

Les préoccupations du gouvernement central se tournent désormais vers le contrôle de la qualité et les questions de financement.

# Les universités conjuguent démocratisation et décentralisation



REUTERS/MARCELO DEL POZO

Les chefs des unités constituantes de l'Amérique latine, de l'Espagne et du Portugal se réunissent dans le cadre du Sommet ibéro-américain tenu en octobre 2005 à l'Université de Salamanca, un établissement fondé en 1218 par le roi Alfonso IX de León.

PAR FRANCISCO MICHAVILA ET JORGE MARTÍNEZ

**A**L'HEURE ACTUELLE, L'ORGANISATION DE L'ÉTAT espagnol repose sur la Constitution de 1978 qui en fait une monarchie parlementaire. Politiquement et administrativement, son territoire est divisé en municipalités, en provinces et en communautés autonomes. Celles-ci représentent l'équivalent des États ou des provinces dans un système fédéral.

L'Espagne a opéré son retour à la démocratie lors des premières élections qui ont suivi la dictature du général Franco ; en 1977, un Parlement a été élu pour la première fois en 41 ans. Ce scrutin a ouvert une période connue sous le nom de Transition, qui a culminé avec la rédaction d'une nouvelle Constitution adoptée en 1978, point de départ de l'actuelle période démocratique. Cette Constitution a permis la création des communautés autonomes, et avec elle la dévolution et la décentralisation de certaines fonctions gouvernementales, les autres restant aux mains du gouvernement fédéral, désigné en Espagne sous le nom d'État ou de gouvernement central. En ce qui concerne l'éducation supérieure, le transfert s'est opéré entre 1985 et 1996.

Le système universitaire espagnol se compose de 73 établissements, dont 50 sont publics, 7 gérés par l'Église catholique et 16 privés. Il existe également un secteur plus modeste, soit celui qui englobe les écoles professionnelles et techniques, de même que les établissements enseignant les beaux-arts, les langues et le sport. Les établissements publics sont fréquentés par 90 pour cent des étudiants de premier cycle de même que 95 pour cent de ceux qui préparent un doctorat. Voilà qui permet de mieux mesurer l'importance de ces dernières, qui jouent au surplus un rôle majeur dans le domaine de la

**Francisco Michavila** est professeur de mathématiques appliquées et directeur de la Chaire UNESCO de gestion et politique universitaires à l'Université polytechnique de Madrid (Espagne).

**Jorge Martínez** est vice-directeur de la Chaire UNESCO de gestion et politique universitaires à l'Université polytechnique de Madrid (Espagne).

recherche puisqu'elles emploient 40 pour cent de tous les chercheurs du pays.

## L'autonomie des universités versus les exigences de Madrid

La Constitution espagnole de 1978 a reconnu la liberté académique et l'autonomie des universités, qui sont profondément enracinées dans la tradition du pays en dépit des 40 années de dictature du général Franco – ou précisément à cause d'elles. L'autonomie des universités porte tant sur les questions académiques que financières et administratives.

Depuis 1983, date à laquelle fut adoptée la Loi sur la réforme universitaire, les universités espagnoles ont subi de très importants changements en ce qui concerne leur gestion, aussi bien que leur coordination et leur organisation à l'intérieur du système d'enseignement supérieur. De nouvelles réformes ont été entreprises en 2001 et en 2007, qui ont modifié les fonctions et les attributions des principaux acteurs de la

politique universitaire, tout en préservant la prépondérance de la triade composée du gouvernement central, des communautés autonomes et des universités elles-mêmes.

Par l'entremise de son ministère de l'Éducation et de la Science, le gouvernement central est chargé de rédiger les li-

gnes directrices de la politique universitaire. Le ministère cumule plusieurs rôles-clés, parmi lesquels la définition des critères d'admission, le développement et la gestion du système d'attribution des bourses et des subventions, la conception et la mise en œuvre de la politique en matière d'innovation et de contrôle de la qualité, sans oublier la validation des diplômes. Enfin, deux universités publiques relèvent directement du gouvernement central.

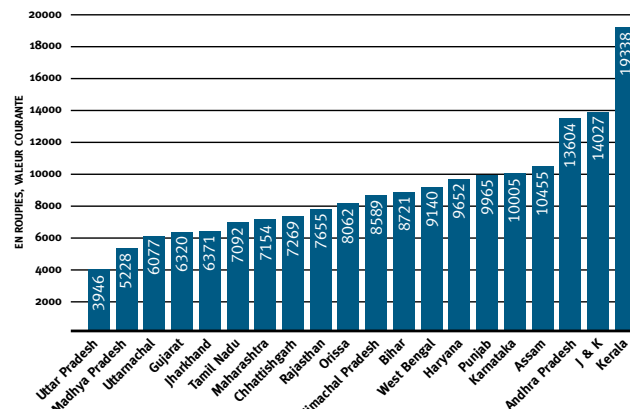
De son côté, la compétence des communautés autonomes s'étend aux aspects suivants :

- administrer et réglementer le système universitaire sur leurs territoires;
- planifier le financement et les services offerts par les universités sur leurs territoires;

## CAHIER SPÉCIAL

### L'enseignement supérieur



**Tableau 1 : Dépenses par étudiant suivant un programme d'enseignement supérieur dans les principaux États (en roupies, valeur courante) – 2003-2004**

Source : Valeurs estimées en fonction des données de Selected Educational Statistics and Analysis of Budgeted Expenditure on Education, MHRD, GOI, 2003-04.

En fait, la plupart des universités étatiques ont été contraintes de recourir à des méthodes alternatives pour mobiliser des ressources, essentiellement des recouvrements privés comme la facturation de frais de scolarité plus élevés.

### Contrôle de la qualité

En Inde, le contrôle de la qualité prend une importance grandissante en raison de la concurrence elle aussi croissante du secteur privé de l'enseignement supérieur, qui tire habilement avantage des ambiguïtés institutionnelles et du fait que les compétences sont concurrentes.

De plus, deux agences nationales indépendantes ont été chargées de l'accréditation des établissements et des programmes, à savoir le Conseil national d'évaluation et d'accréditation (*National Assessment and Accreditation Council, NAAC*) et le Conseil national d'accréditation (*National Board of Accreditation, NBA*), ce qui a conduit à des problèmes de coordination et au chevauchement des compétences.

La prolifération d'établissements d'enseignement supérieur étrangers et privés, conjugués aux limites des mécanismes régulateurs actuellement existants, n'a pas seulement entraîné une croissance déséquilibrée de l'éducation supérieure, elle a également eu des répercussions négatives en termes d'accessibilité, d'équité et de qualité. Cet important problème justifierait l'instauration d'un Conseil national de l'éducation supérieure à qui incomberait de réorganiser les agences de régulation actuellement en place et de mettre fin au chevauchement des compétences.

L'Inde pourrait bien se révéler unique parmi les pays examinés dans ce cahier spécial, en ce sens que la responsabilité de l'éducation supérieure n'a cessé d'osciller entre le gouvernement central et les États. Tandis que le centre se voyait confier la responsabilité du contrôle de la qualité, les États de leur côté étaient chargés de la mise en place et de la gestion des établissements d'enseignement supérieur en général. Cet aménagement a été modifié en 1976 par une modification constitutionnelle qui a fait en sorte que l'intégralité du système éducatif, y compris l'éducation supérieure, soit placée sous la responsabilité conjointe du gouvernement central et des États. En dépit de cela, le rôle du centre dans l'éducation supérieure, surtout pour ce qui concerne son financement, est demeuré marginal, bien que plusieurs agences aient vu le jour pour se charger, entre autres, des fonctions de coordination et du respect des normes. S'il entend répondre aux besoins de l'éducation supérieure, le gouvernement fédéral doit impérativement doter les universités, qu'elles soient nationales ou régionales, de ressources supplémentaires. Mais il ne suffira pas de payer pour garantir la qualité. En effet, en raison des disparités financières chroniques et de bien d'autres déséquilibres encore entre les 28 États, il reviendra au gouvernement central de promouvoir la qualité en se chargeant de coordonner les activités de contrôle en la matière, et pour cela d'y mettre le prix.

- compléter à leur guise les bourses et subventions du gouvernement central;
- décider de la création ou de la suppression des universités sur leur territoire; et
- exercer la compétence administrative sur les universités situées sur leur territoire.

### Vers la démocratisation

La Conférence générale sur la politique universitaire a été créée afin d'assurer la coordination, l'harmonisation et la coopération entre les différents acteurs du système en ce qui concerne les politiques sur l'éducation supérieure en général.

L'administration interne des universités est fixée par un cadre légal qui prévoit des structures minimales de base distinguant entre les établissements gérés de façon collégiale et les autres.

La loi de 1983 a marqué le point de départ des tentatives visant à moderniser l'administration universitaire, en la démocratisant et en l'ouvrant à la société. Revers de la médaille, le nouveau modèle entrave la souplesse et la réactivité de la prise de décision dans les universités.

C'est une agence nationale qui se trouve au cœur du système d'assurance de la qualité ; il s'agit de l'Agence nationale pour l'évaluation de la qualité et les accréditations (ANECA), chargée comme son nom l'indique des évaluations, des certifications et des accréditations. Huit agences régionales viennent épauler l'agence nationale, chacune d'elles exerçant certaines activités de concert, dont l'évaluation.

La création d'un Espace européen de l'éducation supérieure et la réforme du système universitaire espagnol qui s'en est suivie ont retardé la mise en place des projets d'accréditation, dans la mesure où la réforme des systèmes de diplômes et de crédits a été jugée prioritaire. Il conviendra donc d'entreprendre des travaux supplémentaires pour renforcer la coordination entre les agences et pour établir des critères de base universellement partagés.

### Le financement est surtout local

De manière générale, les ressources des universités publiques découlent principalement de subventions publiques (74 pour cent), de frais de scolarité et de cours (13 pour cent), le reste provenant de sources aussi variées que des frais de gestion ou les revenus de leurs biens-fonds et de leurs capitaux.

De plus, les universités s'étant progressivement retrouvées assujetties aux communautés autonomes, leur financement en a fait de même. De la sorte, les communautés demeurent les seules à décider des montants attribués à chaque établissement. Dans ce modèle, la seule exception tient au mandat constitutionnel exclusif donné à Madrid pour sauvegarder l'équité sur l'ensemble du territoire par un système de bourses et de subventions.

Il existe autant de modèles de financement que de communautés autonomes. Ils sont aussi variés que les combinaisons possibles entre les critères pour l'attribution des ressources et les mécanismes de leur répartition.

La seconde source de revenus – les frais de scolarité et de cours – est fixée par l'administration, interdisant ainsi aux universités de dépasser les seuils qui leur ont été impartis. À l'heure actuelle, ils demeurent bien en deçà de ce que coûte en réalité un étudiant, une situation à laquelle les régions européennes avoisinantes doivent également faire face.

Entre 1978 et 2007, l'Espagne a enregistré de remarquables succès dans la démocratisation et la décentralisation de son système d'enseignement supérieur. Désormais, l'un des plus grands défis qu'elle doit encore relever touche la coordination, la coopération et le contrôle de la qualité, ce qui favorisera la présence d'une plus grande variété d'établissements.