 000 | n.a. | 18 710 | 19 500 | 5 |
| Universités privées | | | | | | | | | | | |
| Tung Ng University | n.a. | n.a. | n.a. | 49 150 | n.a. | 48 740 | 41 250 | 42 690 | 40 620 | 42 020 | 3.5 |
| Tung Hoi University | n.a. | n.a. | 47 320 | 49 380 | 47 720 | 48 960 | 41 440 | 42 880 | 40 810 | 40 620 | 3.5 |
| Fu Yab University | n.a. | n.a. | 46 980 | 48 810 | 47 380 | 48 400 | 41 150 | 48 810 | 40 520 | 41 740 | 3 |
| Yuan-ze University | n.a. | n.a. | n.a. | 49 680 | 47 490 | n.a. | 41 250 | 43 310 | 40 620 | 42 650 | 5 |

Source : Ministère de l'Éducation (2000), Source : Internet.

La délégation de pouvoirs aux universitaires

Au cours des décennies précédentes, le choix, la nomination et le licenciement des présidents des établissements tertiaires étaient strictement contrôlés par le ministère de l'Éducation, qui définissait les règles concernant la qualification des enseignants. La nouvelle loi sur les universités précise que les présidents des établissements devraient être élus par ceux-ci. Il leur revient d'organiser la recherche de candidatures et de fixer leurs règles et leurs critères propres pour le recrutement des présidents (Tsai, 1996). Davantage de responsabilités ont été confiées aux facultés pour assurer leur propre gestion. Les enseignants des institutions publiques et privées d'enseignement tertiaire peuvent choisir deux ou trois candidats aux fonctions de président et de doyen et en font part au ministère et aux présidents de universités pour la sélection finale et la nomination. Si les autorités supérieures exercent encore un contrôle final sur les nominations, le processus électoral a donné aux enseignants un pouvoir de négociation avec les autorités. Conformément à la nouvelle loi sur les universités, les établissements d'enseignement tertiaire peuvent créer leurs conseils de faculté qui s'occupent du recrutement, des promotions et du licenciement des enseignants. Les universitaires jouissent donc désormais d'une plus grande autonomie (ministère de l'Éducation, 1997, 1997a).

L'habilitation des établissements

Le second mécanisme permettant d'accroître l'autonomie des universités a été le système d'« auto-habilitation », adopté au cours des années 90. Jusque là, le ministère disposait d'un pouvoir absolu pour l'évaluation des qualifications et des publications, du point de vue des recrutements et des promotions. Ce système pouvait aussi être vu comme un système de sélection permettant d'exclure des universitaires et de censurer des recherches ou des publications jugées inacceptables par la direction du parti au pouvoir. Depuis 1991, le ministère de l'Éducation a progressivement transféré ce pouvoir aux établissements d'enseignement supérieur. C'était le cas de 15 universités en 1996-97. A la date de la rédaction de cet article, 23 universités ont reçu une habilitation et 16 autres l'ont demandé (ministère de l'Éducation, 1997, 1997a).

Pour obtenir ce statut, les institutions d'enseignement supérieur doivent passer par trois étapes. Elles doivent d'abord répondre au niveau minimum défini par le ministère pour les publications des quatre années précédentes (70 % pour les établissements employant plus de 50 enseignants, qui ont soumis leurs publications pour une évaluation et 90 % pour celles qui ont moins de 20 enseignants). Au deuxième stade, le ministère envoie des équipes d'inspection pour examiner les processus d'évaluation des universités qui répondent aux critères minimaux. Ces équipes vérifient en particulier que les conseils de faculté ont été créés et fonctionnent de manière satisfaisante. Si les établissements ont bénéficié d'un

avis favorable à la suite de l'inspection, ils passent au troisième stade : une période de trois ans d'agrément provisoire, durant laquelle ils peuvent s'auto-évaluer. A la fin de cette période, ils font à nouveau l'objet d'un examen. Si il est satisfaisant, ils reçoivent une habilitation complète. Mais les établissements d'enseignement supérieur habilités doivent continuer à envoyer au ministère les résultats de leur auto-évaluation, tandis que les autres doivent toujours soumettre leurs publications pour une évaluation (Law, 1996, 2000).

Autonomie dans la conception des programmes d'enseignement

L'autonomie croissante des universités se manifeste aussi par l'abolition des contrôles exercés sur les disciplines dont l'enseignement était jusqu'ici prohibé, ou exclusivement offert par les établissements d'enseignement supérieur. Il s'agit de l'enseignement religieux, de la formation des enseignants et des enseignements artistiques et sportifs dont le parti au pouvoir considérait qu'ils pouvaient remettre en cause son leadership et les valeurs nationales qui devaient s'imposer au pays. C'était le cas de l'enseignement religieux. Les universités privées placées sous le patronage d'institutions religieuses – telles que la *Fu Jen Catholic University* et la *Chung Yen Christian University* – ne pouvaient donner un enseignement religieux ni créer des facultés de théologie. En 1997, la loi sur l'enseignement religieux a été révisée pour permettre aux individus, à des entités privées et à des associations locales de créer des établissements d'enseignement dans tous les domaines, sauf ceux de la police et de l'armée (Lax, 1996 ; ministère de l'Éducation, 1997a).

La nouvelle Loi sur l'enseignement privé reconnaît aussi formellement un éventail plus large d'institutions de formation des enseignants. Précédemment, la formation des enseignants des écoles primaire et secondaire ne pouvait être assurée que par des établissements financés par l'État – trois universités et neuf écoles normales. Ce monopole a été aboli après l'adoption de la loi sur la formation des enseignants en 1994. Depuis lors, d'autres institutions ont pu organiser une formation des enseignants. En 1995-96, c'était le cas, à titre expérimental, de 22 établissements pouvant accueillir 2 190 étudiants, notamment la *Ching Hua University* et le *Taiwan Institute of Technology*. Après un examen rigoureux, sept universités publiques et trois universités privées ont reçu l'accord du ministère de l'Éducation pour offrir un enseignement universitaire supérieur pour la formation initiale des enseignants en 1997-98 (ministère de l'Éducation, 1998a).

Les systèmes d'évaluation interne et externe

La loi récemment révisée sur les universités définit dans ses articles 26 et 46 les systèmes d'évaluation qui doivent concerner les établissements d'enseignement supérieur et les enseignants (University Law Drafting Unit, 2001). Ces systèmes doivent garantir la qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche, ce

qui est d'autant plus nécessaire que le dispositif traditionnel de contrôle par le ministère est remplacé par des systèmes d'évaluation interne de la qualité propres à chaque établissement. Bien qu'il n'y ait pas pour le moment de dispositif d'évaluation externe de la recherche et de l'enseignement équivalents à ceux que l'on a pu voir à Hong-Kong, il existe déjà des systèmes de contrôle interne conformes à la loi sur les universités (Mok et Lo, 2001). Par exemple, les résultats des travaux de recherche, notamment les publications, sont pris en compte pour la promotion des universitaires (Entretien, 8 juin 2001, Taipei). A cet égard, le système d'évaluation interne joue le rôle d'un système d'assurance qualité. Il faut cependant noter aussi que le gouvernement de Taiwan a également mis en place un dispositif d'évaluation externe en invitant des groupes d'experts à réaliser des examens complets de certains établissements. Mais cette pratique n'a pas été réglementée comme à Hong-Kong. Au total, les systèmes d'évaluation externe et interne déjà mis en œuvre, ainsi que la loi sur les universités impliquent une régulation et une évaluation des établissements d'enseignement supérieur. Il ne s'agit plus d'un contrôle direct sur tous les aspects de leur fonctionnement, mais de suivre et de faciliter l'amélioration des établissements, ce qui constitue un nouveau mode de gestion de l'enseignement supérieur.

ANALYSE

L'adaptation de l'enseignement supérieur au marché, à Hong-Kong et à Taiwan

Les analyses qui précèdent ont fait apparaître un certain nombre de transformations intervenues dans l'enseignement supérieur dans les deux « tigres » : la décentralisation, l'adoption d'une logique de marché et la privatisation. Elles sont semblables à celles qui se sont produites ailleurs, ce qui laisse penser qu'elles ont été influencées par la tendance générale à la globalisation. Néanmoins, un examen plus attentif de l'évolution de leurs politiques suggère que, même si les idées et les concepts ont un caractère international, les déterminants des politiques d'éducation ont essentiellement un caractère national. Si l'on prend le cas de Hong-Kong par exemple, on observe la coexistence de processus de décentralisation, d'adaptation au marché et de recentralisation et l'on constate que le développement de l'enseignement supérieur a été beaucoup influencé par l'héritage du gouvernement colonial, en ce qui concerne une approche de la gouvernance inspirée par le management.

Dans un contexte caractérisé par la recherche de la qualité, de l'efficacité et de l'efficience, les universitaires et les personnels de l'enseignement de Hong-Kong se sont trouvés impliqués dans un processus de rapprochement avec le marché et de passage à un capitalisme universitaire. Bien qu'elle constitue une région de la Chine populaire bénéficiant d'un statut administratif spécial, la manière dont Hong-Kong a adopté un mode de gestion du secteur public se rap-

proche de l'idéologie et de la pratique de l'ancien État souverain, le Royaume-Uni. Comme le montre Mok (1999) dans une autre étude, la Région administrative spéciale a adopté les principes de liberté de choix et de management dans la réforme des services publics. Le nouveau statut de la région n'implique pas nécessairement la disparition des mécanismes, des pratiques et des traditions de l'ancien gouvernement colonial. Les réformes récentes de l'enseignement supérieur sont inspirées par les modes de gestion des entreprises et par le marché. Les idées et les pratiques en vigueur reflètent l'influence de l'ancienne puissance coloniale, mais aussi d'autres pays développés, comme l'Australie et les États-Unis. Si Hong-Kong n'est plus gouvernée par les Britanniques, les pratiques de gestion du secteur public sont modelées sur celles du Royaume-Uni et reflètent l'influence prolongée de l'ancienne puissance coloniale (Mok et Lee, 2000). Nous avons vu également que les universitaires étaient concernés par un processus de passage à une logique capitaliste, d'autant plus que les universités sont soumises à de sérieuses contraintes financières, du fait des coupes budgétaires. Pour trouver des ressources supplémentaires, les institutions et leurs personnels sont devenus plus conscients de la possibilité de commercialiser leur enseignement et leurs travaux de recherche. On voit que l'enseignement supérieur à Hong-Kong est influencé par le passage à une logique de marché (Mok, 1999 ; Chan et Mok, 2001 ; Mok, 2001a).

Dans le cas de Taiwan, les changements intervenus dans l'enseignement supérieur représentent non seulement un processus d'abandon du monopole de l'État, une autonomie croissante des établissements et les progrès d'une logique de marché ; ils signifient aussi un changement du modèle de gouvernance, impliquant une redéfinition de la relation entre l'État et la société. En abandonnant le monopole de l'enseignement supérieur, l'État a permis à d'autres acteurs de participer à cet enseignement, éventuellement suivant une logique de marché. La décentralisation signifie un passage du contrôle direct par l'État à une forme de supervision, suivant laquelle la bureaucratie centrale est remplacée par des systèmes de gestion décentralisée, impliquant une autonomie poussée des établissements et une diversité de modes de gestion et d'administration. L'autonomie implique que les universitaires disposent d'une plus grande liberté sur le plan académique, pour leurs activités de recherche et pour gérer leurs établissements (Mok, 2001).

Toutes les universités publiques de Taiwan doivent maintenant chercher des ressources supplémentaires. A cet effet, elles ont entrepris différents types d'activité : proposer des formations répondant à des besoins nouveaux, effectuer des recherches pour les entreprises ou en partenariat avec elles, trouver des fonds auprès des associations d'anciens élèves, ou louer des installations. Comme on peut s'y attendre, les départements qui offrent des formations répondant aux besoins du marché bénéficient de ressources supplémentaires, tandis

que ceux qui sont moins compétitifs voient leurs crédits se réduire ; les présidents des universités sont davantage concernés par la possibilité de commercialiser leurs enseignements. La recherche appliquée est fortement encouragée, ainsi que d'autres pratiques consistant à sous-traiter les restaurants universitaires, à créer d'autres activités sur le campus, à donner des consultations moyennant paiement ; ces activités sont considérées comme des moyens efficaces de contribuer au financement de l'éducation. De même, d'autres modes de fonctionnement proches de ceux du marché ont été adoptés : l'augmentation des droits d'inscription, la réduction du budget de l'enseignement supérieur, le renforcement des relations avec les entreprises, l'incitation à entreprendre des activités rentables et la création de formations répondant aux besoins du marché pour attirer davantage d'étudiants (Mok, 2000b ; Mok et Lee, 2001). En résumé, la réduction du rôle de l'État dans l'enseignement, son financement et sa régulation montrent clairement une tendance à la désétatisation et à la décentralisation. Le développement d'activités orientées vers le marché montre une tendance à adopter une logique de marché.

La modification du mode de gouvernance à Hong-Kong (Chine) et à Taiwan

L'autre conclusion que l'on peut tirer de ces études de cas concerne la redéfinition du rôle de l'État et de la société dans la gouvernance de l'éducation. Bien que l'État reste le principal financeur de l'enseignement supérieur, la volonté de préparer une nouvelle vague d'expansion de l'enseignement supérieur a obligé le gouvernement à diversifier les prestataires d'enseignement supérieur et à multiplier les sources de financement. Comme on l'a vu, il a commencé à mobiliser le secteur privé et le marché pour répondre à une demande très forte d'enseignement supérieur. De même, l'enseignement supérieur à Taiwan est passé d'un système public à un autre de type plus commercial, et a connu une transformation des principes de gestion pour suivre un modèle de gouvernance socio-politique. Pour résoudre le problème posé par la diminution des moyens attribués par l'État, le gouvernement s'est efforcé de mobiliser d'autres acteurs en faveur de l'enseignement supérieur.

Pour définir la « gouvernance socio-politique », en tant que troisième voie entre les systèmes traditionnels qui ont atteint les limites de leurs capacités politiques et administratives d'une part et d'autre part les orientations impliquant une déréglementation, une privatisation et une logique de marché, nous pouvons considérer que les transformations récentes intervenues à Hong-Kong et à Taiwan dans l'enseignement supérieur signifient un passage d'un système *unilatéral* (dans lequel l'administration et la société agissent séparément) à un fonctionnement en *interaction* où ils agissent ensemble, en étant de plus en plus conscients de leur interdépendance. Du point de vue

des politiques publiques, nous constatons que les réformes de l'enseignement supérieur dans l'île ont été poursuivies dans un contexte de gouvernance dirigée par l'État et non pas de diminution du rôle de l'État. Cette orientation est confirmée à Taiwan par le nouveau gouvernement du président Chen Shuibian qui demande à d'autres acteurs (y compris le tiers secteur et le marché) de participer aux prestations sociales (Chen, 2000). Pour Hong-Kong, des évolutions comparables sont confirmées par les nouvelles mesures et les modes de gouvernance proposés par Tung Chee-hwa. Par conséquent, les réformes de l'enseignement supérieur chez les deux « tigres » peuvent être interprétées comme des stratégies répondant à des problèmes politiques et bureaucratiques de gouvernance (à la suite de la libéralisation du contexte et de la nécessité de rendre le secteur public plus efficace et plus efficient). Il ne s'agissait pas de répondre à de sérieux problèmes économiques et sociaux.

Il faut cependant souligner que le changement du modèle de gouvernance ne signifie pas nécessairement que l'État ait totalement relâché son contrôle et renoncé à sa fonction de régulation. Au moment de rédiger cet article, les deux États restent les principaux financeurs des établissements publics d'enseignement supérieur. Les réformes ne doivent pas être interprétées comme un retrait total de l'État et comme une dérégulation complète de l'enseignement supérieur. Il faut noter que l'éventail des modèles de gouvernance de l'éducation est très large. Cette étude comparative suggère que malgré des politiques de décentralisation et d'arrêt du monopole public, le rôle de l'État comme régulateur et coordonnateur du secteur public s'est trouvé renforcé plutôt qu'affaibli. D'un côté, les deux gouvernements ont donné plus d'autonomie et de souplesse de gestion aux établissements ; de l'autre, ils ont cherché à réaffirmer leur contrôle sur les universités en créant des mécanismes de contrôle de la qualité de l'enseignement, de la recherche et de la gestion. L'idée de *song-bang* (lâcher la bride) à Taiwan et la politique de décentralisation à Hong-Kong ne doivent pas être vues comme impliquant le retrait de l'État ou la déréglementation. On peut plutôt parler d'un processus de « décentralisation centralisée », impliquant à la fois ces deux tendances. L'adhésion aux idées du néolibéralisme ne signifie pas nécessairement que l'État perd le contrôle du secteur public. Au contraire, on peut soutenir que le marché libre présente des inconvénients structurels tels que l'État se trouve obligé d'assumer son rôle pour faire respecter la loi ou pour assurer une régulation (Faulks, 2000). Par conséquent, nous ne devons pas voir dans les orientations suivies par Hong-Kong et Taiwan une simple tendance indifférenciée à la décentralisation. Nous devons les comprendre comme des processus plus dynamiques et plus complexes impliquant des interactions entre les différentes forces qui conditionnent les politiques éducatives dans les deux pays.

CONCLUSION

Cette étude comparative a montré comment les gouvernements de Hong-Kong et de Taiwan se sont efforcés de modifier leur modèle de gouvernance en mobilisant d'autres acteurs que l'État pour participer au service public et aux prestations sociales. L'administration s'oriente vers un modèle de gouvernance socio-politique donnant plus d'importance au marché et à la société civile. Notre analyse suggère que si le changement des politiques d'enseignement supérieur a été considérablement affecté par des influences globales, les facteurs déterminants des réformes et des transformations récentes ont été les modifications radicales du contexte socio-économique et politique local. Au total, la modification des politiques publiques résulte d'une combinaison complexe de facteurs internes et externes. Nos observations, ainsi que les résultats de cette étude comparative, suggèrent que le gouvernement de Taiwan s'est efforcé de justifier ses réformes récentes par le discours sur la globalisation. L'appel à une ouverture internationale de la société en général et des universités en particulier peut être interprété par la nécessité d'une internationalisation de Taiwan plutôt que comme une résultante de la globalisation. A Hong-Kong, les réformes récentes de l'enseignement supérieur doivent être comprises comme l'un des éléments d'une réforme plus large du secteur public. Dans cette perspective, l'État nation peut présenter sa politique locale et son programme dans l'optique de la globalisation (Mok, 2000b). Par conséquent, lorsque nous recherchons les similitudes et les convergences dans l'évolution des universités de différents pays dans un contexte de globalisation, nous ne devons pas sous-estimer l'influence significative des facteurs locaux.

Références

- APUC (1999),
Association of Private Universities and Colleges, *An Information Guide*, Taipei, APUC.
- CASTELLS, M. (1996),
The Rise of the Network Society, Blackwell, Oxford.
- CENRY, P. (1996),
« Paradoxes of the Competition State : The Dynamic of Political Globalization », *Governance and Opposition*, 32 (2), pp. 251-274.
China Times, 1^{er} septembre 1999.
China Times, 28 décembre 1999.
- CHEN, S.B. (2000),
The Son of Taiwan, Yuanliu Publishing Ltd, Taipei.
- CHIU, Hungdah (1993),
« Constitutional Development and Reform in the Republic of China on Taiwan », *Issues and Studies*, 29 (1), pp. 1-38.
- DALE, R. et ROBERTSON, S. (2000),
« Regional Organizations as a Medium of Globalization of Education », document présenté au colloque sur « Reflecting Globalization Effects on National Education Policy : The Perspective from East Asia », City University of Hong-Kong, 19 septembre 2000.
- DEEM, R. (2001),
« Globalization, New Management, Academic Capitalism and Entrepreneurialism in Universities : Is the Local Dimension still Important? » *Comparative Education*, 37 (1), pp. 7-20.
- FAULKS, K. 2000,
Political Sociology, New York University Press, New York.
- FLYNN, N. 1997,
Public Sector Management, Harvester Wheatsheaf, Hempstead.
- FUKUYAMA, F. (1992),
The End of History and the Last Man, Free Press, New York.
- Gao Fiao Fian Xun, 10 juin 1993.
- GIDDENS, A. (1999),
Runaway World, Profile Books Ltd, Londres.
- GOLD, T. (1986),
State and Society in the Taiwan Miracle, M.E, Sharpe, Armonk, NY.
- GREENE, B.I. (1995),
« Meeting Higher Education Needs in the 21st Century », *Asia-Pacific Exchange Journal*, 2 (1), p. 2.

- HAWTHORNE, E. (1996),
« Increasing Understanding of Decision Making in Higher Education : the Case of Taiwan », *Quality in Higher Education*, 2 (1), pp. 65-77.
- HELD, D., MAGREW, A., GOLDBLATT, D. et PARRATON, J. (1999),
Global Transformations : Politics, Economics and Culture, Stanford University Press, Stanford.
- HOOD, C. (1991),
« A Public Management for All Seasons? » *Public Administration*, 69 (1), pp. 3-19.
- HOOD, C. (1994),
Explaining Economic Policy Reversals, The Open University Press, Buckingham.
- HUSEN, T., et POSTLETHWAITE, T.N. (1985),
The International of Education : Research and Studies, 2, Pergamon Press, Oxford.
- HWANG, J.J. (1999),
« Education Reforms in Taiwan : Problems and Challenges », manuscrits non publiés offerts par l'auteur au cours de la visite sur le terrain en décembre, 1999, Taipei.
- JARVIS, P. (2000),
« The Changing University : Meeting a Need and Needing to Change », *Higher Education Quarterly*, 54 (1), pp. 43-67.
- KAN, M.Y. (2000),
« Political Development and Democratization in Taiwan », in K.H. Mok et Y.W. Ku (dir. pub.), *A Comparative Study of Social Development in Hong-Kong, Taiwan and Mainland China*, Hong-Kong Humanities Press, Hong-Kong.
- KNOWLES, A.S. (1978),
The International Encyclopedia of Higher Education, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- KU, Y.W. (2000),
« Economic Growth and Social Development : The Challenges to Taiwan », in K.H. Mok et Y.W. Ku (dir. pub.), *A Comparative Study of Social Development in Hong-Kong, Taiwan and Mainland China*, Hong-Kong Humanities Press, Hong-Kong.
- LAW, W.W. (1996),
« Fortress State, Cultural Continuities and Economic Change : Higher Education in Mainland China and Taiwan », *Comparative Education*, 32 (1), pp. 377-393.
- LAW, W.W. (1996a),
« The Taiwanisation, Democratisation and Internationalisation of Higher Education in Taiwan », *Asia Pacific Journal of Education*, 16 (1), p. 58.
- LAW, W.W. (1998),
« Higher Education in Taiwan : The Rule of Law and Democracy », *International Higher Education*, Internet Edition, Printemps.
- LAW, W.W. (2002),
« Globalization, Localization and Education Reform in a New Democracy : The Taiwan's Experience », in K.H. Mok et A. Welch. (dir. pub.), *Socio-Structural Change and Educational Development in the Asia Pacific Region*, Palgrave [formerly Macmillan], Londres, à paraître.
- LIN, J.M. (1998),
« Wannian Xiaochang Jiaogai Yidafengci » (Principal à vie : une plaisanterie dans la réforme de l'éducation), *Zhongguo Shibao (China Times)*.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, Taiwan (1995),
Zhonghuaminguo Jiaoyu Baogaoshu : Ershiyi De Jiaoyu Yuanjing (Rapport sur l'enseignement dans la République de Chine : perspectives pour le XXI^e siècle), ministère de l'Éducation, Taipei.

- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, Taiwan (1997),
Jiaoyu Gaige Zhongtijiuhua Gangyao (Plan complet pour la réforme de l'enseignement),
ministère de l'Éducation, Taipei.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, Taiwan (1997a),
Bashiliu Xueniandu Daixue Zonghe Pingjian Shibao Jihua Pingjian Shouce (Manuel pour l'évaluation
complète pilote des établissements d'enseignement supérieur), ministère de l'Éducation,
Taipei.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, Taiwan (1998),
Education in the Republic of China (l'enseignement dans la République de Chine), ministère
de l'Éducation, Taipei.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, Taiwan (1998a),
Sili Xuexiaofa Shixing Xize (Réglementations concernant l'application de la loi sur les écoles
privées), ministère de l'Éducation, Taipei.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, Taiwan (1999),
Education Statistics of the Republic of China (Statistiques de l'enseignement, République de
Chine), 1998, ministère de l'Éducation, Taipei.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, Taiwan (1999a),
Bashiba Xueniandu Gaoji Zhiye Xuexiao Ziwu Pingjian Shouce (Manuel pour l'auto-évaluation
d'écoles professionnelles), ministère de l'Éducation, Taipei.
- MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, Taiwan (2000),
Draft Revised University Law (Projet de loi révisée sur l'université), ministère de l'Éducation,
Taipei.
- MOK, K.H. (2000),
« Similar Trends, Diverse Agendas : Higher Education Reforms in Hong-Kong, Taiwan and
Singapore », document présenté à la Faculté d'enseignement, University of Manchester,
24 février 2000.
- MOK, K.H. (2000a),
« Marketizing Higher Education in Post-Mao China », *International Journal of Educational
Development*, 20, pp. 109-126.
- MOK, K.H. (2000b),
« Reflecting Globalization Effects on Local Policy : Higher Education Reform in
Taiwan », *Journal of Education Policy*, 15 (6), pp. 637-660.
- MOK, K.H. (2002),
« From Nationalization to Marketization : Changing Governance in Taiwan's Higher
Education Systems », *Governance*, à paraître.
- MOK, K.H. (2001a),
« Academic Capitalization in the New Millennium : Marketization and Corporatization
of Higher Education in Hong-Kong », *Policy & Politics*, 29 (3), pp. 297-313.
- MOK, K.H. et LEE, H.H. (2000),
« Globalization or Recolonization : Higher Education Reforms in Hong-Kong », *Higher
Education Policy*, 13, pp. 361-377.
- MOK, K.H. et LEE, H.H. (2002),
« Globalization or Globalization? Higher Education Reforms in Singapore », *Asia Pacific
Journal of Education*, à paraître.

- MOK, K.H. et LO, H.C. (2002),
« A Comparative Study of Higher Education Reforms in Hong-Kong and Taiwan », *Bulletin of Educational Research*, à paraître (en chinois).
- MORRIS, P. (1996),
« Asia's Four Little Tigers : A Comparison of the Role of Education in their Development », *Comparative Education*, 32 (1), pp. 95-109.
- PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (PNUD) (1995),
La gestion du secteur public la gouvernance et le développement humain durable : document de synthèse, UN Department of Public Affairs, New York.
- RHODES, R.A.W. (1997),
Understanding Governance : Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Open University Press, Buckingham.
- SCHMIDT, V. (1995),
« The New World Order, Incorporated : The Rise of Business & the Decline of the Nation-State », *Daedalus*, 124, pp. 80-95.
- SOONG, C.Y. (1997),
« Explaining Taiwan's Transition », in L. Diamond *et al.* (dir. pub.), *Consolidating the Third Wave Democracies : Regional Challenges*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- TSAI, C.W. (1996),
« The Deregulation of Higher Education in Taiwan », *International Higher Education*, printemps, pp. 1-3.
- TSAY, R.M. (2000),
« Social Change and Social Stratification in Taiwan », in K.H. Mok et Y.W. Ku (dir. pub.), *A Comparative Study of Social Development in Hong-Kong, Taiwan and Mainland China*, Hong-Kong Humanities Press, Hong-Kong.
- United News*, 28 décembre 1999.
- WENG, F.Y. (1999),
« The Implementation of Equality of Educational Opportunities in Taiwan in the early 1990s : A Post-Fordist Perspective », *Comparative Education*, 47, pp. 28-54.
- WHITTY, G. (1997),
« Marketization, the State and the Re-formation of the Teaching Profession », in A.H. Halsey *et al.* (dir. pub.), *Education, Culture, Economy and Society*, Oxford University Press, Oxford.
- WILLIAM, G., et FRY, H. (1994),
Longer Term Prospects for British Higher Education : A Report to the Committee of Vice-Chancellors and Principals, University of London, Londres.
- YUNG, K.C. (1999),
« Implementing Sustainable Education Reform in Diverse Contexts », document présenté au symposium des administrateurs et gestionnaires de l'enseignement de la région de l'Asie du Sud-Est et du Pacifique, National Taiwan Normal University, 13-17 décembre.
- ZEMSKY, R. (1997),
« Situation and Perspective in the Massification Stage of Higher Education », document présenté au séminaire du projet de l'enseignement supérieur des six nations sur les réformes universitaires dans le monde, Hiroshima, Japon, 6-7 février.



Extrait de :
Higher Education Management and Policy

Accéder à cette revue :

<https://doi.org/10.1787/17269822>

Merci de citer cet article comme suit :

Mok, Joshua K.H. et Eric H.C. Lo (2002), « L'introduction d'une logique de marché et la nouvelle gouvernance dans l'enseignement supérieur », *Higher Education Management and Policy*, vol. 14/1.

DOI: <https://doi.org/10.1787/hemp-v14-art2-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.