

Qualité et financement adéquat, deux éléments essentiels pour les universités

Besoins urgents en matière d'enseignement supérieur

AU NIGERIA, L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR A ÉTÉ MODELÉ par le parcours politique du pays, qui a connu en quelques décennies la colonisation, une première république (1960), une guerre civile, l'irruption des militaires dans la vie politique avec leur quête de l'unité nationale, quelques décennies de boom pétrolier et d'effondrement des cours du pétrole, et finalement le retour à un gouvernement civil en 1999. Cette évolution a laissé des traces sur de nombreux aspects de l'enseignement supérieur, comme le choix des disciplines, les politiques d'admission, la réglementation, l'autonomie, la recherche, la syndicalisation et les réformes. À travers l'histoire du pays, l'enseignement supérieur a représenté une fonction conjointe du fédéral et des régions. Même sous le régime militaire, cette concurrence des compétences a été comprise de la sorte, bien qu'elle n'ait pas toujours été respectée.

Le premier établissement d'enseignement supérieur du Nigeria a été le Collège Yaba, ouvert en 1934 par le gouvernement colonial avant tout dans le but de former des diplômés disposant de compétences techniques de niveau moyen.

Il a été suivi en 1948 par le Collège universitaire d'Ibadan. Aussitôt l'indépendance proclamée, une demi-douzaine d'universités et quantité de collèges techniques, d'écoles polytechniques et d'écoles normales ont vu le jour.

Depuis les années 1960, le portrait de l'enseignement supérieur nigérian s'est beaucoup modifié, tant en termes d'envergure que de la répartition des types d'établissements. Le nombre d'universités est en effet passé de cinq en 1962 à 88 en 2007, le nombre d'écoles techniques et polytechniques de quatre en 1964 à 85 en 2007, et le nombre de collèges de quatre en 1964 à 64 en 2007.

Chacun des types d'établissement se retrouve dans chacune des sphères – fédérale, régionale et privé. Cette expansion du secteur de l'enseignement supérieur est liée à l'accroissement du nombre d'entités constituantes au Nigeria, qui est passé de quatre dans les années 1960 à 12 dans les années 1970, puis à 36 dans les années 1990, triplant donc de 1960 à 1970, puis encore de 1970 à 1990.

Shettima est le directeur du bureau africain de la Fondation John D. et Catherine T. MacArthur à Abuja, au Nigeria. Il est également coprésident de la *Higher Education Initiative in Africa*. Il enseigne à l'Université Maiduguri au Nigeria, à l'Université de Toronto et à la *Ohio State University*. Il est également titulaire d'un doctorat de l'Université de Toronto.



REUTERS/GEORGE ESIRI

Des étudiants de l'Université d'Ibadan se réjouissent lors d'une cérémonie de collation des grades.

Le secteur de l'enseignement supérieur au Nigeria est caractérisé par un taux élevé de syndicalisation. De nombreux syndicats sont affiliés les uns aux autres, ce qui permet des grèves de solidarité. Dès lors, les grèves nationales se sont révélées fréquentes dans ce secteur, particulièrement au sein des universités. De fait, les syndicats universitaires, surtout ceux qui regroupent le personnel enseignant, se sont imposés comme une des rares organisations dotées d'un rang social suffisamment élevé pour défier le pouvoir militaire.

L'agrément peut être retiré

La plupart des établissements sont réglementés par des organisations nationales habilitées à contrôler la qualité de l'enseignement universitaire dans leurs territoires de compétence respectifs. Les disciplines et les programmes qui ne reçoivent qu'un agrément partiel sont censés voir leurs déficiences corrigées dans un court laps de temps, tandis que ceux auxquels l'agrément a été refusé ne seront pas pris en compte dans la délivrance des diplômes.

Pour avoir le droit d'entrer à l'université, au collège ou à l'école polytechnique, tous les étudiants doivent se soumettre à un examen organisé par le Conseil conjoint des admissions et des immatriculations (*Joint Admissions and Matriculation Board, JAMB*). Aux termes de la Constitution de 1999, les admissions et le recrutement du personnel enseignant des établissements d'enseignement supérieur doivent refléter la diversité du pays.

Dans le secteur de l'enseignement supérieur, la recherche n'a bénéficié que d'un soutien limité, et les gouvernements successifs ne sont jamais parvenus à débloquer suffisamment de fonds. Une approche plus systématique a été annoncée récemment, avec la proposition d'instaurer un Conseil national de la recherche et du développement disposant de cinq milliards de dollars destinés à subventionner la recherche par voie de concours.

Préservées des caprices de la politique et des politiciens, les universités ont bénéficié d'une autonomie substantielle durant la période coloniale et pendant la décennie qui l'a suivie. Mais l'incursion des militaires dans la vie politique en 1966, avec sa propension à la centralisation, a contribué à restreindre cette autonomie. Ainsi, les directeurs généraux des établissements d'enseignement supérieur sont nommés par le président du pays ou par le gouverneur de l'État, sur la recommandation des conseils de direction.

CAHIER SPÉCIAL

L'enseignement supérieur



un diplôme d'études supérieures, une augmentation de 250 pour cent depuis 1996, et la population estudiantine a fait un bond lui permettant presque de franchir le million (si l'on inclut quelque 250 000 étudiants payants venus de l'étranger).

Une révolution du financement est venue accompagner les changements découlant du principe de l'usager payant. Le gouvernement fédéral a fait valoir qu'une expérience universitaire n'était pas simplement un bien public, mais également un bien privé. Le Plan de contribution à l'éducation supérieure (*Higher Education Contribution Scheme, HECS*) a été introduit en même temps que la démocratisation des études. Cet ingénieux régime de frais de scolarité à retardement a été basé sur des prémisses égalitaristes, selon lesquelles l'éducation supérieure serait « gratuite au départ, » mais qu'il conviendrait ensuite de la rembourser sous forme d'une dette de formation réclamée en fonction du revenu touché après l'obtention d'un diplôme. Aux termes du HECS, la dette moyenne pour un diplômé se monte actuellement à 10 500 AUD (8 751 USD) et le seuil de revenu pour le remboursement est fixé à 39 825 AUD. (Certains étudiants doivent plus de 50 000 AUD selon un nouveau plan appelé *EEE-Help*)

Le temps est venu de l'université à caractère entrepreneuriale. Nombre des principales universités australiennes reçoivent actuellement moins de 25 pour cent de leurs budgets du gouvernement de Canberra, le reste provenant principalement des frais de scolarité, des autres frais et de leurs activités internationales.

En bref, les fortes pressions en faveur de la centralisation du fédéralisme australien depuis la Deuxième Guerre mondiale sont devenues de plus en plus insistantes.

Encore faut-il le faire fonctionner

Un mécanisme consultatif essentiel permet d'assurer le fonctionnement de ce système singulièrement australien en s'assurant que tous les éléments des politiques soient mis en place. Il s'agit du Conseil ministériel de l'éducation, de l'emploi, de la formation et de la jeunesse (*Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs, MCEETYA*).

Les changements politiques d'importance concernant les universités doivent être approuvés par le MCEETYA. Les États y sont majoritaires et peuvent ainsi imposer un veto sur les initiatives fédérales. Le gouvernement de Canberra, lui, doit délier les cordons de sa bourse pour faire en sorte que les choses avancent.

La qualité, c'est l'affaire de tous

Les membres du MCEETYA sont les principaux gardiens de l'Agence australienne pour la qualité des universités (*Australian Universities Quality Agency, AUQA*.) Celle-ci forme un organisme doté de la personnalité morale qui relève du MCEETYA. L'AUQA est dirigée par un conseil d'administration nommé à la fois par le MCEETYA, le gouvernement fédéral, le secteur universitaire, les établissements d'enseignement non autorisés à décerner des titres universitaires, le monde des affaires et la communauté.

Et la fédération elle-même ? Elle ne cesse d'aller de l'avant. Un véhément éditorial publié récemment dans le *Sydney Morning Herald* du 10 mars 2007 — intitulé *States of disarray : it's time to fix the federation* (États en panne : il est temps de réparer la fédération) — plaidait pour une réforme constitutionnelle majeure. Il soutenait que, dans leur soif de suffrages, les politiciens avaient « créé un ensemble de responsabilités partagées à la fois disparate et décousu, » surtout en ce qui concerne les politiques de l'éducation. Mais quant à savoir si ce projet se réalisera et, le cas échéant, l'impact qu'il aura sur les universités et dans quelle mesure cela permettrait d'améliorer systématiquement les aménagements actuels, tout cela reste encore à vérifier.

Les démocraties fédérales appartiennent à la glorieuse tradition occidentale du libéralisme. Elles n'en demeurent pas moins des créations humaines qui font peu de cas de la symétrie, encore moins de la simplicité, alors qu'elles forgent les politiques de nations modernes et pluralistes. 

NIGERIA [SUITE DE LA PAGE 10]

La gratuité de l'enseignement ne peut plus continuer

Le financement de l'enseignement supérieur représente un autre domaine dans lequel l'absence d'autonomie institutionnelle se manifeste clairement. Avec l'augmentation des revenus pétroliers dans les années 1970, le gouvernement fédéral a pris en charge certaines universités d'État et a supprimé les frais de scolarité. En conséquence, ces établissements sont devenus extrêmement dépendants du centre pour la plupart de leurs besoins. Il n'est cependant plus possible de continuer à leur fournir un soutien d'une telle envergure.

En dépit de l'incapacité du gouvernement à faire face aux contraintes budgétaires les plus minimales, la politique de la gratuité de l'enseignement demeure en vigueur. Et pourtant les salaires sont souvent payés en retard, et les établissements en sont réduits à dépendre des allocations mensuelles versées par la capitale de leur État.

Un système éprouvé de bourses d'études fédérales et régionales a existé jusque dans les années 1980, époque à laquelle les cours du pétrole se sont effondrés. Le gouvernement fédéral a bien tenté de relancer les bourses d'études, mais son initiative a fait long feu en raison de l'imprévoyance et du manque de compétences en gestion. Les bourses d'études et de formation accordées par les États sont plus faciles à obtenir. Chose regrettable, ces soutiens ne sont pas dotés de fonds suffisants, de sorte que des milliers d'étudiants parfaitement qualifiés se trouvent dans l'incapacité de fréquenter des établissements d'enseignement supérieur en raison de leurs coûts prohibitifs. Progressivement, les enfants des familles démunies sont écartés du système. Les universités privées demandent jusqu'à 7 000 \$ en frais de scolarité, et très peu d'entre elles offrent de l'aide financière aux étudiants. La plupart des parents qui envoient leurs enfants dans des écoles privées ne le font pas pour la qualité de l'enseignement, mais plutôt en raison de l'instabilité des établissements publics.

Une réforme du secteur de l'enseignement supérieur s'impose

M^{me} Obiageli Ezekwesili, nommée ministre de l'Éducation en 2006, a proposé toute une série de réformes d'envergure, y compris un projet controversé visant la consolidation de nombreux établissements d'enseignement supérieur. Le projet prévoit que tous les collèges fédéraux et les écoles polytechniques (à deux exceptions près) deviennent des satellites des campus universitaires. Selon ses partisans, les avantages de ce plan de consolidation consistent en une économie sur les coûts due à la réduction du nombre d'agences et autres organes administratifs chargés de la supervision. À long terme, cela devrait également permettre d'augmenter de 50 pour cent le nombre de nouveaux inscrits. Les critiques du modèle portent sur le manque d'infrastructures et la qualité médiocre de l'enseignement dans plusieurs collèges et polytechniques. On suggère aussi qu'il s'agit d'un projet de la Banque mondiale puisque M^{me} Ezekwesili y occupera un poste dès 2007.

Quels que soient les résultats de ce plan de consolidation, il est absolument urgent de réformer en profondeur l'enseignement supérieur au Nigeria, de manière à permettre à ce secteur de croître et de prospérer. Comme l'a rappelé la ministre Ezekwesili, la crise que traverse le Nigeria est nationale, et non simplement liée à l'éducation. Le nouveau président élu devrait déclarer l'état d'urgence en matière d'instruction publique. S'attaquer au dossier de la qualité de l'enseignement et de la sécurité de son financement, à la fois par des sources publiques et privées, fera certainement partie de ses priorités. Mais il devra en aller de même avec la question de l'équité, sans oublier une réflexion destinée à savoir si l'approche traditionnelle de la gratuité des cours dans les institutions publiques, de pair avec l'aide financière limitée qui est offerte aux étudiants, est véritablement de nature à offrir des occasions de formation à des populations traditionnellement mal desservies. Le Nigeria doit s'intéresser aux expériences qui ont été réalisées dans d'autres pays, de manière à découvrir comment il pourrait améliorer tout à la fois l'équité et la qualité de son enseignement supérieur, tout en transcendant l'influence traditionnelle de la politique et des politiciens. 