

Examens des politiques
nationales d'éducation



L'enseignement supérieur en Irlande



OCDE 

ÉDITIONS OCDE

Examens des politiques nationales d'éducation

L'enseignement supérieur en Irlande



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Publié en anglais sous le titre :
Reviews of National Policies for Education
Higher Education in Ireland

© OCDE 2006

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.

Avant-propos

Les examens des politiques nationales d'éducation menés par le Comité de l'éducation de l'OCDE sont un moyen, pour les pays membres, d'amener leurs pairs à réfléchir aux questions d'éducation. La politique de l'enseignement supérieur en Irlande a été examinée par le Comité en 2003 à la demande des autorités irlandaises. Cet examen a eu lieu alors que l'Irlande s'était fixé pour objectifs stratégiques de « placer [son] système d'enseignement supérieur dans le groupe de tête des pays de l'OCDE en termes de qualité et de niveau de participation » et de « constituer des infrastructures de recherche, de développement et d'innovation d'envergure mondiale ». Ces deux objectifs ont servi à définir le cadre de référence de l'examen (voir l'annexe A).

La première partie de l'examen est constituée par le rapport des examinateurs de l'OCDE. Ce rapport, qui s'appuie sur le rapport de base établi par les autorités irlandaises et sur d'autres sources, analyse les principaux défis auxquels fait face le système d'enseignement supérieur de l'Irlande. Il recommande une série d'actions, qui s'articulent autour de cinq thèmes généraux : le pilotage stratégique du système d'enseignement supérieur, la gouvernance et la gestion des établissements d'enseignement supérieur, la gestion stratégique de la recherche, de la R-D et de l'innovation, l'accès et la participation, ainsi que l'investissement dans l'enseignement supérieur.

Le chapitre 1 décrit le contexte et le cadre de référence de cet examen, et fournit un aperçu historique ainsi que des comparaisons à l'échelle internationale. Le chapitre 2 analyse la structure du système d'enseignement supérieur irlandais et met en lumière la nécessité de mettre en place une stratégie unifiée. Le chapitre 3 traite des problèmes de gouvernance et de gestion et recommande des réformes dans plusieurs domaines. Le chapitre 4 étudie les questions de l'élargissement de l'accès et de la formation tout au long de la vie, en mettant particulièrement l'accent sur la formation des adultes, les étudiants à temps partiel, les étudiants handicapés et le recrutement des étudiants étrangers. Le chapitre 5 porte sur l'investissement dans la recherche et le développement. Le chapitre 6 examine la gestion stratégique du secteur, en particulier les rôles complémentaires des universités et des instituts de technologie. Le chapitre 7 aborde la nécessité d'accroître l'investissement dans l'enseignement supérieur et recommande une participation plus importante des étudiants aux coûts de leurs études. Enfin dans le chapitre 8, le dernier chapitre du rapport des examinateurs, il y a

un résumé des principales conclusions et une liste de toutes les recommandations élaborées dans les chapitres 2 à 7.

L'équipe des examinateurs se composait des membres suivants : Michael Shattock (Royaume-Uni), qui a rempli les fonctions de rapporteur, Karsten Brenner (Allemagne), John Dawkins (Australie), Bénédicte Gendron (France), Aims McGuinness (États-Unis), Jo Ritzen (Pays-Bas) et Abrar Hasan (OCDE), qui s'est aussi chargé de la coordination de la publication. Susan Copeland a apporté son concours à l'édition de cet ouvrage et Noëleen El Hachem s'est chargée des tâches administratives.

Table des matières

Résumé	11
<i>Partie I</i>	
Rapport des examinateurs	
<i>Chapitre 1. Contexte et comparaisons internationales</i>	19
Introduction	20
Le rôle de l'enseignement tertiaire en Irlande	22
Comparaisons internationales	25
Dépenses nationales d'éducation	28
Financement des établissements	31
Références	34
<i>Chapitre 2. L'enseignement tertiaire à la croisée des chemins en Irlande</i> ..	35
La structure du système d'enseignement tertiaire irlandais	37
Un système composite	39
L'enseignement tertiaire a besoin d'un concept uniforme	39
Création d'une Autorité de l'enseignement tertiaire (Tertiary Education Authority – TEA)	40
Recommandations	42
Références	43
<i>Chapitre 3. La gouvernance et la gestion des établissements d'enseignement supérieur en Irlande</i>	45
Modifications nécessaires du cadre financier	46
Gouvernance et gestion des établissements	49
Recommandations	54
Références	55
<i>Chapitre 4. Élargir l'accès à l'enseignement tertiaire et promouvoir la formation tout au long de la vie</i>	57
Repenser le rôle des établissements d'enseignement supérieur ...	60
Étudiants à temps partiel	61
Population étudiante : les projections de la HEA	62

Transfert d'unités de valeur et validation des acquis de l'expérience (VAE)	62
Rétention	63
La dimension internationale	64
Recommandations	66
Références	67
Chapitre 5. La recherche, la R-D et l'innovation	69
Instituts de technologie et universités : des rôles distincts dans la recherche	71
Coordination de la recherche, infrastructures et investissements	72
Un besoin d'investissement continu	74
Nombre d'étudiants en post-licence	74
Organisation de la recherche	76
Innovation	78
Recommandations	80
Références	81
Chapitre 6. La gestion stratégique du système d'enseignement tertiaire en Irlande	83
La structure de l'Autorité de l'enseignement tertiaire	84
Élaboration d'une stratégie nationale orientée sur l'enseignement tertiaire et l'innovation	85
Stratégie et performances des établissements	87
Politiques d'investissement et de financement	89
L'élaboration de statistiques sur l'enseignement tertiaire en Irlande	95
Recommandations	95
Référence	96
Chapitre 7. Un impératif : investir davantage dans l'enseignement tertiaire	97
Réintroduction des frais	98
Système de financement des études	99
Le chemin à suivre	100
Recommandations	103
Référence	103
Chapitre 8. Conclusions	105
La base institutionnelle	106
Recherche et innovation	108
Recommandations	110

Partie II

Rapport de base

Chapitre 9. Un bref aperçu de l'Irlande	119
Histoire de l'Irlande	120
Principaux organes exécutifs et législatifs	123
La population en quelques chiffres	126
Les confessions religieuses	127
Langues officielles et minoritaires	129
Tendances de l'économie et du marché de l'emploi	130
Les aspects du changement social	132
Notes	134
Chapitre 10. Système et politique d'éducation	135
L'éducation ancrée dans la tradition	136
Administration et formation du système éducatif moderne	137
Préparer le système éducatif irlandais à l'avènement de la société du savoir	143
Principaux objectifs du système éducatif	147
Les tendances du financement de l'éducation	148
Niveaux – Évaluation	149
Structure et administration de l'enseignement supérieur	150
La formation des adultes	153
Colleges du troisième degré hors universités et instituts de technologie	155
Références	164
Chapitre 11. Réforme récente et cadre législatif de l'enseignement supérieur	165
Pourquoi cette réforme?	166
La réforme : objectifs et moyens	166
La Loi de 1997 sur les universités (<i>Universities Act</i>)	168
Développement du secteur non universitaire	169
Vers un système national des qualifications	172
Repenser la politique de la recherche	173
Références	176
Chapitre 12. Le système universitaire	177
Histoire et développement de l'université	178
Évolution de la vie universitaire	187
Évolution du rôle de l'université	189
Évolution de la gestion et de l'administration de l'université	191
Les tendances et défis de la recherche	193

Le financement des universités	194
Pour une culture universitaire de qualité	196
Notes	197
Références	197
Chapitre 13. Les instituts de technologie	199
Introduction	200
Les origines des <i>colleges</i> techniques régionaux	200
Le développement des <i>colleges</i> techniques régionaux	203
Vers un nouveau cadre législatif	206
Les indicateurs du succès des <i>colleges</i> techniques régionaux	207
Origines de l'Institut de technologie de Dublin (DIT)	208
Systèmes de gestion des instituts	212
Références	213
Chapitre 14. Organisation de l'enseignement supérieur	215
Mode de sélection pour l'accès à l'enseignement supérieur	216
Profil des étudiants et enseignements	217
Offre et demande de places par filière, 1991-2001.	224
Taux d'obtention d'un diplôme et de rétention de la population étudiante	225
Accès des milieux défavorisés à l'enseignement supérieur.	227
Échanges étudiants	229
Services aux étudiants.	230
Enseignement et apprentissage	232
L'enseignement supérieur et le concept de formation tout au long de la vie	234
Placement des diplômés	236
Dépenses consacrées à l'aide aux étudiants	237
Notes	240
Références	241
Chapitre 15. Réalités et défis d'aujourd'hui	243
Introduction	244
Le financement.	246
Les enjeux de la recherche	252
Le cadre général et la gouvernance	260
Formation tout au long de la vie et enseignement supérieur	266
Assurance et amélioration de la qualité	270
Les défis internationaux	275
Notes	281
Références	281

Annexe A. Cadre de référence	283
Annexe B. Contributions à l'examen des politiques nationales d'éducation – L'enseignement supérieur en Irlande	286
Annexe C. Programme de recueil d'informations et de visites effectuées par les examinateurs	290
Annexe D. Documentation communiquée pour les besoins de cet examen par le ministère irlandais de l'Éducation et de la Science	292
Annexe E. Liste d'acronymes	295

Tableaux

1.1. Population ayant achevé au moins le second cycle de l'enseignement secondaire (2002)	26
1.2. Population qui a achevé l'enseignement tertiaire (2002)	27
1.3. Taux d'entrée nets dans l'enseignement tertiaire (2002)	28
1.4. Dépenses consacrées aux établissements d'enseignement, en pourcentage du PIB, tous niveaux d'études confondus (2001)	29
1.5. Dépenses destinées aux établissements d'enseignement, en pourcentage du PIB et par niveau d'études (1995, 2001)	30
1.6. Sources de financement des universités, 2001/2002	31
1.7. Dépenses de R-D en Irlande en pourcentage du PIB, 2001	32
5.1. Financement public de la R-D en Irlande, Plan national de développement	77
12.1. Croissance du nombre d'étudiants à temps complet, 1965-2003	188
13.1. Évolution du nombre d'étudiants à temps complet dans les <i>colleges</i> techniques régionaux, 1970-1974	204
13.2. Nombre d'étudiants inscrits à temps complet dans les <i>colleges</i> techniques régionaux/instituts de technologie, 1980-2001	207
13.3. Pourcentage d'étudiants pour chaque niveau d'études au sein du DIT, 2001	212
13.4. Proportion d'étudiants inscrits à temps complet par filière au sein du DIT, 2001	212
14.1. Inscriptions à temps complet dans des établissements financés par l'État, 1991/92, 1996/97 et 2001/02	218
14.2. Nombre d'étudiants inscrits dans des établissements d'enseignement supérieur financés par le ministère de l'Éducation et de la Science en 2001/02	219
14.3. Inscriptions à temps complet dans des établissements relevant de la HEA, par niveau d'études, 1991/92, 1996/97 et 2001/02	220
14.4. Étudiants en pré-licence à temps complet, par filière, 1991/92 et 2001/02	220
14.5. Étudiants en post-licence à temps complet, par filière, 1991/92 et 2001/02	221

14.6. Inscriptions à temps partiel auprès d'établissements relevant de la HEA, par niveau d'études, en 1991/92 et 2001/02	221
14.7. Niveaux d'études dans les instituts de technologie (dont le DIT et le TRBDI)	222
14.8. Étudiants à temps complet dans les instituts de technologie, par filière.	222
14.9. Enseignements proposés dans les instituts de technologie, par filière.	223
14.10. Étudiants en pré-licence à temps complet, par faculté, DIT, 2002/03.	223
14.11. Étudiants en post-licence, par filière du DIT, 2002/03	224
14.12. Demande/offre par filière et par type de diplôme	225
14.13. Situation des étudiants ayant obtenu un <i>degree</i> en 2000, un an après	236
14.14. Situation des diplômés ayant obtenu un <i>subdegree</i> (2000), un an après.	237
14.15. Dépenses publiques pour l'aide aux étudiants en 2002, en EUR millions	237
14.16. Frais de scolarité en pourcentage du coût unitaire par filière	238
15.1. Dépenses brutes pour l'enseignement supérieur, 1995-2004 (estimations).	246
15.2. Financement de la recherche dans l'enseignement supérieur, 2000-juin 2002	254
15.3. Dépenses générales de recherche et développement en pourcentage du PIB en Irlande et dans d'autres pays.	256
15.4. Universités : Composition des organes de gouvernance	265

Graphiques

6.1. L'Autorité de l'enseignement tertiaire	85
6.2. Proposition d'une structure nationale pour la gouvernance et la gestion stratégique de l'enseignement tertiaire.	87
6.3. Allocation des ressources récurrentes aux établissements d'enseignement supérieur	94
10.1. Le Système éducatif irlandais	138
14.1. Estimation du pourcentage d'une cohorte d'âge entrant dans l'enseignement supérieur, par catégorie socio-économique, 1998	228

Résumé

Les effectifs du système d'enseignement supérieur irlandais augmentent d'environ 2 % par an depuis le milieu des années 60 et le taux de participation par classe d'âge atteint aujourd'hui 57 %. Le système n'en est pas moins à la croisée des chemins alors qu'il s'efforce d'atteindre les objectifs stratégiques du gouvernement : « *placer [son] système d'enseignement supérieur dans le groupe de tête des pays de l'OCDE en termes de qualité et de niveau de participation* » et « *constituer des infrastructures de recherche, de développement et d'innovation d'envergure mondiale* ». Ces deux objectifs ont servi à définir le cadre de référence de l'examen du système d'enseignement supérieur irlandais mené par le Comité de l'éducation (voir l'annexe A).

Le rapport des examinateurs (partie I de cette publication) décrit l'analyse des principaux défis auxquels fait face le système et recommande une série d'actions, qui s'articulent autour de cinq thèmes généraux :

- Le pilotage stratégique du système d'enseignement supérieur.
- La gouvernance et la gestion des établissements d'enseignement supérieur.
- La gestion stratégique de la recherche, de la R-D et de l'innovation.
- L'accès et la participation.
- L'investissement dans l'enseignement supérieur.

Le rapport des examinateurs s'appuie sur le rapport de base préparé par les autorités irlandaises (partie II de cette publication), 85 présentations publiques préparées par diverses parties prenantes et organisations, ainsi que sur les entretiens de l'équipe d'examineurs avec différentes parties intéressées pendant son séjour de deux semaines en Irlande.

Le pilotage stratégique du système d'enseignement supérieur

Le rapport des examinateurs souligne que l'Irlande souffre de l'absence de stratégie unifiée pour son système d'enseignement supérieur. Pour résoudre ce problème, il est recommandé de réunir les universités et les instituts de technologie dans un cadre stratégique unique – tout en préservant les rôles spécifiques de chacun – sous l'égide d'une nouvelle Autorité de l'enseignement tertiaire (*Tertiary Education Authority* – TEA).

La volonté de l'Irlande de devenir une économie fondée sur l'innovation et la technologie suppose que l'enseignement supérieur devienne un vecteur essentiel de ce processus. Or, le système d'enseignement supérieur se trouve à l'interface de plusieurs ministères et il n'existe pas de mécanisme visant à définir une orientation stratégique pour ce secteur. Il est nécessaire de mettre en place un mécanisme de coordination efficace pour relier les priorités nationales de l'ensemble des ministères sur les questions relatives à la main-d'œuvre qualifiée, au financement des infrastructures des établissements, à la recherche, à la R-D et à l'innovation. Les examinateurs proposent de créer un nouveau Conseil national pour l'enseignement tertiaire, la recherche et l'innovation, qui rassemblerait les différents ministères concernés, afin de fixer un programme stratégique national continu pour l'enseignement supérieur et de renforcer ses liens avec l'innovation, les qualifications et l'économie.

*La gouvernance et la gestion des établissements
d'enseignement supérieur*

Parallèlement à l'évolution du système d'enseignement supérieur, il importe de moderniser en profondeur et d'adapter les mécanismes de gouvernance et de gestion des établissements d'enseignement supérieur irlandais. Dans le cadre des grands objectifs nationaux, les établissements doivent renforcer leur axe stratégique. Il faudra pour cela agir sur des aspects tels que les méthodes de gouvernance et l'exercice de l'autorité. Les pouvoirs publics doivent offrir aux établissements d'enseignement supérieur plus d'autonomie afin qu'ils puissent se diriger par eux-mêmes en accord avec les objectifs nationaux. Conformément à ces objectifs, la gestion des établissements doit être modernisée. Dans leur rapport, les examinateurs relèvent des manques dans les dispositions applicables dans ces domaines et proposent plusieurs recommandations.

Pour rapprocher les établissements d'une stratégie nationale et renforcer la transparence, les examinateurs recommandent d'utiliser des contrats renouvelables annuellement pour les établissements, par l'intermédiaire de l'Autorité de l'enseignement tertiaire proposée. Ils préconisent également des changements de taille, de fonctionnement et de représentation des conseils d'administration des universités afin d'en faciliter la gestion et de renforcer l'obligation de rendre compte au public, et recommandent que les conseils d'administration se préoccupent davantage des questions stratégiques. S'agissant des instituts de technologie, ils conseillent de séparer les rôles de l'organe de direction, qui doit se concentrer sur les aspects stratégiques, des fonctions de gestion du directeur ou du président de l'institut. Ils proposent un certain nombre de mesures visant à alléger le fardeau administratif des

établissements, à renforcer l'autonomie et à faciliter la modernisation de la gestion. Ils prônent notamment l'élaboration d'un cadre raisonnablement sûr pour planifier le financement (y compris un système de financement sur plusieurs années), des dispositifs permettant de dégager et de conserver des excédents, ainsi qu'une réforme des mécanismes de financement de base afin de s'assurer l'entretien des équipements et des locaux. Les examinateurs préconisent également d'associer plus étroitement l'allocation des ressources au sein des établissements avec leurs plans stratégiques, par des mécanismes plus transparents prévoyant des incitations en fonction des résultats.

*La gestion stratégique de la recherche, de la R-D
et de l'innovation*

Entre 1996 et 2002, le financement de la recherche a connu un accroissement sans précédent en Irlande. Il est généralement admis que la mise en place du programme PRTL (Programme for Research in Third-Level Institutions), qui fournit d'importants moyens pour la recherche depuis 1998, a changé la culture de la recherche dans le pays. Toutefois, si l'on veut atteindre l'objectif des 3 % du produit intérieur brut (PIB) défini à Lisbonne, les entreprises – qui sont très en retard – comme les autorités devront investir bien davantage. En outre, plusieurs réformes structurelles et institutionnelles sont requises pour faire le meilleur usage de ces ressources. Le rapport des examinateurs analyse les principales adaptations institutionnelles nécessaires pour rendre l'investissement plus efficace et présente plusieurs recommandations politiques.

Les faiblesses du système d'enseignement supérieur irlandais se concentrent sur les études post-licence et la recherche ainsi que sur les liens entre la R-D et l'innovation. L'investissement des entreprises dans la R-D est faible et l'industrie locale ne représente qu'un tiers des dépenses de R-D. L'objectif premier des recommandations des examinateurs dans ce domaine vise à intégrer la recherche, la R-D et l'innovation dans le cadre stratégique plus large de l'enseignement supérieur et des politiques économiques et régionales. Parmi les principaux points de ces recommandations, figurent les éléments suivants : maintien des rôles distincts des instituts de technologie et des universités en matière de recherche; rationalisation des multiples organismes chargés des financements de la recherche par la mise en place d'un grand organisme national de financement de la recherche, sur le modèle de la US National Science Foundation; création d'un Comité pour la politique de la recherche et nomination d'un conseiller scientifique en chef en vue de mieux coordonner le financement et les orientations de la recherche; et investissement notablement plus important dans le soutien au niveau post-licence, dans le but de multiplier par plus de deux le nombre de doctorants

d'ici à 2010. Avec seulement 5 %, le pourcentage d'étudiants étrangers par rapport aux étudiants nationaux/de l'UE est faible. Parmi les mesures visant à renforcer ses programmes de doctorat, il conviendrait que l'Irlande s'efforce de doubler le nombre de ses étudiants étrangers au cours des cinq prochaines années. Comme suite à la rédaction d'une première version du rapport des examinateurs, un conseiller scientifique en chef a été désigné. Les examinateurs font toutefois remarquer que ce dernier ne semble pas disposer de l'autorité nécessaire pour coordonner les différentes tâches comme il était préconisé dans leur rapport, pas plus que le Comité pour la politique de la recherche n'a le rôle stratégique recommandé.

L'accès et la participation

La grande force du système d'enseignement supérieur irlandais tient au fait qu'il a su accroître ses effectifs tout en préservant son niveau de qualité. Cependant, cette expansion concerne presque exclusivement les étudiants âgés de 18 à 21 ans et essentiellement les enfants de cadres ou de professions libérales. À moins que des mesures ne soient engagées, la hausse attendue du taux de participation par classe d'âge consolidera encore davantage la présence des étudiants issus des classes moyenne et supérieure. L'équité sociale aussi bien que les arguments économiques plaident en faveur d'un regain d'efforts en vue d'élargir la participation à l'enseignement supérieur. Le rapport des examinateurs présente plusieurs recommandations visant à améliorer l'accès en faveur des groupes désavantagés et des adultes.

Dans une perspective à plus long terme, les efforts déployés pour accroître la participation des étudiants issus de milieux défavorisés exigeront des investissements au niveau de l'éducation préscolaire et du primaire. Il peut également être intéressant de renforcer les services d'orientation professionnelle. Il convient de prendre des mesures visant à renforcer la mise en œuvre des recommandations de la Commission sur le système de points. Si l'on ajuste le système de financement des établissements, des incitations financières peuvent être offertes pour reconnaître les coûts supplémentaires qu'impliquent l'admission et le maintien d'étudiants issus de milieux défavorisés.

Si l'on veut faciliter l'accès de l'enseignement supérieur aux adultes, il est nécessaire d'augmenter le nombre d'étudiants à temps partiel. Pour ce faire, on peut par exemple supprimer la distinction entre étudiants à temps complet et à temps partiel en ce qui concerne le paiement des frais de scolarité et l'obtention d'une allocation de subsistance. Des dispositions pourraient être prises pour prendre en compte les étudiants à temps partiel (au prorata du

temps complet) dans le calcul des subventions récurrentes. Il conviendrait également d'encourager la formation tout au long de la vie.

L'investissement dans l'enseignement supérieur

Des efforts considérables seront encore nécessaires pour atteindre les objectifs du gouvernement pour le secteur de l'enseignement tertiaire, notamment le soutien qu'il peut apporter au développement d'une économie tournée vers l'innovation en Irlande. Si les investissements n'augmentent pas, l'enseignement supérieur risque de ne pas pouvoir contribuer au renforcement de l'économie du savoir et de ne pas être à même de tirer pleinement parti du climat d'innovation que l'Irlande aspire à créer. Le système a besoin de subsides pour répondre à plusieurs objectifs : expansion continue de la participation (malgré la baisse de la démographie), infrastructures de recherche, nouveaux bâtiments et travaux de maintenance, rationalisation et modernisation, ainsi que pour élargir la participation, améliorer les taux de rétention et mieux soutenir la formation tout au long de la vie.

Les besoins de financement de l'éducation en Irlande sont toutefois concurrencés par de nombreuses autres demandes sur les finances publiques, et le budget de l'éducation ne laisse que peu de marge de manœuvre pour accroître le financement de l'enseignement supérieur, dans la mesure où les autres dépenses d'éducation en Irlande sont inférieures à la moyenne de l'OCDE. Les frais payés par les étudiants constituent une source possible de ressources supplémentaires pour l'enseignement supérieur. Les données montrent que les avantages que retirent les particuliers des études supérieures sont importants et une partie des gains de revenu potentiels pourrait servir de base à la contribution des étudiants. Les examinateurs ne pensent pas que cela soit contradictoire avec la nécessité d'élargir la participation, si l'on considère que la suppression des droits de scolarité de 1995 n'a pas eu d'impact notable sur la composition socio-économique des effectifs d'étudiants. Si elle est bien pensée, la politique favorisera l'équité au lieu de la réduire. Pour que ce régime soit efficace, il faut toutefois introduire les mécanismes liés aux conditions de ressources, conformément aux recommandations du rapport de Buitleir sur les moyens de subsistance des étudiants. Il faut également que les contributions des étudiants deviennent des ressources additionnelles nettes pour le secteur et ne soient pas utilisées pour compenser des réductions de dépenses publiques. Abroger la politique de gratuité des frais de scolarité représente clairement une décision politique délicate et controversée. Les examinateurs estiment cependant que si cette politique reste en place, il semble improbable que les financements publics puissent répondre aux besoins d'investissement supplémentaire dont le système d'enseignement supérieur a besoin.

PARTIE I

Rapport des examinateurs

PARTIE I
Chapitre 1

Contexte et comparaisons internationales

Ce chapitre décrit le contexte dans lequel s'est déroulé l'examen de l'enseignement supérieur en Irlande ainsi que le mandat de l'examen. Il contient un aperçu du système d'enseignement supérieur irlandais, ainsi que certaines comparaisons à l'échelon international.

Introduction

Cette étude a été commandée par les pouvoirs publics irlandais dans le cadre du programme d'examen des politiques par le Comité de l'éducation de l'OCDE. L'équipe qui en a été chargée se composait de :

- Karsten Brenner (Allemagne), ancien directeur général, ministère fédéral allemand de l'Éducation et de la Recherche.
- John Dawkins (Australie), président de Elders Rural Bank and Law Central Ltd., ancien ministre de l'Emploi, de l'Éducation et de la Formation et ancien ministre des Finances.
- Bénédicte Gendron (France), professeur des universités, Université Montpellier III; chercheure au Centre de recherches sur la formation, l'éducation et l'enseignement de l'Université Montpellier III et chercheure associée au Centre régional associé du Centre d'études et de recherches sur les qualifications d'Île-de-France, Université Paris I Panthéon-Sorbonne.
- Abrar Hasan, chef de la Division des politiques d'éducation et de formation de l'OCDE.
- Aims McGuinness (États-Unis), associé principal, *National Centre for Higher Education Management*, Boulder, Colorado.
- Jo Ritzen (Pays-Bas), président de l'université de Maastricht et ancien ministre de l'Éducation, de la Culture et de la Science.
- Michael Shattock (Royaume-Uni), rapporteur, professeur associé, *Institute of Education*, université de Londres.

L'équipe a séjourné en Irlande du 15 au 27 février 2004 et y a rencontré des représentants de plusieurs ministères (Éducation et Science, Finances et Entreprises, Commerce et Emploi), ainsi que des membres du Comité conjoint de l'Oireachtas sur l'éducation et la science, de l'Agence pour l'enseignement supérieur (*Higher Education Authority – HEA*), de la Conférence des présidents des universités irlandaises (*Conference of Heads of Irish Universities – CHIU*), du Conseil des directeurs d'instituts de technologie, des représentants des conseils pour la recherche, de la *Science Foundation Ireland (SFI)* et d'autres agences de financement de la recherche, d'organismes de qualification dans l'enseignement, d'organisations syndicales, du Syndicat national des étudiants (*Union of Students in Ireland*) et d'autres organisations. L'équipe a également visité trois universités (*University College Dublin, University College*

Cork et *University of Limerick*) et quatre instituts de technologie (Tallaght, Waterford, Cork et Tralee). Elle a reçu 88 contributions de personnes physiques et morales (voir l'annexe B). L'annexe C présente le programme complet des réunions et visites destinées à recueillir des témoignages et des informations. Ce programme a été élaboré par le ministère irlandais de l'Éducation et de la Science.

Le cadre de référence du rapport, défini en concertation avec le gouvernement irlandais, est énoncé à l'annexe A. Très large, il couvre l'ensemble du système d'enseignement supérieur et invite à examiner les questions et options de politique sous tous les angles : missions, gestion stratégique et structure du système, enseignement et apprentissage, recherche et développement, investissement, financement et compétitivité internationale. Le présent examen s'inscrit en particulier dans le cadre d'un des objectifs stratégiques de l'Irlande : « placer [son] système d'enseignement supérieur dans le groupe de tête des pays de l'OCDE en termes de qualité et de niveau de participation, avec pour priorité de constituer des capacités et des infrastructures de recherche, de développement et d'innovation d'envergure mondiale en Irlande, compte tenu de l'objectif plus large de l'UE, qui entend devenir l'économie et la société du savoir la plus compétitive et la plus dynamique du monde, comme convenu à Lisbonne (2000). » Cet examen a pour but d'évaluer dans quelle mesure l'enseignement supérieur répond à ces objectifs stratégiques et de formuler des recommandations d'améliorations.

Afin d'aider à la réalisation de cet examen, le ministère irlandais de l'Éducation et de la Science a fait rédiger (par le professeur John Coolahan) un rapport de base très utile (voir partie II). L'équipe tient à exprimer sa profonde reconnaissance à l'auteur de ce travail préparatoire, ainsi qu'aux 88 organismes et individus concernés par ces questions qui lui ont fait parvenir des contributions. L'étendue et la diversité de ces avis, orientations et recommandations démontrent abondamment l'engagement de l'Irlande en faveur de l'éducation et, en l'occurrence, de l'enseignement supérieur. Les réunions lors desquelles des témoignages oraux ont été recueillis ont été pleinement à la hauteur de cet engagement. L'équipe tient également à souligner le professionnalisme avec lequel les responsables du ministère ont répondu à sa demande d'éléments statistiques et d'autres informations supplémentaires au cours des visites et ultérieurement.

Cet examen se réfère d'un bout à l'autre à « l'enseignement tertiaire » plutôt qu'à « l'enseignement supérieur », le deuxième terme étant celui habituellement utilisé en Irlande et celui qui figure dans notre mandat. L'OCDE subdivise les programmes d'enseignement tertiaire en deux catégories : ceux de type A, qu'elle définit comme étant « axés sur un enseignement théorique et conçus pour préparer les étudiants à suivre un programme de recherche de haut niveau ou à exercer des professions exigeant

un niveau élevé de compétences », et ceux de type B, qui « sont classés au même niveau de compétences » que les formations tertiaires de type A, mais qui ont « une finalité professionnelle plus précise et conduisent directement au marché du travail ». Les formations de type B sont « habituellement plus courtes [...] [et] [...] les diplômes auxquels elles aboutissent ne sont pas assimilés à des titres donnant accès à une formation de niveau universitaire ». (OCDE, 2003). En Irlande, les cycles courts (*sub-degree*) proposés par l'Institut de technologie de Dublin (*Dublin Institute of Technology* – DIT) et les autres instituts de technologie peuvent globalement être considérés comme relevant de cette catégorie, tandis que les cycles longs (qui débouchent sur un *degree*) des instituts de technologie et des universités font partie des programmes de type A. Sauf lorsqu'il l'indique expressément, le présent rapport n'opère pas de distinction entre ces deux catégories. Il regroupe toutefois les universités et les instituts de technologie sous l'appellation « établissements d'enseignement supérieur ».

Le rôle de l'enseignement tertiaire en Irlande

Les principaux objectifs de la politique d'enseignement supérieur en Irlande sont énoncés dans le rapport de base comme suit :

- Encourager l'adaptation de l'enseignement supérieur aux besoins de la société et de l'économie.
- Élargir l'accès des milieux défavorisés et des adultes à l'enseignement supérieur.
- Viser l'excellence des enseignements et des formations.
- Développer des activités de recherche de qualité internationale.
- Instaurer des procédures d'assurance qualité efficaces et transparentes.
- Intégrer la formation tout au long de la vie dans la planification de l'enseignement supérieur.
- Élaborer des modèles pédagogiques novateurs, en utilisant les moyens offerts par les technologies de l'information et des communications (TIC).
- Améliorer la gouvernance des établissements et les procédures obligeant ces derniers à rendre des comptes.
- Promouvoir l'enseignement supérieur en considérant les aspects régionaux.
- S'attacher, conformément aux objectifs de « Lisbonne », à promouvoir le « rôle des universités dans l'Europe de la Connaissance ».

Tous ces objectifs ne sont pas fondamentalement différents de ceux de la plupart des pays de l'OCDE, mais l'examen que nous avons effectué laisse à penser qu'ils sont en cours de réalisation avec un succès variable.

L'enseignement tertiaire irlandais affiche une progression phénoménale : le taux de participation par classe d'âge est passé de 11 % en 1965 à 53 % (estimation) en 2003 et l'effectif étudiant d'environ 21 000 à plus de 137 000 sur la même période (informations fournies par le ministère irlandais de l'Éducation et de la Science). L'Irlande a été l'un des premiers pays européens à comprendre l'importance économique de l'enseignement et les économistes considèrent que cette augmentation des qualifications de la population active a généré près de 1 % de production nationale supplémentaire par an sur la dernière décennie. L'expansion de l'enseignement tertiaire a multiplié le niveau de vie moyen par 2.5. Les représentants des pouvoirs publics et ceux de l'enseignement tertiaire s'accordent généralement sur le fait que cette expansion est extrêmement bénéfique à la fois à la société et à l'économie irlandaises. L'enseignement tertiaire irlandais inclut également quelques établissements privés, situés essentiellement à Dublin. Les formations *degree* à temps partiel proposées par le *National College of Ireland* sont suivies par une proportion significative des étudiants irlandais et reflètent la forte demande de cursus à temps partiel à orientation professionnelle dans l'agglomération de Dublin.

L'investissement dans la recherche a été augmenté très tardivement, alors que le nombre d'étudiants de *first degree* (niveau correspondant aux trois ou quatre premières années d'études supérieures) s'était déjà accru depuis longtemps. La mise en place du Programme de recherche dans les établissements du supérieur (*Programme for Research in Third-Level Institutions – PRTL*), en 1998, en a constitué la première étape. Le succès de ce programme a généré un consensus, selon lequel l'investissement dans la recherche au sein des établissements d'enseignement supérieur est essentiel pour créer et pérenniser une société de la connaissance disposant d'une grande capacité d'innovation. Cet objectif est au centre de la stratégie de développement économique de l'Irlande. Cependant, sa concrétisation exige beaucoup d'efforts supplémentaires, tant en termes d'ampleur de l'investissement que de structures organisationnelles. Il est peut-être vrai que l'Irlande a d'ores et déjà atteint un niveau mondial dans certains domaines de la recherche, mais le cadre général de ce secteur ne lui permet pas encore de mener des activités de recherche de qualité internationale dans les secteurs qui tireront le développement économique auquel le pays aspire.

Ce rôle socio-économique de l'enseignement tertiaire, dont les responsables de ce système et l'État sont unanimes à reconnaître l'importance, fait de l'Irlande un pays à part en Europe et lui confère un précieux atout. On considère que la remarquable croissance économique de ce pays (supérieure à 9 % par an en moyenne de 1997 à 2000) est alimentée par l'arrivée d'un nombre accru de diplômés de haut niveau sur le marché du travail, mais la société à revenu élevé qui en résulte doit se montrer encore

plus compétitive à l'international pour continuer d'aller de l'avant en période de ralentissement économique. Plus de 90 % de cette expansion sont dus à la cohorte des 18-20 ans et principalement, comme dans la majeure partie de l'Europe, aux professions libérales et aux chefs d'entreprise et cadres. La formation tout au long de la vie, l'élargissement de la participation et l'encouragement de l'accès des adultes à l'enseignement tertiaire ne font pas l'objet d'une attention aussi soutenue et devront donc être étoffés à l'avenir si l'Irlande veut capitaliser sur la réussite qui a été la sienne au cours de la dernière décennie. Entre autres priorités, le Plan national de développement prévoit « la poursuite de l'investissement dans l'éducation et la formation, notamment via l'élaboration d'une vision stratégique pour la formation tout au long de la vie » (gouvernement de l'Irlande, National Development Plan 2000-2006, paragraphe 5.21).

La politique régionale constitue un autre aspect important. Il existe de considérables écarts d'activité économique, de richesse individuelle et de niveau d'études entre les régions d'Irlande, et ce sont précisément ces disparités auxquelles la Stratégie d'aménagement du territoire (*National Spatial Strategy*) doit remédier. Ainsi, le taux d'emploi varie significativement entre l'agglomération de Dublin, d'une part, et le *Border*, le *Midland* et l'Ouest de l'Irlande, d'autre part. Selon les estimations, 62 % des nouveaux emplois nets que les entreprises devraient créer en 2010 nécessiteront probablement un niveau d'études supérieur, contre moins de 30 % des emplois existant en 2001. La proportion actuelle est de 66 % dans le Sud-Est, le Sud-Ouest, le *Midwest* et l'agglomération de Dublin, mais de seulement 56 % dans le *Border*, le *Midland* et l'Ouest du pays (FÁS/ESRI *Forecasting Studies, Occupational Employment Forecasts by Region for 2010*, 2004). L'un des grands défis de la Stratégie d'aménagement du territoire consiste à identifier les principaux pôles d'innovation technologique en Irlande. Une note de discussion intitulée *Higher Education and the National Spatial Strategy* (McDonagh, 2003) localise les établissements d'enseignement supérieur par rapport aux points d'entrée régionaux (*gateways*). Elle souligne en particulier leur rôle crucial pour le développement économique régional, mais également l'importance du réseau d'instituts de technologie en tant qu'infrastructures clés du fait de leur orientation sur la technologie et le savoir, ainsi que de leur fonction dans l'éducation fondée sur les connaissances pratiques (ce sont en effet essentiellement les instituts de technologie qui dispensent ce type d'enseignement et qui proposent des formations dans le bâtiment et les travaux publics, l'hôtellerie/le tourisme, le secteur du contenu numérique, l'art et les métiers manuels). Cet aspect régional confère une dimension supplémentaire à l'enseignement tertiaire en Irlande et devrait donc se voir accorder une place plus importante dans toute déclaration d'objectifs. Le fait qu'à l'échelon national, Dublin concentre 60 % du total des places de *first*

degree, tout en affichant le plus faible taux de participation à l'enseignement tertiaire par classe d'âge (selon les estimations, ce taux ne dépasse pas 16 % dans la partie centrale de la ville), complique toutefois la situation. Cela montre en outre l'importance d'accorder la priorité à la formation tout au long de la vie, à l'élargissement de la participation et à l'encouragement de l'accès des adultes à l'enseignement supérieur.

L'importance de l'enseignement tertiaire pour le développement économique et social de l'Irlande ne doit pas occulter son rôle dans la vie intellectuelle et artistique du pays, ainsi que sa contribution à la citoyenneté et à la société civile. La Loi de 1997 sur les universités (*Universities Act*) énonce de manière admirable les missions des universités (dans ses paragraphes 12 et 14), mais il convient d'intégrer le texte avec le texte très clair du paragraphe 5 de la Loi de 1992 sur les collèges techniques régionaux (*Regional Technical Colleges Act*) pour qu'elle soit plus concrète et précise les fonctions des instituts de technologie. Tout en reconnaissant les attributions respectives des deux catégories d'établissement, ces modifications permettraient de souligner l'importance et la diversité des fonctions des instituts de technologie, mais aussi de protéger la liberté académique accordée aux universités. L'enseignement tertiaire doit être considéré comme un tout composé de différents types d'établissements remplissant différentes fonctions mais contribuant ensemble à préserver le dynamisme et la capacité d'innovation de la société irlandaise.

Nous observons que le contexte international n'est pas pris en compte dans la liste des objectifs, et c'est ce qui explique le nombre relativement modeste d'étudiants venant de pays non membres de l'UE que l'Irlande accueille dans ses établissements d'enseignement supérieur. À notre avis, c'est un point faible pour une nation qui, à l'échelon gouvernemental, joue un rôle essentiel dans le monde. Il est intéressant de mélanger les nationalités, mais, cet aspect étant mis à part, force est de constater que l'Irlande ne réussit pas à attirer des étudiants d'autres pays qui pourraient contribuer à son propre programme de recherche. C'est pourquoi nous demandons ci-après que des mesures soient prises pour encourager le recrutement d'un plus grand nombre d'étudiants étrangers et que ces mesures soient inscrites dans les principaux objectifs de politique.

Comparaisons internationales

L'économie nationale

Depuis le début des années 90, l'Irlande enregistre une croissance économique sans précédent : 4.78 % par an en moyenne entre 1990 et 1995, puis 9.5 % de 1995 à 2000, avec pour conséquence des changements sociaux de grande ampleur (Coolahan, 2004). Pendant la seconde moitié de la décennie,

son PIB a progressé de 59.8 % en valeur réelle, soit bien davantage qu'en Europe (15.7 % dans l'ensemble de l'Union européenne (UE)) et que dans la zone OCDE (18.7 %). Malgré un net ralentissement après 2000, à 4.8 % par an sur 2001-2003, la croissance en Irlande reste largement supérieure à la moyenne de l'UE (1.0 %) et de l'OCDE (1.6 %) et devrait se poursuivre *grosso modo* à ce rythme (OCDE, 2004a). L'Irlande est l'une des économies les plus productives, avec le sixième PIB par habitant de la zone OCDE. Bien qu'étant passé de 4.3 % en 2000 à 5.2 % en 2003, son taux de chômage reste faible (Coolahan, 2004). Cette richesse accrue n'est toutefois pas répartie uniformément et la lutte contre les inégalités socio-économiques demeure une priorité politique, qui repose en grande partie sur le système éducatif.

Taux d'inscription

Le taux de fréquentation et d'achèvement du deuxième cycle du secondaire, condition d'accès à l'enseignement tertiaire, a augmenté spectaculairement au cours des quatre dernières décennies :

Tableau 1.1. **Population ayant achevé au moins le second cycle de l'enseignement secondaire (2002)**

Pourcentage, par classe d'âge

	25-34	35-44	45-54	55-64	25-64
Irlande	77	65	51	37	60
Danemark	85	81	80	72	80
France	79	68	60	48	65
Allemagne	85	86	84	77	83
Suède	91	87	79	67	82
Suisse	88	85	80	75	82
Royaume-Uni	70	65	62	56	64
États-Unis	87	88	89	84	87
Moyenne OCDE	75	69	61	50	65
Moyenne UE ¹	75	68	60	49	64

1. Moyenne des États membres de l'UE pour lesquels les données sont extraites de OCDE, *Regards sur l'éducation 2004*.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2004*, tableau A2.2 (OCDE, 2004b).

D'après le premier Rapport de l'UE sur l'éducation, intitulé *Progress towards the common objectives in education and training* [en anglais uniquement], en 2002, 85.6 % des Irlandais âgés de 22 ans avaient achevé le deuxième cycle du secondaire, contre 75.4 % dans l'ensemble de l'UE (CEC, 2004). Le taux de fréquentation et d'achèvement du cycle d'enseignement tertiaire a également augmenté significativement et est supérieur à la moyenne OCDE : il a atteint 26 %, surpassant ainsi la moyenne OCDE (24 %) (tableau 1.2). Si l'on

Tableau 1.2. **Population qui a achevé l'enseignement tertiaire (2002)**
Pourcentage, par classe d'âge

	Enseignement tertiaire de type A et recherche avancée					Enseignement tertiaire de type B				
	25-34	35-44	45-54	55-64	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64	25-64
Irlande	14	10	7	5	10	23	15	12	9	16
Danemark	6	6	5	4	5	23	24	25	18	23
France	17	12	9	6	12	19	11	10	9	12
Allemagne	8	11	11	10	10	13	15	14	11	13
Suède	17	18	14	10	15	22	16	17	16	18
Suisse	10	10	9	7	9	17	17	16	14	16
Royaume-Uni	8	9	8	7	8	23	18	18	13	19
États-Unis	9	10	10	7	9	31	29	30	26	29
Moyenne OCDE	9	8	7	5	8	19	16	14	11	16
Moyenne UE ¹	10	9	7	6	8	17	14	13	10	14

1. Moyenne des États membres de l'UE pour lesquels les données sont extraites de OCDE, *Regards sur l'éducation 2004*.
Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2004*, tableau A3.3 (OCDE, 2004b).

comptabilise ensemble les programmes de type A et B, la part des 25-34 ans ayant achevé des études tertiaires atteint 37 %, contre une moyenne OCDE de 28 %.

En 2002, le taux d'entrée net dans l'enseignement tertiaire de type A avait grimpé à 39 % de la cohorte d'âge (hommes : 34 %; femmes : 43 %), contre une moyenne OCDE de 42 % (tableau 1.3). Si les formations tertiaires de type B sont prises en compte, le ratio passe à 57 % de la cohorte (hommes : 51 %; femmes : 61 %), contre une moyenne OCDE de 67 %. En 2002, 36 500 personnes ont accédé à l'enseignement supérieur via le système central des inscriptions (*Central Application System*). Quelque 90 % étaient âgées de 17 à 19 ans. Le pourcentage des nouveaux inscrits adultes est extrêmement faible : en 1997, il n'y avait que 2.3 % d'étudiants de 26 ans, contre plus de 19.3 % dans l'ensemble des pays de l'OCDE.

Malgré la forte expansion des effectifs étudiants et l'introduction de subventions pour cette population en 1968, les écarts d'accès restent considérables entre les catégories socio-économiques. Cette situation n'a pas évolué significativement après la suppression des frais de scolarité pour les étudiants en pré-licence en 1995/96; l'entrée dans l'enseignement supérieur a continué d'être largement fonction du milieu socio-économique. Même si les différentes universités s'efforcent de procéder à un certain rééquilibrage, les enfants de familles défavorisées s'orientent plus facilement vers les instituts de technologie. Le taux d'échec pendant les premières années d'études dans les instituts de technologie est néanmoins relativement élevé et bien supérieur à celui enregistré dans les universités. Le taux d'achèvement varie beaucoup, lui aussi, entre les deux secteurs. Il est plus élevé à l'université :

Tableau 1.3. **Taux d'entrée nets dans l'enseignement tertiaire (2002)**

Pourcentage

	Tertiaire de type B			Tertiaire de type A		
	H + F	Hommes	Femmes	H + F	Hommes	Femmes
Irlande ¹	18	17	18	39	34	43
Danemark	12	14	11	50	38	62
France	22	22	22	37	30	45
Allemagne ²	15	10	19	35	35	35
Suède	6	6	6	75	59	92
Suisse	14	16	12	35	37	32
Royaume-Uni	27	23	30	47	43	51
États-Unis ³	–	–	–	64	60	68
Moyenne OCDE	16	14	18	51	45	55
Moyenne UE ⁴	12	12	14	49	42	53

1. Inscrits à temps complet uniquement.

2. Le taux d'entrée dans l'enseignement tertiaire de type B est calculé comme taux d'entrée brut.

3. Les données relatives à l'enseignement tertiaire de type B sont incluses dans les chiffres concernant l'enseignement tertiaire de type A.

4. Moyenne des États membres de l'UE pour lesquels les données proviennent de OCDE, *Regards sur l'éducation 2004*.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2004*, tableau C2.1 (OCDE, 2004b).

selon une étude de la HEA sur 2001, 83.2 % des étudiants ont obtenu le diplôme validant les études pour lesquelles ils avaient opté à l'origine et le taux d'abandon semble n'être que de 10 % (Morgan, Flanagan et Kellaghan, 2001). Les instituts de technologie affichent un taux de non-achèvement des études nettement supérieur : environ un tiers des inscrits. Cependant, ils acceptent davantage de jeunes issus de milieux défavorisés et c'est durant la première année du *certificate* ou du *diploma* que les échecs sont les plus fréquents (Coolahan, 2004).

À l'instar d'autres pays, l'Irlande cherche à répondre à la demande de diplômés en science, en technologie et en ingénierie. Il ressort toutefois du Rapport de l'UE sur l'éducation que, parmi les 20-29 ans, la proportion de diplômés en mathématiques, science et technologie pour 1 000 habitants est en Irlande nettement supérieure à la moyenne de l'UE : 23.2 %, contre 9.3 % (CEC, 2004).

Dépenses nationales d'éducation

Les dépenses nationales d'éducation (publiques et privées) ont totalisé EUR 6 milliards en 2003, soit une progression considérable par rapport à 1990 (EUR 1.74 milliard). C'est l'équivalent de 4.44 % du PIB (Coolahan, 2004). L'investissement dans l'enseignement tertiaire a avoisiné EUR 1.44 milliard en 2004 (ministère irlandais de l'Éducation et de la science). Voici, comparé à

la moyenne OCDE, les dépenses consacrées par l'Irlande à l'éducation et à l'enseignement en 2000 :

Tableau 1.4. Dépenses consacrées aux établissements d'enseignement, en pourcentage du PIB, tous niveaux d'études confondus (2001)

	Public ¹	Privé ²	Total
Irlande ³	4.1	0.3	4.5
Danemark ⁴	6.8	0.3	7.1
France	5.6	0.4	6.0
Allemagne	4.3	1.0	5.3
Suède	6.3	0.2	6.5
Suisse	5.4	m	m
Royaume-Uni	4.7	0.8	5.5
États-Unis	5.1	2.3	7.3
Moyenne OCDE	5.0	0.7	5.6
Moyenne UE ⁵	5.0	0.4	5.3

« m » indique des données manquantes.

1. Dont subventions aux ménages destinées aux établissements d'enseignement. Dont dépenses directes provenant de la communauté internationale et destinées aux établissements d'enseignement.
2. Net des subventions destinées aux établissements d'enseignement.
3. En 2001, le PIB était supérieur de 20 % au produit national brut (PNB) irlandais; ce chiffre représente 4.88 % du PNB irlandais.
4. Subventions aux ménages non incluses dans les dépenses publiques, mais intégrées aux dépenses privées.
5. Moyenne des États membres de l'UE pour lesquels les données proviennent de OCDE, *Regards sur l'éducation 2004*.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2004*, tableau B2.1a (OCDE, 2004b).

L'Irlande investit globalement moins dans l'éducation que la moyenne des pays de l'OCDE. En termes de dépenses publiques, elle ne se classe que 25^e sur 30 pays de l'OCDE, et 23^e sur 27 pays (pour lesquels des données sont disponibles), si l'on inclut les dépenses privées. De 1995 à 2000, ses dépenses publiques sont tombées de 4.7 à 4.1 % d'un PIB en forte croissance.

L'investissement dans l'enseignement tertiaire, à 1.3 % du PIB, est légèrement inférieur à la moyenne OCDE de 1.4 % et sa part dans le PIB a demeuré constante à 1.3 % sur la période de croissance rapide du PIB au cours de la période 1995-2000 (tableau 1.5). L'investissement en 2001 a permis à l'Irlande de se classer 8^e sur 26 dans les statistiques de l'OCDE. Ce niveau d'investissement relativement élevé découle d'une forte augmentation des dépenses, parallèlement à un doublement des effectifs étudiants entre 1995 et 2000, contre une hausse de 39 % des dépenses d'éducation en général. Cependant, il faut le comparer à celui d'autres pays de l'OCDE qui consacrent un budget important à l'enseignement tertiaire, particulièrement les États-Unis (2.7 % du PIB), le Canada (2.5 %), le Danemark (1.8 %), la Finlande et la

Tableau 1.5. **Dépenses destinées aux établissements d'enseignement, en pourcentage du PIB et par niveau d'études (1995, 2001)**

	Enseignement primaire, secondaire et post-secondaire non tertiaire			Enseignement tertiaire				
	2001		1995	2001			1995	
	Public ¹	Privé ²		Total	Public ¹	Privé ²		Total
Irlande ³	2.9	0.1	3.1	3.9	1.1	0.2	1.3	1.3
Danemark ⁴	4.2	0.1	4.3	4.0	1.8	n	1.8	1.6
France	4.0	0.2	4.2	4.4	1.0	0.1	1.1	1.1
Allemagne	2.9	0.7	3.6	3.7	1.0	0.1	1.0	1.1
Suède ³	4.3	n	4.3	4.2	1.5	0.2	1.7	1.6
Suisse	3.9	0.6	4.5	m	1.3	m	m	m
Royaume-Uni	3.4	0.5	3.9	3.9	0.8	0.3	1.1	1.2
États-Unis ⁵	3.8	0.3	4.1	3.9	0.9	1.8	2.7	2.7
Moyenne OCDE	3.5	0.3	3.8	3.7 ⁶	1.0	0.3	1.4	1.3
Moyenne UE ⁷	3.5	0.2	3.6	3.7	1.1	0.1	1.2	1.2

« m » indique des données manquantes.

« n » indique une proportion négligeable ou voisine de zéro.

- Dont subventions aux ménages destinées aux établissements d'enseignement. Dont dépenses directes provenant de la communauté internationale et destinées aux établissements d'enseignement.
- Net des subventions destinées aux établissements d'enseignement.
- Les dépenses directes provenant de la communauté internationale et destinées aux établissements d'enseignement tertiaire sont supérieures de 1.5 % au total des dépenses publiques.
- Subventions aux ménages non incluses dans les dépenses publiques, mais intégrées aux dépenses privées. L'enseignement post-secondaire non tertiaire est inclus dans le second cycle du secondaire et dans l'enseignement tertiaire.
- Enseignement post-secondaire non tertiaire inclus dans l'enseignement tertiaire.
- Moyenne des pays membres de l'OCDE pour lesquels on dispose de données relatives à 1995.
- Moyenne des États membres de l'UE pour lesquels les données proviennent de OCDE, *Regards sur l'éducation 2004*.
Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2004*, tableau B2.1b (OCDE, 2004b).

Suède (1.7 %) et l'Australie (1.5 %). Par contre, l'Irlande se situe largement en deçà de la moyenne internationale en ce qui concerne l'enseignement primaire et secondaire.

En 2001, les dépenses par étudiant dans l'enseignement supérieur se sont élevées à USD 10 003 (OCDE, 2004b, tableau B1.1). Ce chiffre est légèrement inférieur à la moyenne OCDE (USD 10 052). L'Irlande est ici 14^e sur 26 pays. Le *Rapport de l'UE sur l'éducation* donne les chiffres suivants : EUR 9 900 en Irlande, contre une moyenne UE de EUR 8 200, avec l'Irlande classée en 5^e position sur 15. S'agissant des dépenses cumulées par étudiant sur la durée moyenne des études tertiaires, l'Irlande se classe à la 13^e place sur 27, avec USD 32 411, contre une moyenne OCDE de USD 42 906. Ce phénomène s'explique principalement par des périodes d'études en moyenne plus courtes. En Irlande, l'augmentation des dépenses publiques d'éducation tertiaire entre 1995 et 2000 (87 %) est significativement supérieure à la croissance de la population étudiante (26 %) et, sur cette période, les dépenses par étudiant ont

progressé de 14.8 % (données provenant du ministère irlandais de l'Éducation et de la Science), même si l'étude du cabinet FGS intitulée *The Future Funding of the Irish University Sector*, commandée par la Conférence des présidents des universités irlandaises (CHIU), affirme que l'aide directe de l'État par étudiant à l'université a reculé de EUR 1 240 (aux prix de 2002) entre 1995 et 2001 (FGS Consulting pour la CHIU, 2003).

Au cours des deux dernières années, le financement public des établissements d'enseignement supérieur a été orienté à la baisse. Selon les estimations de la CHIU, il a été comprimé de 4 % en valeur réelle) en 2003 et de 10 % en 2004.

Financement des établissements

En Irlande, l'enseignement tertiaire est fortement tributaire de l'État. La même étude de FGS recense les sources de financement suivantes pour les universités en 2001/2002 :

Tableau 1.6. **Sources de financement des universités, 2001/2002**

	Pourcentage
Dotation globale du Trésor public	55.5
Prise en charge des frais de scolarité par le Trésor public	29.6
Frais de scolarité payés par les étudiants en post-licence	3.6
Frais divers payés par les étudiants (<i>Student Service Charge</i>)	2.8
Frais de scolarité payés par les étudiants étrangers	4.4
Divers	4.1

Source : FGS Consulting pour la CHIU, *The Future Funding of the Irish University Sector*, Figure 2, page 15 (FGS pour la CHIU, 2003).

Il en ressort que l'État finance le secteur universitaire à 85 % (82 % selon les estimations du ministère) et apporte 90 % du budget des instituts de technologie. Depuis 1995/96, date de l'introduction de la gratuité des frais de scolarité (« *free fees* ») pour les étudiants en pré-licence, l'État se substitue aux financements privés (paiement de frais de scolarité) potentiels.

Dépenses nationales de R-D

L'Irlande investit nettement moins que la moyenne UE et OCDE dans la R-D. Les dotations de l'État à ce secteur affichent toutefois une augmentation rapide depuis quelques années. La recherche financée par les fonds publics est principalement menée dans les établissements d'enseignement supérieur, au premier rang desquels figurent les universités. Les instituts de technologie participent à la recherche appliquée, mais sur une base limitée. Hors enseignement supérieur, un certain nombre d'instituts publics sont également d'importants acteurs de la recherche. Dans son édition 2003 des

Statistics on Science and Technology in Europe (en anglais uniquement), l'UE/EUROSTAT met en lumière les éléments suivants :

Tableau 1.7. **Dépenses de R-D en Irlande en pourcentage du PIB, 2001**

	Pourcentage			
	Tous secteurs confondus	Établissements d'enseignement tertiaire	Organismes publics	Entreprises
Irlande	1.17	0.26	0.11	0.80
UE	1.98	0.41	0.25	1.30
États-Unis	2.82	0.40	0.20	2.10

Source : *Statistics on Science and Technology in Europe* (2003), tableau 2.1, UE/Eurostat.

Le niveau relativement bas des dépenses de l'Irlande est confirmé par deux autres indicateurs plus récents : en 2003, les crédits budgétaires publics de R-D ont représenté 0.33 % du PIB, contre une moyenne UE de 0.75 %, et l'investissement public dans la R-D en pourcentage de l'ensemble des dépenses publiques est ressorti à 0.97 % en Irlande, contre 3 % en Islande, 2.02 % en Finlande, 1.92 % en France, 1.73 % en Espagne, et 1.70 % aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (UE/Eurostat 2003, tableau 5.4).

Néanmoins, l'Irlande partait d'une très faible capacité de recherche. Dans les années 90, et surtout depuis 1998, elle a déployé des efforts considérables pour étoffer son niveau d'investissement public dans ce secteur, avec des taux de progression annuelle tout à fait remarquables : 5.9 % sur la période 1992-1997 et 12.3 % entre 1997 et 2002 (soit légèrement moins que la croissance du PIB durant les premières années, et nettement au-dessus ensuite). Le Plan national de développement 2000-2006, dans lequel l'État consacre EUR 2.5 milliards à la recherche, à la technologie, à l'innovation et au développement, c'est-à-dire cinq fois plus que sur 1994-1999, reflète cette nouvelle priorité politique (gouvernement de l'Irlande, 1999).

L'Irlande ayant la ferme intention de devenir un grand pôle international de recherche et d'innovation, elle devra continuer d'accroître son budget à long terme, comme le prévoit le Plan national de développement : à l'horizon 2010, le gouvernement vise un niveau d'investissement public dans la recherche équivalant à 0.58 % du PIB. Mais il faut aussi remédier à un autre problème : le sous-investissement des entreprises et de l'industrie dans la R-D. Selon l'objectif défini par l'UE à Lisbonne, il faudrait que l'Irlande investisse 3 % du PIB dans la R-D tournée vers l'avenir. Or, elle pourra seulement s'approcher de cet objectif si les entreprises apportent les deux tiers du financement, comme c'est le cas dans la plupart des économies développées. Pour ce faire, les multinationales devront se montrer plus enclines à mener

des activités de R-D en Irlande (à ce jour, un quart seulement d'entre elles participent activement à la R-D) et les entités locales devront, elles, investir davantage. Les sociétés à capitaux irlandais ne représentent qu'un tiers des dépenses totales de R-D des entreprises.

Les indicateurs montrent ainsi que l'Irlande a encore du chemin à parcourir pour atteindre ses objectifs en matière de recherche et d'innovation, mais également que des avancées significatives ont d'ores et déjà été réalisées. Certes, les chercheurs irlandais publient nettement moins de résultats de travaux (pour un million d'habitants) que les moyennes UE et OCDE (327 publications, contre respectivement 460 et 402). Certes, l'Irlande affiche un nombre relativement faible de « familles triadiques de brevets » (11.3 pour un million d'habitants), contre une moyenne de 36.3 pour l'UE. Certes, avec 49 chercheurs pour 10 000 actifs, elle se situe largement en deçà de la moyenne UE (53) et OCDE (62) (OCDE, 2003b). Cependant, ce pays enregistre l'un des plus forts taux d'accroissement en termes de productivité de la recherche, et sa communauté scientifique se montre plus performante que la moyenne européenne et que les États-Unis si l'on considère le nombre de travaux les plus cités en pourcentage du nombre total de publications scientifiques (données relatives à la période 1997-1999). Les Irlandais ont (en 2001) déposé 86 demandes de brevets pour un million d'habitants auprès de l'Office européen des brevets. La moyenne européenne est de 161 (Suède : 367, Finlande 338, Allemagne 310), mais l'Irlande améliore sans cesse son palmarès, avec des taux de croissance significatifs dans ce domaine (UE/Eurostat, 2003, tableau 5.4).

Les comparaisons internationales des dépenses ne permettent pas de dresser un tableau complet de la situation, mais confirment que l'Irlande est parvenue, au cours des 15 dernières années, à relever spectaculairement le taux de participation à l'enseignement tertiaire par classe d'âge sans que la qualité s'en ressente *a priori*. Nous avons vu néanmoins que cet accroissement n'est pas uniforme, mais concentré dans l'enseignement tertiaire à temps complet pour les 18-21 ans, aux dépens de l'élargissement de l'accès et de la formation tout au long de la vie. Les dépenses d'enseignement tertiaire diminuent en pourcentage du PIB, mais progressent plus rapidement que l'ensemble des dépenses d'éducation. Les établissements d'enseignement tertiaire dépendent très fortement du financement public, notamment par comparaison avec le Royaume-Uni. Dans le domaine de la recherche, l'Irlande est en train de rattraper son retard, mais, pour cela, elle devra continuer d'investir à long terme. Cependant, d'après les dernières statistiques, tant l'investissement public que l'investissement privé, et particulièrement ce dernier, y sont bien plus faibles que la moyenne UE et loin d'atteindre l'objectif fixé à Lisbonne pour 2010.

Références

- CEC (Commission of the European Communities) (2004), *Progress Towards the Common Objectives in Education and Training – Indicators and Benchmarks*, SEC 73, Bruxelles.
- Coolahan, J. (2004), *Country Background Report – Ireland*, présenté au Comité de l'éducation, OCDE sous EDU/EC(2004)13, et inclus dans ce rapport, partie II.
- EC/Eurostat (2003), *Statistics on Science and Technology in Europe*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- FAS (*Foras Aiseanna Saothair*)/ESRI (Economic and Social Research Institute) (2004), *Occupational Employment Forecasts by Region for 2010*, FAS/ESRI Manpower Forecasting Studies n° 11, Dublin.
- FGS Consulting pour la CHIU (Conference of Heads of Irish Universities) (2003), *The Future Funding of the Irish University Sector*, CHIU, Dublin.
- Gouvernement de l'Irlande (1999), *National Development Plan, 2000-2006*, Stationery Office, Dublin.
- McDonagh, S. (2003), *Higher Education and the National Spatial Strategy*, document de discussion (ébauche).
- Morgan, M., R. Flanagan et T. Kellaghan (2001), *A Study of Non-Completion in Undergraduate University Courses*, HEA, Dublin.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2003a), *Regards sur l'éducation : les indicateurs de l'OCDE 2003*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Au-delà du discours : Politiques et pratiques de formation des adultes*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Perspectives économiques de l'OCDE 2004*, n° 1, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Regards sur l'éducation : les indicateurs de l'OCDE 2004*, OCDE, Paris.

PARTIE I
Chapitre 2

**L'enseignement tertiaire à la croisée
des chemins en Irlande**

Ce chapitre analyse la structure du système d'enseignement supérieur irlandais. L'absence de perspective unique pour le secteur est soulignée et plusieurs recommandations sont formulées, notamment la création d'une Autorité de l'enseignement tertiaire, afin de résoudre ces problèmes.

Comme le montrent les comparaisons internationales ci-dessus, l'enseignement tertiaire irlandais se trouve à un carrefour important. Suite à l'amélioration du taux de participation par classe d'âge, il figure dans le groupe de tête en Europe et commence à investir significativement dans la recherche. Ces performances s'expliquent par le rythme de croissance alerte de l'économie, auquel elles ont elles-mêmes contribué. Le ralentissement de l'activité, et le tassement de la croissance qui s'est probablement ensuivi, s'est traduit par une baisse correspondante des dépenses d'enseignement tertiaire. Cette correction n'est toutefois pas la seule raison pour laquelle il est opportun d'établir un état des lieux de l'enseignement tertiaire en Irlande. Les informations très complètes, tant écrites qu'orales, que nous avons reçues laissent à penser que le système d'enseignement tertiaire est aujourd'hui à la croisée des chemins en raison de plusieurs autres facteurs importants :

- L'Irlande est bien déterminée à passer du statut d'économie importatrice de technologie (avec des coûts minimes) à une société reposant sur l'innovation et productrice de technologie. Pour que cet objectif soit atteint, son enseignement tertiaire, ses activités de recherche et ses entreprises innovantes doivent devenir les nouveaux moteurs du développement économique et de la compétitivité du pays à l'international.
- Ainsi que le Plan national de développement l'indique clairement, l'Irlande est fortement encouragée à relever son niveau d'investissement public dans un certain nombre d'autres domaines essentiels pour le développement économique : la santé, les transports et l'environnement, tout particulièrement, ainsi que l'enseignement primaire et secondaire.
- Le taux de naissances, qui, à 23 pour 1 000 dans les années 70, était le double de la moyenne européenne, devrait tomber à 13 pour 1 000 en 2016. L'entrée dans l'enseignement tertiaire se faisant majoritairement (à 90 %) à 18-20 ans, la baisse attendue du nombre d'élèves d'une cohorte d'âge qui sort chaque année de l'enseignement secondaire (d'environ 70 000 en 1990 à 53 000 d'ici 2015) pourrait peser sur les effectifs étudiants, sauf amélioration considérable du taux de rétention. Selon les prévisions de la HEA, le taux de participation par classe d'âge aura progressé à plus de 66 % à l'horizon 2015. Cependant, il faudra pour cela une amélioration significative du taux de rétention des élèves venant de milieux économiques défavorisés.

- Il faut prendre d'urgence des mesures supplémentaires pour élargir la participation à l'enseignement supérieur (même si l'enseignement tertiaire n'est pas le seul concerné), accroître le taux d'inscription des adultes et investir dans la formation tout au long de la vie, ainsi que pour aborder les aspects régionaux conformément à la Stratégie d'aménagement du territoire.
- Il est nécessaire de continuer d'investir dans la recherche et l'innovation, mais aussi de coordonner le traitement des questions liées aux infrastructures de recherche, afin que cet investissement puisse être géré de manière efficace et stratégique.
- Il y a lieu de déterminer le rôle à venir de la recherche et le statut des instituts de technologie, ainsi que de donner suite aux recommandations du Rapport Cromien, qui examine les attributions du ministère de l'Éducation et de la Science (DES, 2000a).
- La répartition des moyens, les méthodes de gestion financière et les exigences d'information actuellement en vigueur ne permettent pas de gérer un système d'enseignement supérieur productif.
- Il est urgent de moderniser et de rationaliser l'enseignement supérieur après une période pendant laquelle les établissements se sont concentrés sur leur propre croissance très rapide, de façon à ce que le système et les établissements soient gérés avec une efficacité et une rentabilité totales.
- À l'international, l'enseignement tertiaire en Irlande est jugé sous-performant ou n'est pas reconnu à sa juste valeur.
- Il est impératif de positionner l'Irlande de manière à ce qu'elle fasse preuve de compétitivité, de capacité d'innovation et remporte des succès à l'international, dans le contexte économique des deux prochaines décennies.

L'Irlande se transforme à un rythme impressionnant, et avec beaucoup de prévoyance, afin de remédier à ses points faibles, apparus au grand jour au début des années 80, et le mode de croissance de son économie lui procure des avantages hors du commun. Cependant, la nécessité d'ancrer une culture de la recherche, de mieux gérer les établissements, d'élargir le financement et d'éliminer les déséquilibres qui se sont inévitablement développés pendant les années de forte croissance impose à l'État comme à l'enseignement supérieur de définir un nouveau programme d'action.

La structure du système d'enseignement tertiaire irlandais

L'Irlande compte 20 principaux établissements d'enseignement tertiaire financés sur le budget public : sept universités et 13 instituts de technologie (auxquels il faut ajouter quelques petites structures de formation des

enseignants). On y recense également des établissements essentiellement privés, dont le plus important, le *National College of Ireland*, accueille quelque 900 étudiants à temps complet et près de 3 000 à temps partiel. Deux des universités, la *Dublin City University* et l'université de Limerick, sont issues d'instituts nationaux d'enseignement supérieur et ont été créées en 1989. La plupart des instituts de technologie étaient initialement des *colleges* techniques régionaux. Leur dénomination actuelle remonte à 1998. Cependant, trois nouveaux instituts ont été ouverts depuis cette date et un, celui de Limerick, est passé du statut de *college* technique à un statut supérieur. Le *Dublin Institute of Technology* (DIT), né en 1978 du regroupement de six *colleges* d'enseignement professionnel, est le plus grand. Il n'a pas réussi à devenir un établissement universitaire en 1997. Après avoir longtemps fonctionné en partenariat avec le *Trinity College* (Dublin), le DIT est pleinement habilité depuis 2001 à délivrer des diplômes (*first degree*, *master* et doctorat). En 2003, le Conseil pour la certification de l'enseignement supérieur et de la formation (*Higher Education and Training Awards Council – HETAC*) a autorisé les instituts de Waterford et de Cork à décerner leurs propres diplômes de *first degree*. En outre, Waterford peut désormais délivrer des *master degrees* (en enseignement). D'autres instituts demandent actuellement à bénéficier de pouvoirs analogues, et tous participent à la promotion des études jusqu'au niveau du doctorat. Les universités sont financées via l'Agence pour l'enseignement supérieur (*Higher Education Authority – HEA*), tandis que les instituts reçoivent une dotation budgétaire directe du ministère de l'Éducation et de la Science (*Department of Education and Science – DES*). En 2000, le Rapport Cromien a recommandé que le ministère cesse de financer directement les instituts de technologie (ministère de l'Éducation et de la Science – *Review of Department's Operations, Systems and Staffing Needs*) (DES 2000).

Un nombre aussi élevé d'établissements d'enseignement supérieur dans un pays de 4 millions d'habitants n'est pas sans conséquences. Malgré le taux de participation élevé par classe d'âge, les établissements sont, notamment, plus petits que la moyenne internationale. La plus grande université est le *University College, Dublin* (UCD) avec un peu plus de 15 000 étudiants à temps complet et 4 000 à temps partiel. La plus petite est celle de Maynooth, qui en accueille 4 500 à temps complet et 600 à temps partiel. La taille des instituts de technologie est beaucoup plus variable. Le DIT se situe à part, avec près de 10 000 étudiants à temps complet et plus de 5 000 à temps partiel, mais beaucoup d'établissements sont bien plus petits, avec environ 3 000 étudiants, ou moins, à temps complet et un nombre d'étudiants à temps partiel généralement inférieur. Il n'est pas surprenant que de nombreux instituts de technologie soient stratégiquement implantés dans des zones peu peuplées, mais le problème de la taille des établissements devient important lorsque les questions de concentration des activités de recherche et des effectifs post-

licence se posent en raison du coût élevé des infrastructures nécessaires, tant sur le plan physique (installations) que sur le plan humain (taille des équipes de chercheurs, moyens d'appui techniques et autres ressources).

Un système composite

L'un des points forts du système d'enseignement tertiaire irlandais est qu'il a su maintenir une diversité des missions, à la fois entre les universités et les instituts de technologie et au sein de ces deux secteurs. Les différences dans l'organisation, les modes de financement et les mécanismes d'information accentuent cette tendance. À notre avis, il est indispensable de préserver cette diversité, malgré l'évolution de certains aspects organisationnels (voir plus loin). Nous sommes particulièrement impressionnés de constater à quel point les instituts de technologie se considèrent différents des universités et estiment jouer un rôle moteur, conformément à la Stratégie d'aménagement du territoire, pour le développement économique local, en encourageant une plus large participation locale, en assurant la promotion de l'apprentissage et de la formation aux métiers manuels, en offrant des opportunités de gravir les différents niveaux du système éducatif et en proposant des formations appliquées. Nous ne pensons pas que le fait d'être situé à l'intérieur d'un point d'entrée régional justifie la transformation d'un institut de technologie en université. Selon nous, il est essentiel de préserver et de tirer pleinement parti de l'orientation pratique qui définit leur rôle au sein des points d'entrée régionaux. Ce rôle découle lui-même de la différenciation actuelle de leur mission. Du fait de son ancienneté, de sa taille, de l'éventail des programmes qu'il propose et de son implantation à Dublin, le DIT occupe une place à part parmi les instituts de technologie. Nous estimons néanmoins qu'il doit conserver la mission qui lui a été assignée en tant qu'établissement d'enseignement supérieur polyvalent répondant aux très larges besoins de formation générale et professionnelle de cette ville. Les instituts de technologie méritent de voir leur succès pérennisé et mis en avant, afin que leur différenciation par rapport aux universités ne soit pas considérée comme leur conférant un statut inférieur, mais les désigne au contraire comme des partenaires sur un pied d'égalité dans un système d'enseignement supérieur dynamique qui couvre une vaste palette de fonctions. Pour concrétiser pleinement cet objectif, il faut remédier à certains des points faibles de la structure actuelle. Nous formulons ci-dessous quelques propositions.

L'enseignement tertiaire a besoin d'un concept uniforme

Le cas de l'Irlande démontre qu'un système d'enseignement supérieur de masse doit répondre non seulement à la diversité des intérêts, des talents et des préférences des jeunes générations, mais également aux exigences du

marché du travail et de l'économie concernant différentes qualifications plutôt qu'un ensemble unique de compétences. C'est pourquoi nous estimons que l'Irlande doit conserver un système d'enseignement tertiaire différencié, tout en prenant des mesures destinées à mieux intégrer les différentes composantes. Bien qu'il soit communément admis que les instituts de technologie et les universités soient complémentaires, le concept de système uniforme reste lettre morte dans l'enseignement supérieur en Irlande. Nos interlocuteurs n'ont pas cessé de déplorer la fragmentation de la politique et affirmé que sa mise en œuvre freinait le développement. Le fait que l'un des deux secteurs soit géré par le ministère et l'autre par la HEA exacerbe ces problèmes. Même si nous avons constaté que la coopération locale était une réalité, par exemple à Cork entre l'université et l'institut de technologie, et entendu parler d'autres cas semblables, nous avons eu l'impression qu'un concept uniforme faisait défaut, bien que les efforts du PRTLII aient considérablement encouragé les partenariats. Même à Cork, où les accords de collaboration au niveau du *degree* donnent de bons résultats, les deux établissements n'ont pas réussi à créer un centre conjoint de recherche et de formation dans le domaine maritime/nautique, faute de pouvoir s'entendre dans un délai raisonnable sur un financement complémentaire provenant de sources nationales. À l'échelle internationale, la concurrence entre établissements est pourtant le plus souvent considérée comme un gage de qualité et de développement des structures. Les établissements d'enseignement supérieur irlandais doivent néanmoins admettre qu'ils sont de taille relativement modeste et que le système ne pourra pleinement exploiter ses atouts que si les établissements collaborent entre eux, que ce soit au niveau de la recherche, des formations de post-licence, des cycles *first degree* ou de la formation tout au long de la vie. Nous pensons qu'il faut encourager la collaboration *via* les mécanismes de financement, de façon à éliminer les entraves sectorielles et les autres obstacles qui existent de toute évidence. Cette collaboration, particulièrement dans l'optique d'un accès élargi et de la formation tout au long de la vie en général, doit être étendue aux *colleges* de formation continue, afin que la population locale bénéficie le plus possible d'opportunités de gravir les différents niveaux du système éducatif.

Création d'une Autorité de l'enseignement tertiaire (Tertiary Education Authority – TEA)

La création d'un organisme de financement unique, qui chapeauterait les instituts de technologie et les universités et que nous proposons de baptiser « Autorité de l'enseignement tertiaire » (*Tertiary Education Authority*), constituerait un pas important dans la prise de conscience de l'intérêt d'un système d'enseignement tertiaire uniforme. Ce projet est dans l'air depuis un certain temps, et nous tient à cœur, mais à condition que soient mis en place

des mécanismes permettant d'éviter que la mission de cette nouvelle autorité ne dévie des objectifs assignés. Nous décrivons plus loin les nouveaux mécanismes nécessaires à cette fin. Une telle modification permettrait notamment de lever certaines limitations à la gestion des établissements, qui, estiment les instituts de technologie, désavantagent ces derniers par rapport aux universités et les empêchent de réagir rapidement aux sollicitations et aux opportunités locales : absence de dotation globale et nécessité d'obtenir l'autorisation du ministère pour pourvoir les postes vacants ou créer de nouveaux postes; obligation de faire valider les licenciements par le ministère; présentation de comptes mensuels; interdiction de souscrire des emprunts (y compris dans les limites imposées par la HEA aux universités); obligation de reverser au ministère le produit des activités « entrepreneuriales »; obligation d'obtenir l'autorisation du ministère pour proposer de nouveaux cursus; accords spéciaux pour la nomination des directeurs des instituts de technologie et autres contrôles administratifs qui étaient peut-être appropriés lorsque ces établissements étaient beaucoup plus petits et moins développés qu'aujourd'hui. D'aucuns nous ont affirmé que l'existence de six mécanismes de communication financière distincts pesait sur le fonctionnement des instituts de technologie. Il est donc essentiel que ces derniers, qui ont été si performants au cours de la dernière décennie, soient encouragés, par tous les moyens possibles, à continuer sur leur lancée, car la réussite économique locale et régionale dépendra fortement d'eux et de leur liberté d'action. On pourrait objecter qu'une telle liberté induit des risques si, par exemple, les instituts de technologie étaient placés sous la tutelle d'une nouvelle autorité et opéraient dans un cadre moins strict. En outre, la gestion comporte inévitablement une part de risque (un certain nombre de mécanismes de contrôle sont proposés ci-après). Cependant, dans toute l'Europe, et peut-être tout particulièrement au Royaume-Uni, pays voisin, l'État est en train de transférer des responsabilités et des pouvoirs aux établissements d'enseignement, en instaurant parallèlement des procédures de compte rendu rigoureuses, afin d'encourager une plus grande capacité d'innovation et d'adaptation aux opportunités locales. Ces changements imposent de trouver un équilibre entre gouvernance efficace (voir plus loin), d'une part, et liberté budgétaire et responsabilité accrues. Cependant, la réalité montre qu'ils peuvent inciter à prendre des initiatives et favoriser la flexibilité à l'échelon local.

Les instituts de technologie appellent à des changements dans trois domaines spécifiques, où ils s'estiment pénalisés par rapport aux universités. Premièrement, ils réclament la suppression de l'obligation d'obtenir le feu vert du ministère pour la mise en place d'une nouvelle formation menant à un *degree*, alors que les universités sont, elles, libres de proposer les formations qu'elles souhaitent et quand elles le jugent approprié.

Dans un système menacé par le déclin démographique, cette demande est réellement fondée et, à notre avis, il faut effectivement mettre en place des conditions plus égalitaires. Par ailleurs, nous considérons en règle générale que le marché constitue le mécanisme le plus efficace pour déterminer quelles formations perdurent lorsque, pour des raisons démographiques ou non, le nombre d'inscrits diminue. Néanmoins, d'un autre côté, nous pensons qu'il n'est pas pertinent que des établissements instaurent des programmes qui auront pour effet de déstabiliser des établissements partenaires et le plus souvent situés à proximité. Voilà pourquoi nous proposons ci-après un nouveau mode de financement des établissements d'enseignement supérieur, assorti toutefois d'une mesure de protection : l'instauration, au sein de la nouvelle Autorité de l'enseignement tertiaire (TEA), d'un mécanisme permettant aux établissements de présenter un recours s'ils peuvent prouver qu'un établissement voisin propose délibérément de nouvelles formations empiétant sur leur propre marché. La décision de la TEA doit s'imposer aux deux parties.

Deuxièmement, universités et instituts de technologie devraient mettre en œuvre un programme d'assurance qualité commun. Nous souscrivons à cette proposition dans son principe, mais faisons observer que le Conseil inter-universitaire pour la qualité (*Inter-University Quality Board*) est de création récente. À notre avis, il serait bon de laisser mûrir ce projet avant d'imposer des changements supplémentaires. Qui plus est, au niveau de l'enseignement tertiaire en Europe, de nouveaux dispositifs d'assurance qualité font leur apparition dans le cadre de la Déclaration de Bologne. Il serait donc déraisonnable de mettre en place, après d'incontournables débats, un nouveau système uniforme d'assurance qualité en Irlande, car il serait immanquablement surpassé par ces systèmes transfrontières qui émergent dans toute l'Europe et qui pourraient constituer une solution de rechange intéressante au niveau international.

Troisièmement, les instituts de technologie, dont certains disposent d'importants moyens de recherche provenant du PRTL ou d'autres sources, considèrent qu'ils devraient bénéficier d'une dotation récurrente pour leurs infrastructures de recherche, afin de pouvoir lutter à armes égales avec les universités pour obtenir des subventions et des contrats. Ce point est développé plus loin au chapitre 5.

Recommandations

1. *Il faut continuer de différencier les missions des universités de celles des instituts de technologie et, dans un avenir proche, s'abstenir de transformer des instituts de technologie en universités.*

2. Il faut prendre des mesures destinées à mieux coordonner le développement du système d'enseignement tertiaire en plaçant les universités et les instituts de technologie sous la tutelle d'une nouvelle autorité commune, l'Autorité de l'enseignement tertiaire (Tertiary Education Authority), mais en dotant celle-ci de mécanismes qui l'empêcheront de dévier de sa mission première.
3. Lorsque l'on placera les instituts de technologie sous la tutelle de la TEA, il faudra revoir les systèmes de contrôle de gestion (et s'assurer que les établissements disposent d'une capacité d'autogestion suffisante pour la réalisation de leurs objectifs), en vue d'alléger nettement le poids de la réglementation extérieure.
4. Il faut encourager une collaboration plus poussée entre les établissements, via les mécanismes de financement de la recherche, des formations first degree et des cursus post-licence, ainsi qu'en élargissant l'accès et en renforçant la formation tout au long de la vie.
5. Dans un contexte de diminution potentielle du nombre d'étudiants induite par les évolutions démographiques, il faut accorder aux instituts de technologie la même liberté que celle dont disposent les universités pour mettre en place de nouveaux cursus; il faudrait également que la TEA se dote d'un mécanisme de règlement des différends qui s'impose aux deux types d'établissements, pour les cas où un établissement proposerait délibérément une nouvelle formation risquant d'empiéter sur le marché d'un établissement voisin.
6. Il faut recommander dans son principe un système d'assurance qualité commun aux deux secteurs de l'enseignement tertiaire, mais en reporter la mise en œuvre afin de donner au système d'assurance qualité institué par la loi de 1997 davantage de temps pour se développer, en attendant la clarification, à plus long terme, des systèmes transfrontières qui sont en train de voir le jour dans le cadre du processus de Bologne.

Références

- DES (Department of Education and Science) (2000a), *The Cromien Report, Review of Department's Operations, Systems and Staffing Needs*, Department of Education and Science, Dublin.
- Gouvernement de l'Irlande (1999), *National Development Plan, 2000-2006*, Stationery Office, Dublin.

PARTIE I
Chapitre 3

**La gouvernance et la gestion
des établissements d'enseignement
supérieur en Irlande**

Ce chapitre analyse les problèmes existant au niveau de la gouvernance et de la gestion des établissements d'enseignement supérieur irlandais, qui couvrent à la fois les universités et les instituts de technologie. Des changements sont recommandés dans les domaines suivants : gestion financière, gestion des ressources humaines, obligation de rendre des comptes, structures de gouvernance des établissements, direction des établissements et allocation des ressources.

Le chapitre 1 montre que, par rapport aux autres pays du monde, l'Irlande consacre davantage de moyens de financement à l'enseignement supérieur (et réussit particulièrement bien à s'adapter au rythme d'expansion rapide du système), mais moins à la recherche. En attestent les données relatives au corps enseignant : en 2002/03, on recensait 1 professeur pour 17.8 étudiants dans les universités, et 1 pour 13.8 (1 pour 14.8 hors DIT) dans les instituts de technologie (données provenant du ministère irlandais de l'Éducation et de la Science). Ces chiffres peuvent être considérés comme élevés, du moins en ce qui concerne les instituts de technologie, en regard de ceux de nombreuses régions d'Europe, où l'enseignement supérieur de masse s'est traduit par une augmentation considérable du nombre d'étudiants par professeur. Si l'Irlande veut se montrer à la hauteur de ses ambitions et obtenir les meilleurs résultats, elle devra non seulement poursuivre ces investissements, mais également mieux les cibler et mieux gérer les dépenses publiques au niveau des établissements. Cependant, alors même que son système d'enseignement s'est remarquablement bien adapté à l'essor spectaculaire des moyens, du nombre d'étudiants et de la dotation en personnel observé au cours des 15 dernières années, le mode de gestion des établissements n'a pas suivi. L'Irlande a financé l'expansion très efficacement, mais cette phase est à présent achevée, et le pays doit désormais s'attacher à moderniser son système d'enseignement supérieur et à créer un environnement propice à la rénovation de la gestion des établissements. Au vu des questions soulevées au chapitre 2, il s'agit de la prochaine étape clé. Faute de modernisation, l'investissement de moyens supplémentaires sera infructueux.

Modifications nécessaires du cadre financier

Les établissements ne pourront fonctionner efficacement, élaborer et déployer des stratégies que si le cadre financier encourage les bonnes pratiques et crée un socle raisonnablement sûr pour la prise de décisions. Même si le mode de financement que devra introduire la nouvelle TEA sera crucial à cet égard, il est nécessaire de faire évoluer plusieurs aspects des pratiques de financement public. Certains de ces aspects, qui sont propres aux instituts de technologie, sont évoqués au chapitre 2 et dans notre recommandation relative au transfert de la gestion et du financement de ces établissements à cette nouvelle instance. Néanmoins, d'autres nous ont été signalés, par écrit ou oralement, et sont commentés ci-dessous.

Financement sur plusieurs années

Deux problèmes se posent en fait. Premièrement, pour les pouvoirs publics, l'exercice financier correspond à l'année civile (1^{er} janvier-31 décembre) alors que, pour les établissements d'enseignement supérieur, il correspond à l'année universitaire. Deuxièmement, les dotations financières publiques sont versées si tard dans l'année que, souvent, l'exercice financier a commencé depuis un trimestre lorsque la dotation récurrente est confirmée pour l'année. Le premier problème est essentiellement d'ordre technique, mais nous pensons qu'il faut y remédier, ne serait-ce que pour mettre un terme à la confusion et à une incertitude inutile. Le second est critique pour l'efficacité de la gestion des établissements. Bien que non souhaitables, les fluctuations du financement public sont peut-être une conséquence inévitable du mode de fonctionnement de la société contemporaine, mais ne devraient pas être annoncées aux établissements en milieu d'année. Elles empêchent en effet toute planification crédible et sapent les efforts d'élaboration de stratégies durables destinées à développer les établissements. Les incertitudes quant au financement à plus long terme font particulièrement obstacle à la création d'un bon environnement de recherche, ainsi qu'à la gestion des équipes de chercheurs, et compromettent les futurs programmes d'investissement dans ce domaine.

Compensation comptable des revenus dégagés par les établissements

Une incertitude considérable règne dans les universités et les instituts de technologie en ce qui concerne les incitations à rechercher des financements privés (non étatiques), notamment des revenus extérieurs. De surcroît, les pratiques ne sont pas uniformes. Pour leur financement, les universités sont tributaires à plus de 80 % de la HEA, tandis que les instituts de technologie reçoivent 90 % de leur budget du ministère. À notre avis, ce n'est plus un moyen équilibré de financer les établissements d'enseignement supérieur et c'est une tendance qui s'écarte de plus en plus de celle d'autres pays industrialisés, où les sources de financement non publiques représentent une part croissante des budgets des établissements. Nous recommandons par conséquent que l'État affirme sans ambiguïté que les établissements conservent le droit d'obtenir des moyens de financement privés, que ce soit en faisant payer des frais supplémentaires aux étudiants étrangers, en proposant des formations courtes aux entreprises, via les revenus dégagés par les entreprises du campus ou en menant d'autres activités commerciales, et que ces recettes ne soient pas incluses, d'une manière ou d'une autre, dans le calcul de la dotation récurrente. Si notre recommandation est suivie, les établissements seront davantage incités à se procurer des moyens supplémentaires par leurs propres efforts et la diversité sera encouragée à leur niveau.

Réalisation et reports des excédents comptables

La bonne gestion des établissements passe par la réalisation d'excédents comptables et par la constitution de provisions, mais les règles financières actuelles ne favorisent ni l'une ni l'autre de ces pratiques. Un récent rapport de l'OCDE/IMHE consacré à la viabilité des établissements d'enseignement supérieur (OCDE/IMHE, 2004) souligne la nécessité de réserver 4 à 5 % de la valeur assurée de l'ensemble des bâtiments à la maintenance à long terme, de manière à faire face aux principales dépenses de rénovation ou de remplacement dans les années à venir. La quasi-totalité des locaux des établissements d'enseignement supérieur irlandais datent des années 60 ou 70 et nécessitent déjà d'importants travaux de remise en état. De plus, en raison de leur expansion rapide, tous les établissements comptent un nombre important de bâtiments plus récents pour lesquels des provisions financières pour rénovation n'ont pas encore été constituées. Tous ces travaux ont un coût élevé, qui pèsera sur les dépenses des établissements ou de l'État, et dont il faut se préoccuper dès à présent, avant que la situation n'empire. Les établissements d'enseignement supérieur doivent donc constituer des provisions couvrant le coût de remplacement de leurs équipements et de leur mobilier, tout en étoffant leurs moyens financiers pour investir dans de nouvelles activités phares ou pour compenser les baisses significatives de leur revenu ou les fluctuations du nombre d'étudiants. Pour les établissements axés sur la recherche qui s'efforcent d'être compétitifs sur le marché mondial afin d'attirer les meilleurs scientifiques, les provisions destinées à faire face aux imprévus constituent une arme incontournable. Nous recommandons de supprimer les restrictions à la mise en réserve des excédents et à la constitution de provisions, et d'encourager les établissements à dégager des excédents équivalant à 3 % de leurs dépenses et à mettre de côté des fonds pour la maintenance à long terme de leurs installations.

Rémunérations

En Irlande, les rémunérations dans l'enseignement supérieur sont élevées par rapport à la moyenne internationale, et dans une certaine mesure protégées contre les fluctuations des performances des établissements car liées aux barèmes de la fonction publique. Cependant, cette indexation engendre également des rigidités, en particulier lorsqu'il s'agit de recruter dans un pays étranger, ce qui nécessite une rémunération globale supérieure à celle prévue dans les barèmes. D'aucuns nous ont affirmé que des établissements avaient trouvé des solutions pour attirer des chercheurs étrangers renommés en passant outre les structures de rémunération en place (PRTL, SFI). Ce n'est toutefois pas une solution adéquate pour recruter des scientifiques de premier plan, recrutement nécessaire si l'Irlande veut être compétitive dans le domaine de la recherche internationale. À notre avis, il

faut supprimer les limitations relatives aux rémunérations, de façon à ce que les établissements d'enseignement supérieur puissent agir avec davantage de dynamisme et plus rapidement pour attirer ou retenir des compétences, un savoir-faire ou une expérience stratégiques. Nous sommes persuadés qu'il est possible de définir des procédures internes efficaces et transparentes permettant d'éviter les abus en matière de rémunération.

Obligation de rendre des comptes

Nous recommandons plus loin que les établissements soient financés dans le cadre d'un contrat, sur la base d'un plan stratégique validé, ce qui accroîtrait significativement la transparence dans la présentation des résultats. Cependant, nous pensons que la situation pourrait aussi être grandement améliorée en ce qui concerne les aspects les plus élémentaires de la comptabilité financière. Pour l'heure, même s'ils disposent d'auditeurs « internes », les établissements d'enseignement supérieur doivent faire vérifier leurs comptes par le Contrôleur et auditeur général. Or, ces contrôles prennent souvent du retard, car le personnel du Contrôleur et auditeur général est déjà mobilisé sur d'autres missions. De plus, ces contrôles ne portent que sur les aspects purement financiers. Nous recommandons que, sauf circonstances exceptionnelles, les établissements d'enseignement supérieur ne soient pas audités directement par le Contrôleur et auditeur général, mais aient pour obligation de disposer d'un service d'audit interne rendant compte à un comité d'audit interne et de recourir à des auditeurs externes travaillant dans un cabinet privé, qui remettraient leurs rapports à l'Autorité de l'enseignement tertiaire. Celle-ci disposerait elle-même d'une équipe d'auditeurs agissant au nom du Contrôleur et auditeur général et en consultation avec ce dernier. L'Autorité de l'enseignement tertiaire pourrait ainsi demander les comptes audités plus tôt qu'aujourd'hui (et agir plus rapidement si nécessaire). De plus, elle serait mieux à même de les analyser, tant dans le détail que d'une manière générale, et de donner son avis au ministre et au Contrôleur et auditeur général.

Gouvernance et gestion des établissements

À l'heure où, au niveau international, les organismes publics se font de plus en plus concurrence pour obtenir des moyens de fonctionnement, les questions liées à la prestation de services, que ce soit dans le secteur de la santé, dans l'éducation ou dans le domaine social, passent au premier plan. Dans tous les pays, les ressources sont limitées, mais leur investissement sera plus ou moins judicieux suivant l'efficacité des organisations chargées de la répartition. Les universités et les instituts de technologie irlandais ont évolué suite à la croissance extrêmement rapide observée au cours des 15 dernières années, mais n'ont pas suffisamment transformé leurs structures internes

pour faire face aux nouvelles pressions auxquelles ils sont confrontés. Ils doivent en outre réformer leur gouvernance et leur gestion, afin d'être compétitifs non seulement les uns par rapport aux autres, mais également à l'international. Le ralentissement de la croissance probable, voire le recul, du nombre d'étudiants est l'occasion d'engager dans ce processus de modernisation nécessaire. C'est tout particulièrement vrai pour les universités, qui devront bénéficier d'une grande partie des investissements destinés à la recherche afin de devenir d'importants acteurs pour la poursuite de l'expansion de ce que le Plan national de développement décrit comme « l'économie de la connaissance », dans laquelle « l'intellect et l'innovation détermineront l'avantage compétitif [...] [et à laquelle] l'accumulation de "capital-savoir" apporte une contribution majeure » (gouvernement de l'Irlande, 1999, paragraphe 6.35). Nous avons reçu, de toutes parts, des témoignages indiquant que le PRTL I induit un changement de culture en ciblant les établissements pour opérer des choix sélectifs. Néanmoins, pour que ce programme soit efficace, il faut consolider l'arbitrage entre des demandes concurrentes, admettre que les moyens doivent être alloués sur la base des résultats potentiels, élaborer des plans stratégiques renforçant la dotation budgétaire de certaines filières au détriment d'autres et étoffer les politiques des ressources humaines qui récompensent l'excellence et sanctionnent le manque de performances. Il ne s'agit pas d'introduire un management pur et dur ou de faire disparaître la collégialité, mais de mettre en place les mécanismes de décision permettant de s'entendre sur les priorités et de mener à bien les actions décidées. Si les universités irlandaises veulent faire partie des meilleures, elles devront prendre note des moyens dont se dotent les plus performantes dans un environnement de plus en plus concurrentiel.

Gouvernance

En Europe, les questions de gouvernance suscitent un intérêt considérable, tant dans le monde de l'entreprise que dans les milieux universitaires. Dans nombre de pays de cette région, le système de gouvernance inclut depuis peu des personnes extérieures. Ces dernières sont de plus en plus souvent des « directeurs non exécutifs » chargés de faire respecter l'obligation de rendre des comptes, notamment en ce qui concerne la rémunération des hauts responsables ou l'audit des états financiers. Ces intervenants jouent également un rôle stratégique important. La première de ces fonctions a été mise en évidence dans l'étude *The Financial Governance of Irish Universities* (HEA et CHIU, 2001) et la seconde dans le Rapport Hoare en Australie (Commonwealth of Australia, 1995), ainsi que dans le Rapport Dearing au Royaume-Uni (*The National Committee of Inquiry into Higher Education*, 1997). Si l'on exclut des statistiques le *Trinity College* (Dublin), dont

la quasi-totalité des organes de gouvernance est composée d'universitaires, comme à Oxford et à Cambridge, les organes de gouvernance des universités irlandaises comptent en moyenne 36 membres, dont la moitié ne font pas partie de l'université. Cette structure doit être comparée aux conseils d'université américains (*boards of regents* ou *boards of trustees*) – plus petits et qui, outre les présidents d'université, sont constitués exclusivement de personnes extérieures – ou aux conseils britanniques, dans lesquels les membres extérieurs sont largement majoritaires par rapport aux universitaires. À notre avis, les organes de gouvernance des universités irlandaises comptent trop de membres et ne peuvent donc pas jouer l'important rôle stratégique qui devrait actuellement être le leur. De surcroît, le ratio membres extérieurs/universitaires est trop faible. Nous préconisons des organes de gouvernance constituées de 20 membres au maximum (représentants des étudiants y compris), avec une nette majorité de personnes extérieures. Nous pensons qu'une telle structure serait mieux à même de mener une réflexion stratégique. Nous estimons en outre que les points de vue des universitaires sur les questions stratégiques devraient être principalement exprimés dans des comptes rendus du conseil d'université (*senate*), mais qu'un organe de gouvernance doit lui-même, ou par l'intermédiaire d'un organe conjoint avec le conseil d'université, concilier les exigences pédagogiques, d'une part, et les considérations financières/impératifs de la planification, d'autre part, et, si besoin, établir l'ordre des priorités.

Avec un tel changement, il convient de revoir la composition des organes de gouvernance. Nous sommes favorables à la simplification du processus de nomination des membres décrit dans la loi de 1997. Nous proposons ainsi que le président soit systématiquement issu des membres extérieurs existants, mais élu par l'ensemble de l'organe de gouvernance, et que les membres extérieurs soient désignés par un comité de nomination placé sous la tutelle de l'organe de gouvernance et composé essentiellement de personnes extérieures. Au préalable, l'organe de gouvernance devra avoir défini la palette de compétences et d'expériences dont il souhaite se doter. Ce dispositif soulignerait la priorité donnée aux besoins stratégiques des différents établissements par rapport à la représentativité des organes de gouvernance actuels. Ces derniers décideront eux-mêmes de leur effectif et du degré de représentation locale, de l'éventail des compétences professionnelles, des relations avec les entreprises et d'autres facteurs contribuant le plus efficacement au développement de l'établissement concerné.

Fonction de direction

L'importance de la fonction de direction des établissements ressort clairement des informations recueillies auprès des universités que nous avons

visitées. Nous pensons que le poste de président d'université doit faire l'objet d'un processus de recrutement public et que les universités doivent systématiquement encourager et rechercher les candidatures extérieures. Il faut cependant que la fonction de direction soit répartie, et non concentrée sur un seul poste. Nous recommandons aussi d'instaurer, d'une part, des procédures assurant la rotation des chefs de département, de façon à favoriser les initiatives à ce niveau et, d'autre part, des mécanismes veillant à ce que ces nominations soient validées par les instances de gouvernance, sur recommandation du président. Nous souscrivons vivement au principe d'un « noyau pilote central » (Clark, 1998) chargé d'aider le président à superviser l'établissement et à préserver son orientation stratégique. Les universités sont des organisations multiproduits principalement chargées de missions dans l'enseignement, la recherche et les services à la société. En retour, elles bénéficient d'une prise de décision en commun et sont investies d'un sens de la responsabilité pour fixer leurs priorités.

Allocation des ressources

Nous n'avons pu établir clairement l'existence, dans les universités, de processus internes de répartition des moyens via des plans stratégiques centraux, par exemple pour la réalisation d'investissements dans une filière ou dans un département précis, au détriment de compressions budgétaires ailleurs. En période d'expansion rapide des effectifs étudiants, les décisions d'allocation des ressources sont plus simples, car les financements eux-mêmes augmentent chaque année. En revanche, en période de stagnation, il est beaucoup plus ardu de faire correspondre priorités et moyens. Il n'a pas été facile d'obtenir les données clés relatives aux performances, aux niveaux de dotation en personnel et aux autres coûts, et des processus privilégiant l'équité par rapport à la récompense des bons résultats nous ont paru prédominer. Cependant, si les universités veulent devenir des acteurs majeurs de la recherche, avec un profil viable, leur réussite à long terme passe par des investissements différenciés destinés à recruter de nouveaux personnels, par des mécanismes incitant à la performance et par un soutien aux infrastructures de recherche. Dans de nombreux cas, l'allocation de ressources supplémentaires doit être contrebalancée par le retrait d'une partie du financement aux filières moins performantes, afin de permettre ces investissements. Pour créer une telle culture organisationnelle, les universités doivent adopter des mécanismes de dotation transparents, qui reflètent étroitement leurs plans stratégiques et leur mission validés par les instances de gouvernance, ainsi que des processus de mise en œuvre.

Gestion des ressources humaines dans les universités

Avant l'entrée en application du PRTLI, les universités n'avaient pas à envisager des rémunérations différenciées sanctionnant les succès ou les échecs de la recherche. Les intervenants sont actuellement nommés à l'issue d'une période probatoire de deux ans. Ils sont donc jugés sur leurs résultats et ceux qui sont bien notés sont titularisés peu après la fin de la première année. C'est une période trop courte pour permettre une bonne évaluation des performances. Voilà pourquoi nous recommandons que les décisions d'affectation soient nettement différées, par exemple reportées à la cinquième année de service, comme c'est le cas aux États-Unis, et que les activités de recherche se voient accorder la même importance que l'enseignement. Aux niveaux les plus élevés, les structures de dotation en personnel sont actuellement trop rigides et n'incitent guère à la performance. L'octroi d'une chaire personnelle uniquement sur la base de mérites reconnus dans le domaine de la recherche ou la conduite de travaux de recherche est rarissime, si bien que les meilleurs chercheurs sont contraints de postuler ailleurs, souvent à l'étranger, ou d'attendre qu'un poste d'enseignant se libère. La plupart des universités reconnaîtraient volontiers qu'une proportion significative de leur personnel ne participe pas activement à la recherche, et, le nombre d'étudiants n'étant pas susceptible d'augmenter fortement (s'il tant est qu'il augmente), l'apport de sang neuf sera difficile, sauf pour les contrats de recherche de courte durée. À notre avis, les universités doivent prendre les devants pour remédier à cette situation, en faisant preuve d'une plus grande sélectivité dans les nominations, et d'une plus grande souplesse dans la promotion de leur personnel, afin de refléter l'excellence de ses travaux de recherche. Elles doivent aussi imaginer des solutions pour inciter les anciens chercheurs à reprendre leur activité ou pour continuer à recruter en libérant des postes, par exemple *via* des dispositifs de retraite anticipée. Tous ces éléments soulignent la nécessité d'une approche plus positive du développement des ressources humaines, tant dans les universités que dans les instituts de technologie, ainsi que d'un recentrage des moyens sur des programmes répondant à l'ensemble des priorités définies pour l'enseignement tertiaire. Il s'agit en particulier de renforcer et mettre à niveau les compétences des enseignants, de répondre aux besoins de la société tels que l'accès ou l'élargissement de la participation, et de prendre des mesures dans d'autres domaines liés à la recherche et à l'exploitation des résultats de la recherche. Nous jugeons ces aspects tellement importants que nous recommandons la mise en place, par la nouvelle Autorité de l'enseignement tertiaire, d'un processus de suivi veillant à ce que la priorité soit effectivement donnée au développement des ressources humaines dans tous les établissements d'enseignement supérieur.

Gouvernance et gestion des établissements

Certains instituts de technologie souffrent de la confusion des rôles de leurs organes de gouvernance et de leurs dirigeants (voir *Regional Technical Colleges Act*, 1992). Nous recommandons que ce pouvoir soit retiré aux organes de gouvernance, car il relève de la fonction de direction. Nous estimons également qu'il faut modifier les modalités de nomination des membres extérieurs, afin que les instituts de technologie puissent procéder eux-mêmes à des désignations grâce à l'instauration d'un comité de nomination analogue à celui que nous proposons pour les universités. Nous sommes convaincus que les instituts de technologie continueront de s'appuyer sur les structures locales (parties prenantes), les mieux à même de refléter leurs intérêts stratégiques. En outre, nous sommes d'avis que leurs organes de gouvernance devraient élire leur propre président, au lieu de faire appel à l'extérieur, et que les établissements ont atteint un niveau de développement suffisant pour que leurs organes de gouvernance puissent nommer un dirigeant par l'intermédiaire d'un comité revêtant la forme qu'ils jugent appropriée, au lieu de recourir au dispositif décrit dans la loi de 1992.

Recommandations

7. *Il faut remédier au problème du « financement sur plusieurs années », tant en ce qui concerne la concordance des exercices financiers que le déblocage des dotations budgétaires en milieu d'année, afin que les établissements d'enseignement supérieur puissent planifier leurs dépenses dans de bonnes conditions d'une année sur l'autre.*
8. *Il faut que l'État indique clairement que les recettes provenant de sources non publiques ne sont pas soumises à une compensation comptable, afin d'inciter les établissements à rechercher activement des moyens de fonctionnement extérieurs.*
9. *Les établissements doivent planifier leur budget de façon à dégager des excédents comptables et être encouragés à constituer des provisions leur permettant de faire face aux futures dépenses nécessaires.*
10. *Il faut flexibiliser les structures de rémunération pour que les établissements puissent prendre des mesures spécifiques destinées à attirer ou à retenir les compétences ou l'expérience dont ils ont besoin.*
11. *Il faut modifier le système d'audit des comptes des établissements conformément aux recommandations au chapitre 3.*
12. *Il faut réduire le nombre de membres des organes de gouvernance des universités à 20 au maximum, représentant des étudiants y compris, afin d'améliorer l'efficacité de ces organes, et décider que les membres extérieurs seront largement majoritaires.*

13. Il faut que les organes de gouvernance de chaque université ou institut de technologie créent un comité de nomination composé essentiellement de personnes extérieures, de manière à renouveler leurs membres compte tenu des compétences et de l'expérience recherchées.
14. Il faut que les organes de gouvernance des universités et des instituts de technologies élisent leur propre président.
15. Il faut recruter les présidents d'université et les directeurs des instituts de technologie selon une procédure publique, et encourager les candidatures extérieures. Ce sont les organes de gouvernance des établissements qui doivent nommer ces personnes en mettant en place le mécanisme de leur choix.
16. Le mandat des chefs de département des universités doit être limité dans le temps, afin d'assurer une rotation appropriée, et ce sont les organes de gouvernance qui doivent procéder aux nominations, ou à la reconduction des mandats, sur recommandation du président.
17. Il faut que les universités revoient leurs processus d'allocation des ressources de façon à ce que la répartition des moyens cadre avec les priorités stratégiques.
18. Il faut que les universités repensent leur politique de gestion des ressources humaines en allongeant la période de probation et en décidant des titularisations selon des critères plus rigoureux, tout en permettant l'octroi de chaires personnelles afin de récompenser des travaux de recherche ou la conduite de travaux de recherche particulièrement remarquables.
19. Il faut que les établissements d'enseignement supérieur accordent une plus grande priorité au développement de leurs ressources humaines et que l'Autorité de l'enseignement tertiaire soit chargée de suivre ce processus.

Références

- Clarke, B. R. (1998), *Creating Entrepreneurial Universities*, Pergamon/IAU Press, Oxford.
- Commonwealth of Australia (1995), *Higher Education Management Review (the Hoare Report)*, Australian Government Publishing Services, Canberra.
- Gouvernement de l'Irlande (1999), *National Development Plan, 2000-2006*, Stationery Office, Dublin.
- HEA (Higher Education Authority) et CHIU (Conference of Heads of Irish Universities) (2001), *The Financial Governance of Irish Universities : Balancing Autonomy and Accountability*, Dublin, pp. 54-57.
- National Committee of Inquiry into Higher Education (1997), *Higher Education in the Learning Society : Main Report (the Dearing Report)*, Stationery Office, Londres.
- OCDE/IMHE (Institutional Management in Higher Education) (2004), *On the Edge : A Sustainable Future for Higher Education*, IMHE/HEFCE (Higher Education Funding Council for England) Conference, 8-9 January, 2004, OCDE, Paris.

PARTIE I
Chapitre 4

**Élargir l'accès à l'enseignement tertiaire
et promouvoir la formation
tout au long de la vie**

Malgré le cadre législatif impressionnant dont dispose l'Irlande en matière de formation tout au long de la vie, ce chapitre met en lumière des résultats médiocres pour ce qui est de la formation des adultes, des étudiants à temps partiel et des étudiants handicapés. Il présente des recommandations visant à améliorer les performances dans ces domaines, notamment au moyen de mécanismes de reconnaissance des acquis. Le chapitre aborde également la dimension internationale du secteur de l'enseignement supérieur en Irlande. Avec 5 % d'étudiants étrangers dans l'ensemble de ses effectifs, l'Irlande se situe dans la moyenne de l'OCDE mais ne parvient pas aussi bien à attirer les étudiants non européens. Des mesures sont proposées pour favoriser l'inscription des étudiants étrangers et repenser leur régime de frais de scolarité.

Dans la grande majorité des cas, l'admission dans l'enseignement tertiaire repose sur un système de points. Le nombre de points est lui-même fonction des résultats obtenus dans six matières lors du *Leaving Certificate Examination* (l'examen de fin d'études secondaires). Le maximum potentiel est de 600 points et, pour accéder à des filières prestigieuses à orientation professionnelle, telles que la médecine, la médecine dentaire, la pharmacie ou la médecine vétérinaire, il faut totaliser plus de 550 points. Quelque 90 % des nouveaux étudiants sont âgés de 17-18 ans et viennent de passer le *Leaving Certificate*. Les adultes (âgés de plus de 23 ans) ne représentaient que 5 % des nouveaux inscrits en 1998, et environ 2 % du total des étudiants à l'université, bien que le système de points soit suffisamment souple pour permettre une admission sur la base d'une évaluation individuelle pouvant inclure un entretien. Quelque 95 % des candidats qui déposent un dossier auprès du système d'admission central se voient proposer une place, mais qui ne correspond cependant pas toujours à leur premier choix en termes d'établissement ou de filière. Le Rapport Clancy (*College Entry in Focus: A Fourth National Survey of Access to Higher Education*) illustre les disparités sociales au niveau de l'accès : près de 100 % des enfants dont les parents exercent une profession libérale et plus de 80 % des enfants de chefs d'entreprise ou de cadres accèdent à l'enseignement tertiaire, contre seulement 20 % environ des enfants de travailleurs manuels non qualifiés ou semi-qualifiés (Clancy, 2001). Il montre également que, dans les universités, les enfants dont les parents exercent une profession supérieure étudient pour la plupart la médecine, le droit, la médecine vétérinaire ou la médecine dentaire (Clancy, 2001). Dans l'ensemble, ces chiffres ne sont peut-être pas fondamentalement différents de ceux observés dans de nombreux autres pays européens, mais ce qui surprend, c'est que, lorsqu'on ne tient pas compte du *National College of Ireland*, les étudiants à temps partiel ne constituent que 20 % du total des étudiants.

L'Irlande dispose d'un impressionnant cadre législatif régissant la formation des adultes et la formation tout au long de la vie : la Loi de 1997 sur les universités (*Universities Act*) indique que ces établissements ont notamment pour rôle de promouvoir la formation tout au long de la vie via la formation des adultes et la formation continue. La Loi sur les qualifications (enseignement et formation) (*Qualification (Education and Training) Act*) a été votée en 1999 et la Loi sur le financement national de la formation (*National Training Fund Act*) date de 2000. En 2000, l'État a présenté un Livre blanc intitulé *Learning for Life* (apprendre tout au long de la vie) (DES, 2000). Le Conseil pour

la formation des adultes (*Adult Learning Council*) a été mis sur pied en 2002 et un Cadre national pour les qualifications (*National Qualifications Framework*) est en place depuis 2003. Les inquiétudes suscitées par l'impact du système de points sur l'enseignement secondaire ont amené à créer une Commission spécifique (*Commission on the Points System*), qui a rendu ses conclusions en 1999. De plus, certains rapports ont fait date : *Access and Equity in Higher Education: An International Perspective on Issues and Strategies* (Skilbeck and Connell, 2000), *The Report of the Action Group on Access to Third Level Education* (DES, 2001) et *Supporting Equity in Higher Education* (DES, 2003). Enfin, le Plan national de développement (*National Development Plan*) a débloqué de très importants moyens financiers, sur 2000-2006, au profit d'un Fonds d'accès à l'enseignement de troisième degré (gouvernement de l'Irlande, 1999).

La portée de ces rapports et le poids de l'État montrent clairement que les pouvoirs publics s'attachent à remédier aux disparités sociales dans l'accès aux études supérieures, mais n'y sont pas réellement parvenus à ce jour. Il est évident que les problèmes apparaissent bien plus tôt au sein du système éducatif et que l'enseignement supérieur reflète largement cette situation. Un enfant sur six ne se présente pas pour le *Leaving Certificate Examination* et, dans certaines zones défavorisées, la proportion atteint un tiers. De fait, les représentants du *Cork City Partnership* (organisme d'aide sociale local financé par l'État) affirment haut et fort que les problèmes commencent dès l'école primaire et que, si des solutions ne sont pas activement cherchées à ce niveau-là, surtout dans les zones les plus pauvres, le changement sera très lent (témoignage oral). Un autre organisme d'aide sociale, la *St. Vincent de Paul Society*, estime que les sommes consacrées à l'éducation des jeunes enfants sont « manifestement insuffisantes pour permettre d'engager les actions et les investissements destinés à faciliter et encourager la scolarisation et le travail à l'école des enfants de familles démunies ». Ces problèmes restent donc complexes, avec de nombreuses ramifications, et ne peuvent être résolus par l'enseignement supérieur seul.

Il semble que les étudiants handicapés rencontrent des difficultés analogues. Là aussi, un cadre législatif est à présent en place ou en cours de création via le Projet de loi sur l'enseignement et les handicapés (*Education for Persons with Disabilities Bill*). Cependant, la Fédération des handicapés d'Irlande (*Disability Federation of Ireland – DFI*) nous a indiqué que l'aide aux handicapés risquait d'être encore insuffisante dans l'enseignement de troisième degré et la formation. Malgré les avancées législatives, elle affirme que les handicapés « continuent d'être victimes d'exclusion », souvent du fait que la complexité de leur handicap « exige une approche plus souple de "l'égalité" qui pourrait remettre en cause les textes de loi, les stratégies ou les formes de soutien » (soumission de DFI).

Repenser le rôle des établissements d'enseignement supérieur

Nous pensons néanmoins qu'il est temps de traiter le problème de manière plus approfondie, ne serait-ce que parce que, suite au déclin démographique, non seulement les établissements d'enseignement supérieur devront accroître leurs effectifs d'étudiants afin que les moyens de fonctionnement ne partent pas ailleurs, mais le nombre de personnes qualifiées entrant sur le marché du travail risque également d'être insuffisant à l'échelle nationale. Nous avons observé et entendu de nombreux exemples de bonnes pratiques et saluons tout particulièrement les partenariats locaux (*Area Partnerships*), initiative axée sur les programmes d'insertion sociale par le développement local. À Cork, nous avons constaté que l'université et l'institut de technologie coopéraient entre eux et établissaient des liens particuliers avec les écoles situées dans les zones défavorisées (projet *Bridging the Gap*) afin de permettre l'accès à l'enseignement supérieur autrement que *via* le système de points. Il faut toutefois se rendre à l'évidence : la Commission sur le système de points recommande certes de réserver 15 % des places en 2005, et 25 % en 2015, aux étudiants adultes dans chaque établissement d'enseignement supérieur, mais il est peu probable que tous les établissements pourront atteindre ne serait-ce que le premier de ces objectifs. Nous avons recueilli des témoignages selon lesquels de nombreuses demandes d'inscription déposées par des adultes sont rejetées parce que le quota fixé est déjà atteint pour telle ou telle formation, et non par rapport à un objectif global. Par ailleurs, un certain nombre de personnes que nous avons interrogées ont également affirmé que les recommandations de la Commission ne sont pas toujours activement suivies et mises en œuvre.

Le Cadre national pour les qualifications constitue une première étape vers la validation des qualifications obtenues *via* la formation continue ou l'éducation communautaire. Il faudrait que les établissements d'enseignement supérieur y recourent beaucoup plus qu'aujourd'hui. Un nombre croissant d'élèves (21 % en 2001) suivent le Programme de préparation au *Leaving Certificate* à orientation professionnelle (*Leaving Certificate Vocational Programme*), qui comporte trois modules pratiques : connaissance du monde de l'entreprise, préparation professionnelle et expérience professionnelle. Ces modules sont assortis d'un coefficient plus élevé pour le décompte des points dans les instituts de technologie, ce qui reflète la perception négative qu'en ont les universités, même si la Commission sur le système de points recommande à ces dernières d'appliquer le même coefficient que les instituts de technologie. La Commission rejoint également l'avis du Conseil national des programmes et de l'évaluation (*National Council for Curriculum and Assessment*), selon lequel le *Leaving Certificate* devrait valider un plus large éventail de compétences. Un Bureau national pour un accès équitable à l'enseignement supérieur (*National Office for Equity of Access to Higher Education*) a été créé, et nous proposons qu'il

soit chargé d'assurer le suivi de toutes les recommandations de la Commission, afin de déterminer lesquelles ont été mises en œuvre et dans quels domaines il faut poursuivre les efforts. Par ailleurs, nous sommes conscients du coût croissant de l'élargissement de l'accès à l'enseignement supérieur et du surcroît d'investissement nécessaire pour améliorer le taux de rétention des étudiants. Un institut de technologie nous a ainsi confié qu'il devait, à cette fin, maintenir un ratio personnel de soutien/étudiants ingénieurs de près de 1:1. Nous admettons que des mécanismes d'aide spéciaux puissent être nécessaires dans cette filière et recommandons que, dans son modèle d'allocation des ressources, l'Autorité de l'enseignement tertiaire prévoie un complément à la subvention de base, afin d'inciter les établissements à recruter et à retenir les étudiants issus de milieux défavorisés.

Étudiants à temps partiel

Les études à temps partiel constituent un autre volet important et sont généralement considérées dans de nombreux pays comme l'une des voies d'accès à l'enseignement tertiaire pour les étudiants, souvent plus âgés que la moyenne, qui sont issus de milieux défavorisés. En Irlande, l'attrait de cette voie d'accès est tout relatif, car, contrairement aux étudiants à temps complet, ceux à temps partiel n'ont pas droit à l'allocation de subsistance et doivent payer des frais de scolarité. On nous a indiqué qu'un cours d'initiation mis en place dans un institut de technologie avait dû être annulé uniquement parce que les étudiants devaient verser des frais de scolarité et que, dans une zone industrielle comme celle de la ville de Tallaght, il existait un marché immense pour les cursus à temps partiel pour peu que la scolarité soit gratuite. Nous pensons que cette discrimination entre les deux catégories d'étudiants est très dissuasive. De surcroît, les établissements ne sont guère incités à prendre des dispositions particulières pour attirer des étudiants à temps partiel, car ils ne savent pas avec certitude si les frais de scolarité seront retranchés ou non de la dotation courante selon le principe de la compensation comptable. À notre avis, il convient d'augmenter la proportion d'étudiants à temps partiel dans l'enseignement tertiaire. Nous recommandons de traiter les deux catégories d'étudiants sur un pied d'égalité en ce qui concerne les frais de scolarité et l'allocation de subsistance, et estimons qu'il faut préciser de nouveau aux établissements que les étudiants à temps partiel doivent être pleinement pris en compte (au prorata) dans le calcul de la dotation courante. Des principes analogues doivent s'appliquer à la formation continue sous forme de cours du soir, de façon à ce que cette dernière fasse partie intégrante de la vie et des programmes des établissements au lieu d'être souvent considérée comme une branche distincte qui emploie un personnel différent. Enfin, il faut reconnaître la formation continue à sa juste valeur.

Population étudiante : les projections de la HEA

D'après les dernières projections de la population étudiante effectuées par la HEA, à l'horizon 2010, plus de 60 % des élèves quittant l'enseignement secondaire suivront des études supérieures à temps complet. Ces prévisions nous inspirent deux commentaires. Premièrement, ces chiffres ne tiennent pas compte de la croissance du nombre d'étudiants à temps partiel, ce qui nous regrettons vivement, et nous confortent dans l'idée que les besoins en main-d'œuvre de l'économie ne pourront être satisfaits que via l'accroissement du nombre d'étudiants à temps complet. Deuxièmement, il est primordial que toute augmentation du taux de participation par classe d'âge ne repose pas uniquement sur les catégories socio-économiques les plus riches, comme c'est le cas, par exemple, au Royaume-Uni. Dès lors qu'il est admis que l'Irlande a besoin de relever le taux de fréquentation de son système d'enseignement supérieur pour répondre à ses besoins prévisionnels de main-d'œuvre qualifiée, on comprend mieux la nécessité de s'attacher à accroître nettement la participation des autres catégories socio-économiques. Faute de quoi, les disparités actuelles dans l'accès aux études supérieures se creuseront et seront encore plus difficiles à éliminer.

Transfert d'unités de valeur et validation des acquis de l'expérience (VAE)

Selon le Livre vert ministériel intitulé *Adult Education in an Era of Lifelong Learning* (formation des adultes et formation tout au long de la vie) (DES, 1998), les éléments clés du concept de formation tout au long de la vie « créent des opportunités d'acquisition de connaissances tout au long de la vie plutôt que pendant les premières années seulement, englobent de nouvelles formes d'apprentissage [et] affirment le principe selon lequel l'apprentissage s'inscrit dans un contexte plus large que l'école et les *colleges* ». De notre point de vue, il est indispensable de redynamiser la formation tout au long de la vie. À l'évidence, par le passé, d'importantes générations de futurs diplômés potentiels n'ont pas eu accès aux études supérieures, et cette tendance persiste aujourd'hui, bien que dans une proportion moindre. Il est essentiel, pour des questions d'équité, mais aussi pour une raison pragmatique – le déclin démographique – de trouver de nouvelles voies d'accès à l'enseignement supérieur pour ceux qui n'ont pas bénéficié de cette opportunité pendant leurs premières années d'école. Il faut redoubler d'efforts pour faciliter le transfert et l'accumulation d'unités de valeur, notamment la validation de la formation antérieure et de l'expérience professionnelle. C'est l'un des volets du programme d'action de l'Agence irlandaise pour les qualifications nationales (*National Qualifications Authority of Ireland* – NQAI). Cet organisme cherche à promouvoir un changement de

culture en mettant l'accent sur les résultats des programmes d'études. En outre, il œuvre à la normalisation des qualifications afin de faciliter les transferts entre établissements et la validation des formations antérieures ayant débouché sur un diplôme. Cependant, les progrès sont lents. De surcroît, il est urgent de trouver un accord entre les différents prestataires et d'avancer dans la définition d'un mécanisme permettant l'introduction de la validation des acquis de l'expérience (VAE), de manière à encourager les adultes à reprendre des études. Nous recommandons que le ministère et l'Autorité de l'enseignement tertiaire appuient largement les efforts de la NQAI.

La formation sur le lieu de travail constitue un élément clé de la formation tout au long de la vie. Les pays de l'OCDE recourent à différentes mesures destinées à promouvoir l'accès des adultes aux opportunités de formation : sur le lieu de travail, à travers la législation, *via* des incitations financières et des accords contractuels, notamment. L'une de ces approches, mise en œuvre en France, en Espagne, au Québec et dans un canton suisse, consiste en une taxe payée par les entreprises. En France, l'introduction de cette taxe a fait monter en flèche les dépenses des entreprises, bien au-delà des 1.5 % prélevés sur la masse salariale. Néanmoins, ce dispositif continue de présenter un certain nombre d'inconvénients, parmi lesquels on peut mentionner son faible impact sur les petites entreprises et sur la qualité de la formation ainsi obtenue (OCDE, 2003b). C'est pour ces raisons et pour d'autres que l'Australie et la Corée ont renoncé à cette approche et qu'il existe actuellement des tentatives visant, à la fois, à améliorer le système de taxes et à élaborer d'autres solutions, en particulier des mécanismes de co-financement, tels que des comptes de formation, en cours d'expérimentation dans plusieurs pays (OCDE, 2004c). Pour définir des méthodes plus efficaces, il sera essentiel d'associer davantage les acteurs sociaux dès le début du processus. Les dispositifs financés par l'État central et les autorités régionales peuvent permettre la contribution des pouvoirs publics, des partenaires sociaux et des entreprises à un net élargissement des opportunités de formation tout au long de la vie.

Rétention

Les instituts de technologie se situent en première ligne des efforts destinés à accroître la participation et seront également des acteurs clés dans les années à venir. Par rapport aux universités, ils accueillent une plus forte proportion d'étudiants locaux, et attirent bien davantage d'étudiants issus de milieux socio-économiques défavorisés. Il n'est donc pas étonnant qu'ils affichent le plus faible taux de rétention et de diplômés, même s'ils offrent des possibilités de gravir les échelons du système éducatif *via* des contrats d'apprentissage, d'autres types de formations et des cycles de qualification professionnelle courts. Néanmoins, le faible taux de rétention semble aggravé

par certains facteurs. En effet, la déperdition d'effectifs intervient principalement pendant la première année d'études. Des étudiants nous ont raconté qu'en raison d'investissements inadéquats dans les services d'orientation scolaire, ils avaient obtenu peu de conseils sur les cours qu'ils devaient choisir ou sur les établissements à contacter. La sélection par le système de points les conduit souvent à accepter une orientation qu'ils n'avaient pas demandée, afin d'accéder à l'établissement de leur choix. Cette situation est source de problèmes, surtout pour des étudiants âgés de seulement 17-18 ans lorsqu'ils quittent leur famille pour la première fois afin de suivre un enseignement tertiaire. Un institut de technologie nous a fait savoir que, d'après sa propre enquête, 85 % des cas d'abandon des études parmi les jeunes qu'il accueillait étaient dus à une mauvaise orientation. De surcroît, aucun établissement n'a introduit de système d'accumulation d'unités de valeur complet et les étudiants doivent généralement réussir tous les modules d'une année pour pouvoir s'inscrire en deuxième année.

La gratuité de la scolarité contribue à cette rigidité, car les étudiants qui échouent dans un ou plusieurs modules d'une année donnée ne peuvent pas bénéficier d'une nouvelle dispense des frais de scolarité tant qu'ils n'ont pas obtenu tous les modules de cette année-là. Nombre de ceux qui échouent dans certains modules à la fin de la première année, ou plus tard, quittent tout simplement le système, sans avoir pu valider des unités de valeur, plutôt que de redoubler pour repasser les quelques modules qui leur manquent. Nous notons qu'un Réseau inter-universités pour la rétention (*Inter-Universities Retention Network*) a été constitué, mais, comme nous l'avons vu, la question de la rétention est loin de se limiter aux universités. Il existe de nombreux aspects en commun avec les instituts de technologie, dans lesquels les problèmes de rétention se posent avec encore plus d'acuité. À notre avis, ces aspects doivent être abordés sous un angle nouveau, et nous recommandons qu'ils soient traités par la Conférence des présidents des universités irlandaises et le Conseil des directeurs des instituts de technologie irlandais en concertation avec l'Autorité de l'enseignement tertiaire. Nous recommandons également que le mode de financement tienne compte du taux de déperdition élevé, afin d'inciter les établissements à remédier à quelques-uns des problèmes structurels qui ne font qu'accroître cette déperdition.

La dimension internationale

Alors que l'Irlande participe activement à la vie internationale au sein de l'Europe, de l'OCDE ou des Nations Unies, et qu'elle est réputée pour cela, il est surprenant de constater que son enseignement tertiaire n'est pas mieux reconnu sur le plan mondial. En Europe, il est admis que l'Irlande sait très bien attirer les capitaux de l'UE destinés à la recherche et qu'elle joue un rôle

significatif dans les programmes européens d'échange d'étudiants, mais elle n'a pas pris les mesures nécessaires pour séduire un nombre important d'autres étudiants, contrairement à ce que beaucoup de pays européens ont su faire. Avec 5 % du total des étudiants inscrits venant de l'étranger, l'Irlande se situe dans la moyenne des pays membres de l'OCDE. Cependant, au cours de ces 15 dernières années, certains pays ont su favoriser une expansion beaucoup plus forte. Ainsi, l'Australie a multiplié ses inscriptions d'étrangers par six et le Royaume-Uni et le Japon par quatre. En 2001, la Chine a envoyé 124 000 étudiants dans des pays de l'OCDE suivre des cursus d'enseignement supérieur, et les Asiatiques faisant leurs études à l'étranger représentent plus de 40 % des étudiants étrangers dans le monde. Entre 1988 et 2000, la part des étudiants en post-licence étrangers en Australie est passée de 5.6 à 21.2 %, et au Royaume-Uni, cette proportion a atteint 56 % en 2001, contre 38 % en 1996. Selon un rapport récemment publié par le *British Council* en collaboration avec *Universities UK* et *IDP Australia*, au total, 2.1 millions d'étudiants faisaient leurs études à l'étranger en 2003 et ce chiffre devrait passer à 5.8 millions d'ici 2020 (A. Bohm et al., 2004).

Il est évident que l'Irlande ne bénéficie pas de l'essor spectaculaire du nombre d'étudiants étrangers, et que certains pays attirent une très forte proportion de ceux qui vont dans les pays membres de l'OCDE (les États-Unis : 31 %; le Royaume-Uni : 15 %; l'Allemagne : 13 %; la France : 10 %; l'Australie : 8 %; le Japon : 4 %). De nombreux pays européens accordent une si grande valeur aux inscrits étrangers que certains, comme l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas ou l'Espagne, ont choisi de dispenser leurs enseignements post-licence en anglais, essentiellement pour deux raisons : ils entendent accroître, d'une part, le nombre de leurs étudiants en post-licence et, par là même, leur vivier de chercheurs, et d'autre part, faire payer aux étudiants étrangers des frais de scolarité qui constitueraient un complément fondamental au financement public. La comparaison avec les efforts déployés par certains pays pour attirer les étudiants internationaux (bureaux de recrutement à l'étranger, accords de partenariat avec les universités d'autres pays, participation à des salons de recrutement, dépenses publicitaires et, dans quelques cas, création de campus à l'étranger) montre immédiatement que l'enseignement tertiaire irlandais a choisi de se tourner plutôt vers l'État que vers le marché international pour obtenir des fonds, et que, ce faisant, il se prive d'un appui substantiel à la recherche qu'auraient pu apporter les étudiants en post-licence étrangers, ainsi que d'une source de revenus importante.

L'investissement consacré aujourd'hui à la recherche au sein des universités irlandaises devrait permettre le lancement d'une vaste campagne de recrutement d'étudiants étrangers par chaque université axée sur la recherche. La publicité générée par cette campagne rehausserait l'image des

établissements d'enseignement supérieur irlandais à l'international et permettrait des partenariats avec des établissements étrangers, ce qui pourrait avoir des répercussions positives sur le long terme. En outre, les universités irlandaises devraient s'appuyer sur les partenariats de recherche de la SFI (*Science Foundation Ireland*) et sur leur capacité à attirer des subventions européennes pour nouer de solides liens par delà les frontières. Si puissant soit-il, un pays ne peut subvenir à lui seul à ses besoins de recherche, et les petites économies comme l'Irlande auront tout à gagner de partenariats internationaux avec de vastes équipes de recherche. L'Irlande se situe un peu à part sur ce plan-là, et ses établissements d'enseignement supérieur ont un rôle à jouer dans la mise en place de ce réseau. Néanmoins, d'autres pays européens, ainsi que l'Australie, apportent la preuve que le succès est le fruit des efforts de chaque établissement, et non de campagnes nationales. Les établissements d'enseignement supérieur irlandais doivent faire valoir leur propre « image de marque » dans les événements internationaux et pour attirer les étudiants étrangers, au lieu de se reposer sur une identité irlandaise commune. Ils ont beaucoup à offrir au marché des étudiants internationaux, mais ils ne se démarquent pas toujours suffisamment pour concurrencer les établissements d'autres pays. Ils devraient se fixer pour objectif de doubler le nombre de leurs étudiants étrangers au cours des cinq prochaines années, et de porter à 10 % la part de leur budget issue des inscriptions étrangères, sous peine de voir d'autres pays exercer une telle emprise sur le marché international qu'eux-mêmes ne pourront plus imposer leur présence.

Recommandations

20. *Il convient de charger le Bureau national pour un accès équitable à l'enseignement supérieur (National Office for Equity Access to Higher Education) du suivi des recommandations de la Commission sur le système de points, afin de déterminer les domaines dans lesquels les efforts doivent se poursuivre.*
21. *Dans sa formule de calcul du financement, l'Autorité de l'enseignement tertiaire doit inclure le surcoût induit par les moyens déployés pour recruter et retenir les étudiants venant de milieux défavorisés.*
22. *Il faut tout faire pour accroître la proportion d'étudiants à temps partiel dans l'enseignement tertiaire et, à cette fin, mettre un terme à la différenciation entre étudiants à temps partiel et à temps complet en ce qui concerne le paiement de frais de scolarité et l'obtention d'une allocation de subsistance; les étudiants à temps partiel doivent être pris en compte (au prorata du temps complet) dans le calcul de la subvention récurrente couvrant les frais de fonctionnement courants.*
23. *Les cours du soir suivis dans le cadre d'une formation permanente (à l'exception de tout objectif de type récréatif) devraient être financés sur la base de la dotation*

récurrente et être pleinement intégrés dans les programmes des établissements d'enseignement supérieur.

24. Le ministère et l'Autorité de l'enseignement tertiaire doivent appuyer résolument les efforts déployés par la NQAI en vue d'un accord entre les structures proposant des qualifications non standard et de l'élaboration de mécanismes permettant l'introduction de la validation des acquis de l'expérience.
25. La Conférence des présidents des universités irlandaises et le Conseil des directeurs des instituts de technologie doivent réfléchir ensemble aux questions liées à la rétention des étudiants, en concertation avec l'Autorité de l'enseignement tertiaire, et rédiger un rapport.
26. Il convient que l'Autorité de l'enseignement tertiaire trouve des solutions pour que le taux de déperdition des effectifs soit inclus dans le calcul de la dotation récurrente, afin d'inciter les établissements à supprimer certains des obstacles structurels à la rétention.
27. Les établissements d'enseignement supérieur irlandais devraient se vendre plus activement sur la scène internationale, avec pour objectif de doubler leur population étudiante internationale au cours des cinq prochaines années.

Références

- Bohm, A. et al. (2004), *Vision 2020 : Forecasting Student Mobility, a UK Perspective*, British Council, Londres.
- Clancy, P. (2001), *College Entry in Focus : A Fourth National Survey of Access to Higher Education*, HEA (Higher Education Authority), Dublin.
- Commission on the Points System (1999), *Final Report and Recommendations*, Stationery Office, Dublin.
- DES (Department of Education and Science) (1998), *Adult Education in an Era of Lifelong Learning*, Stationery Office, Dublin.
- DES (2000b), *Learning for Life : White Paper on Adult Education*, Stationery Office, Dublin.
- DES (2001), *Report of the Action Group on Access to Third Level Education*, Stationery Office, Dublin.
- DES (2003), *Supporting Equity in Higher Education : A Report to the Minister for Education and Science*, DES, Dublin.
- Gouvernement de l'Irlande (1999), *National Development Plan, 2000-2006*, Stationery Office, Dublin.
- OCDE (2002), *Au-delà du discours : Politiques et pratiques de formation des adultes*, OCDE, Paris
- OCDE (2004c), *Co-financing Lifelong Learning : Towards a Systemic Approach*, OCDE, Paris.
- Skilbeck, M. et H. Connell (2000), *Access and Equity in Higher Education : An International Perspective on Issues and Strategies*, HEA, Dublin.

PARTIE I

Chapitre 5

La recherche, la R-D et l'innovation

Le niveau d'investissement de l'Irlande dans la recherche et le développement se situe bien au dessous de l'objectif de Lisbonne de 3 % du PIB, principalement en raison du faible niveau des dépenses de R-D des entreprises, dont l'industrie locale ne représente qu'un tiers. Ce chapitre signale d'autres problèmes et recommande la création d'un organe chargé de coordonner la recherche civile entre les différents organismes publics. Il est ainsi recommandé de créer un Conseil national pour l'enseignement tertiaire, la recherche et l'innovation, qui fixerait les objectifs et les stratégies au niveau national.

C'est entre 1996 et 2002 que le financement de la recherche a connu sa plus forte augmentation. Depuis 1998, le Programme de recherche dans les établissements du supérieur (*Programme for Research in Third-Level Institutions – PRTL*), géré par la HEA, a alloué EUR 605 millions aux infrastructures de recherche des universités et des instituts de technologie. Ces moyens financiers ont non seulement donné un coup de fouet à la recherche dans l'enseignement tertiaire, mais également mis en évidence l'importance de la concurrence et de la sélectivité au sein des établissements ainsi que les avantages pouvant découler de la coopération entre groupes de recherche de différents établissements (et secteurs). De l'avis général, le PRTL a fait évoluer les mentalités. De plus, l'État a mis en place un Fonds d'anticipation technologique (*Technology Foresight Fund*) doté de EUR 711 millions sur sept ans, dédié à la recherche dans certaines niches des technologies de l'information et des communications (TIC) et des biotechnologies. En 2000, le ministère des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi a créé la Fondation irlandaise pour la science (*Science Foundation Ireland – SFI*) afin de gérer ce fonds. La SFI a accordé plus de EUR 250 millions aux recherches en cours ainsi qu'aux équipes de chercheurs, et a investi EUR 42 millions dans trois nouveaux centres pour la science, l'ingénierie et la technologie (*Centres for science, engineering and technology – CSET*) dans le but de créer des partenariats de recherche entre les universités irlandaises et les leaders mondiaux de la recherche ainsi qu'entre ces universités et les entreprises irlandaises des TIC et des biotechnologies. Le Plan national de développement (*National Development Plan*) envisage de quasiment doubler les crédits publics annuels pour la recherche entre 2001 et 2006 (de EUR 341.8 millions à EUR 664.8 millions par an), et d'accorder une augmentation supplémentaire de EUR 765.2 millions par an d'ici 2010 (gouvernement de l'Irlande, 1999, paragraphes 6.35 à 6.47).

Ce record d'investissement reflète les remarquables efforts déployés pour modifier les fondamentaux de l'économie irlandaise, ce qui est très bien expliqué dans le rapport de 2002 de la HEA intitulé *Creating and Sustaining the Innovation Society* (Construire et promouvoir la société de l'innovation, en anglais uniquement). Il est clair que de grandes avancées ont été réalisées dans ce sens. Toutefois, pour que l'objectif de Lisbonne (3 %) soit atteint, non seulement les entreprises, dont les dépenses de R-D sont trop faibles, devront investir EUR 1.6 milliard supplémentaires jusqu'en 2010, mais une augmentation correspondante des crédits publics de EUR 800 millions est nécessaire. Cependant, afin que ces ressources soient investies de manière

efficace, que ce soit au niveau actuel ou au niveau requis pour atteindre les objectifs de Lisbonne en 2010, un certain nombre de mesures doivent être mises en place, dans le but de créer une culture de la recherche viable, qui soit capable d'apporter les moyens nécessaires pour inciter de nombreuses entreprises étrangères à investir dans la R-D en Irlande, ainsi que pour soutenir et développer l'industrie du pays, qui ne représente actuellement qu'un tiers des dépenses de R-D des entreprises en Irlande. Parmi ces mesures figurent :

- Une distinction plus claire du rôle des instituts de technologie et des universités dans la recherche.
- Une meilleure coordination du financement de la recherche (et de ses infrastructures), grâce à des organismes de financement supervisés par le ministère des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi et d'autres ministères, et l'allocation de crédits pour les infrastructures universitaires par l'intermédiaire du ministère de l'Éducation et de la Science et de la nouvelle Autorité de l'enseignement tertiaire (*Tertiary Education Authority – TEA*).
- Un investissement continu dans la recherche générique ou fondamentale, afin de soutenir les nouveaux projets de recherche, dont quelques-uns déboucheront sur des activités de R-D stratégiques.
- Un investissement plus important dans le soutien au niveau post-licence, afin de multiplier par plus de deux le nombre de candidatures au doctorat d'ici à 2010.
- La mise en œuvre de la réforme de la gouvernance et de la gestion des établissements d'enseignement supérieur, décrite au chapitre 3.
- La rationalisation du nombre d'organismes de financement de la recherche, et la mise en place d'une meilleure structure organisationnelle qui puisse soutenir une stratégie de recherche sur le long terme.

Instituts de technologie et universités : des rôles distincts dans la recherche

La division actuelle des responsabilités cantonne les instituts de technologie à la recherche appliquée. Toutefois, dans de nombreux instituts, des groupes de recherche se sont formés et participent à des projets du PRTL en partenariat avec des universités. L'un d'entre eux, Waterford, est un partenaire clé dans un projet du PRTL. Naturellement, les instituts tiennent à recevoir des crédits pour leurs infrastructures de recherche, et affirment avec conviction que leur rôle au niveau régional leur impose d'être présents dans de nombreux domaines de la recherche, afin de travailler avec l'industrie, en particulier avec les PME, et de s'associer aux acteurs économiques locaux. Il ne

fait aucun doute que certains instituts de technologie et leur personnel, à titre individuel, réussissent de manière remarquable à maintenir le niveau de la recherche et à attirer des crédits extérieurs dans des circonstances défavorables, et ce malgré une lourde charge d'enseignement. Cependant, l'expérience des autres pays montre clairement que, plus le financement de la recherche est concentré dans quelques établissements, meilleurs seront les résultats obtenus. Étant donné sa superficie, l'Irlande semble disposer de suffisamment d'universités, et même le secteur universitaire dans son état actuel verra apparaître avec le temps une concentration accrue des crédits à la recherche. C'est pourquoi il ne serait pas judicieux de subventionner les instituts de technologie pour soutenir une activité de recherche générale, dans les mêmes conditions que pour les universités. Les instituts de technologie devraient plutôt s'orienter vers certains domaines spécifiques de la recherche appliquée, afin de former un réseau de développement technologique en partenariat avec l'industrie, particulièrement avec les PME, au niveau régional ou même national. Afin de remplir ce rôle, ils auront besoin de fonds pour les infrastructures de recherche dans des domaines spécialisés. Nous pensons que les subventions à la recherche ne devraient pas être allouées par l'Autorité de l'enseignement tertiaire, mais par *Enterprise Ireland*, de façon que les crédits soient distribués selon des priorités économiques nationales ou régionales claires, et qu'ils soient strictement dédiés à des domaines d'activité spécifiques. Comme nous l'avons déjà indiqué, les instituts ne doivent pas perdre de vue leur rôle de premier plan dans l'économie régionale. S'ils devaient être autorisés à recevoir des financements récurrents ne répondant pas à un objectif précis, cela entraînerait un éparpillement des fonds, déjà rares.

Coordination de la recherche, infrastructures et investissements

L'arrêt du financement du PRTL I a suscité de vives inquiétudes, car ce qui avait été considéré comme un investissement à long terme dans les infrastructures de recherche n'était alors plus aussi stable et aussi sûr qu'on ne l'avait imaginé. Ce problème a été résolu, mais il montre à quel point la recherche peut être déstabilisée par une politique de financement en dents de scie. Le programme PRTL I finançait essentiellement les dépenses d'investissement des établissements d'enseignement supérieur pour les locaux de recherche. Cependant, tant que l'enseignement et la recherche seront considérés comme des activités étroitement liées qui se soutiennent mutuellement, les investissements nécessaires pour, par exemple, un département de physique, seront non seulement fonction des besoins d'enseignement, mais aussi du développement de la recherche et du nombre d'étudiants de troisième cycle. Jusqu'en 1998, les fonds alloués aux universités irlandaises n'étaient pas explicitement destinés à la recherche, et par

conséquent, les locaux pour la recherche n'étaient pas prioritaires. De nombreux bâtiments réservés aux sciences et technologies, construits dans les années 60 et 70, ne sont plus adaptés et ont grand besoin d'être rénovés afin de satisfaire les nouvelles priorités de la recherche. Or, le financement provient de plusieurs sources : la HEA, par l'intermédiaire du PRTL ou de programmes d'investissement du ministère; de plus en plus la SFI et le ministère des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi, ainsi que le Centre de recherche sur la santé (*Health Research Board – HRB*). Une telle situation doit être coordonnée et rationalisée. Nous avançons quelques propositions d'organisation ci-dessous. Mais nous considérons comme capital que le développement de la recherche ne soit pas tributaire des crédits accordés par des organismes centraux pour la rénovation des locaux, et que les universités disposent d'un financement régulier, afin qu'elles puissent planifier l'utilisation de leurs ressources de façon stratégique (et, le cas échéant, utiliser leurs capacités d'emprunt) pour subvenir à leurs besoins matériels, dans le cadre d'un processus stratégique global qui tient compte des besoins généraux d'infrastructure et de l'entretien à long terme.

Toutefois, le développement d'infrastructures au profit d'un environnement de recherche intensive dépasse le cadre du financement lui-même. Il nécessite des équipements, des techniciens, des bibliothèques et une infrastructure TIC, ainsi que des possibilités de carrière et des rémunérations intéressantes pour les chercheurs, afin qu'une expertise puisse véritablement se développer au sein des équipes de recherche, et que ces dernières ne soient pas dissoutes si les crédits sont suspendus ou si le personnel spécialisé démissionne. À cet égard, nous partageons le point de vue du professeur Downey dans son rapport *Creating Ireland's Innovation Society: The Next Strategic Step* (Construire la société de l'innovation en Irlande : la prochaine grande étape, 2003). Là encore, si la recherche fondamentale fournit les moyens de base nécessaires aux applications et à l'innovation, les universités doivent réserver une partie de leurs ressources pour les allouer de façon différenciée et sélective (voir chapitre 3) à leurs activités de recherche (ainsi, certains départements peuvent avoir un ratio enseignants/étudiants bien meilleur que d'autres). À moins que les universités n'aient les moyens de financer des départements pour attirer de jeunes assistants et leur permettre de commencer immédiatement des travaux de recherche, les jeunes chercheurs auront du mal à trouver un premier poste sur un marché du financement de la recherche très concurrentiel, et perdront probablement leur potentiel. Les universités ont également besoin de crédits pour encourager la recherche dans un plus large éventail de domaines que ceux retenus par les organismes nationaux. Un système de « financement double » permet une innovation ascendante tout en mettant à disposition un « budget minimum » pour maintenir des infrastructures de recherche dans les établissements. Avant

qu'une ou plusieurs de ses universités ne soient considérées comme des établissements de recherche « d'envergure mondiale », l'Irlande devra transformer les investissements universitaires effectués dans des niches en une « culture de la recherche » plus large et plus ancrée dans les mentalités.

Un besoin d'investissement continu

Pour parvenir à de bons résultats, la recherche et les chercheurs ont besoin d'investissements stables : les équipes constituées doivent rester unies; les doctorants doivent avoir des garanties pour continuer leurs travaux de recherche, tant au niveau des financements que des perspectives de carrière leur offrant une sécurité personnelle; pour être incités à retourner en Irlande, les chefs d'équipe qui travaillent à l'étranger doivent obtenir l'assurance que des programmes de financement à long terme existent; les techniciens doivent suivre une formation longue afin d'acquérir les compétences spécialisées nécessaires, etc. Il faut aussi se préoccuper de l'avenir du programme PRTLTI : les crédits récurrents seront-ils absorbés dans les budgets des établissements, ou feront-ils l'objet d'appels d'offres concurrentiels? Il convient de prendre des décisions afin de soutenir et d'améliorer le Fonds d'anticipation technologique. L'idée que l'Irlande doit être une société d'innovation pour réussir économiquement est à présent bien ancrée dans les esprits, mais un renforcement constant des garanties relatives au soutien financier est nécessaire, non seulement pour la recherche stratégique ciblée, mais aussi pour la recherche fondamentale dans les universités, où il existe un vivier de chercheurs et d'idées pour les futurs programmes ciblés.

Nombre d'étudiants en post-licence

Les comparaisons montrent que l'Irlande doit renforcer son personnel de R-D. Celui-ci représente 0.95 % de sa main-d'œuvre, contre une moyenne européenne de 1.39 %. Mais d'autres pays affichent des taux bien plus élevés : 2.6 % pour la Finlande, 2.43 % pour la Suède, et 2.11 % au Danemark. Le nombre de doctorats pour 1 000 habitants âgés de 25 à 29 ans n'atteint que 1.8 %, chiffre bien en deçà de la moyenne de l'UE (2.9 %), et loin derrière certains pays comme la Finlande et la Suède (5.8 %) ou l'Allemagne (5.5 %). Le nombre d'étudiants en post-licence n'a pas augmenté aussi vite que prévu. Par exemple, en science, il n'est passé que de 1 500 à 2 072 entre 1991-92 et 2001-02. La moyenne de la population étudiante post-licence stagne à environ 25 % (étudiants en maîtrise et en doctorat), et l'effectif actuel (3 000 doctorants) n'est pas beaucoup plus élevé que celui d'une grande université de recherche dans certains pays d'Europe. Au total, les étudiants en post-licence ne représentent que 16 % des étudiants dans l'enseignement tertiaire et la plupart d'entre eux se trouvent à Dublin (Coolahan, 2004). Trois

facteurs contribuent à cette situation : les perspectives d'emploi favorables pour les diplômés en sciences, le nombre relativement faible d'étudiants étrangers, ainsi que l'absence de rémunérations motivantes pour les diplômés post-licence. Il est urgent d'accroître rapidement le nombre de doctorants pour les raisons suivantes :

- L'investissement dans la recherche planifié actuellement, ainsi que les crédits supplémentaires nécessaires à la réalisation de la stratégie gouvernementale, exigeront une augmentation considérable du nombre de doctorants, pour que la revalorisation de la recherche envisagée soit possible.
- Une proportion importante du personnel universitaire ne travaille pas dans la recherche, et aura besoin d'être renforcée par la nouvelle génération d'étudiants en doctorat.
- Les établissements ont dû recruter rapidement du personnel supplémentaire pour faire face au nombre croissant d'étudiants et le remplacement des retraités nécessitera un vivier de plus en plus important de candidats.
- L'industrie, et peut-être particulièrement les jeunes entreprises scientifiques dynamiques, auront besoin d'un afflux constant de doctorants, si l'investissement dans la R-D industrielle continue de se développer pour atteindre les objectifs de Lisbonne.

Nous pensons que le manque d'étudiants en doctorat (et cela ne concerne pas seulement dans la science et la technologie) pourrait créer un important goulet d'étranglement, qui nuirait à l'emploi des crédits, à présent plus abondants, disponibles pour la recherche. À long terme, cette carence pourrait également contrarier les projets de création en Irlande d'un système universitaire très actif dans la recherche et d'encouragement d'un niveau de R-D beaucoup plus élevé dans l'industrie. Nous recommandons de prendre immédiatement des mesures de grande ampleur pour résoudre ce problème. Parallèlement, nous soutenons vivement les démarches visant à mettre en place des « *graduate colleges* » (établissements inter-universitaires), coopérant entre eux dans certains domaines de pointe de la recherche et permettant d'apporter une formation de haut niveau ainsi qu'un environnement intellectuel favorable aux étudiants chercheurs.

Ce problème d'effectifs est aussi lié à la qualité. Dans les instituts de technologie, qui, exception faite du DIT, sont des établissements relativement petits et parfois très petits, à peine 2 % des étudiants suivent une formation post-licence. Cependant, tous les instituts sont fiers de compter un petit nombre de doctorants et, bien entendu ces derniers contribuent de manière significative au développement de la culture de la recherche. Nous estimons toutefois qu'il ne serait pas prudent d'habiliter les instituts de technologie à

délivrer des doctorats, et qu'il est préférable de réserver ces pouvoirs aux universités qui rassemblent un grand nombre de chercheurs, créant un environnement essentiel à la recherche. Avec son statut spécifique, le DIT devrait demeurer une exception en la matière. Nous sommes en effet convaincus que la délivrance de doctorats devrait rester du ressort du secteur universitaire, et que les doctorants qui étudient dans un institut de technologie devraient toujours être inscrits à l'université et avoir un directeur de thèse à la fois à l'université et dans l'institut de technologie qu'ils fréquentent. L'habilitation à décerner un doctorat, accordée par l'HETAC, devrait être retirée, à l'exception du DIT.

Organisation de la recherche

Le tableau ci-dessous fait apparaître un nombre très important d'organismes responsables du financement de la recherche pour un aussi petit pays. Beaucoup de ces organismes ne distribuent que des sommes minimales (il est également intéressant de noter qu'environ 40 % des crédits publics à la recherche sont destinés à des établissements ou des organisations ne faisant pas partie de l'enseignement tertiaire). Alors que l'investissement dans la recherche est unanimement considéré comme un élément clé pour l'édification d'une société du savoir, il n'existe pas de cadre stratégique bien défini pour l'emploi de ces fonds publics. Les programmes d'investissement semblent avoir été prévus pour satisfaire les besoins individuels des établissements et non pour suivre une approche coordonnée.

Nous sommes conscients des relations qui se sont développées entre la HEA et la SFI, ainsi qu'entre la SFI et le Centre de recherche sur la santé (*Health Research Board – HRB*), mais nous estimons qu'elles ne sont pas assez poussées. Nous recommandons tout d'abord que la SFI soit désignée comme le principal organisme national de financement de la recherche, et que le législateur lui accorde des pouvoirs plus larges. Ainsi, la SFI s'apparenterait d'avantage à la *National Science Foundation* des États-Unis, même si, dans ce cas, nous conseillerions d'élargir son mandat pour superviser le Conseil irlandais de la recherche pour les sciences humaines et sociales (*Irish Research Council for the Humanities and Social Sciences – IRCHSS*) et le Conseil irlandais pour la science, la technologie et l'innovation (*Irish Council for Science, Technology and Innovation – ICSTI*). En conseillant ces importantes modifications organisationnelles, nous ne critiquons en aucun cas le travail des deux conseils. Nous sommes simplement préoccupés par l'empiètement des fonctions du ICSTI et du IRCHSS sur celles de la SFI, et appelons à l'élaboration d'une politique ciblée pour le financement de la recherche fondamentale et stratégique. Cependant, la nouvelle SFI devra passer du statut d'une organisation descendante, dont l'Irlande avait besoin pour donner un coup de fouet à la recherche dans des technologies considérées

Tableau 5.1. **Financement public de la R-D en Irlande, Plan national de développement**

EUR millions				
Organisme	2001	2003	2006	2010
HEA/PRTL	80.4	106.0	130.8	146.0
Ministère Éduc. et Science	41.1	62.4	158.4	175.3
SFI	11.1	70.0	131.0	153.0
DETE				
Enseignement supérieur	16.0	78.4	99.2	120.6
Laboratoires internes	62.4			
Teagasc	40.1	38.5	40.3	41.0
Minist. Agric./alim.				
Enseignement supérieur	5.4	13.9	16.1	16.3
Laboratoires internes	13.2			
Institut de la marine	9.7	11.0	13.0	15.0
<i>Bord lascaigh Mhara</i>	8.4	2.7	4.0	6.0
Entreprises publiques				
HRB	14.1	17.9	44.0	60.0
Minist. Santé				
EPA	1.4			
EPA				
Enseignement supérieur	2.9	4.0	6.0	7.0
Divers	1.6			
Autres	16.0	17.0	22.0	25.0
Total	341.8	421.8	664.8	765.2
PNB (EUR milliards)	96.8	110.8	119.4	131.8
R-D publique/PNB (%)	0.35	0.38	0.56	0.58

Notes :

DETE = ministère des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi.

Teagasc = Administration pour le développement de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire.

Bord lascaigh Mhara = Secteur de la pêche.

HRB = Centre de recherche sur la santé (*Health Research Board*).

EPA = Agence de protection de l'environnement (*Environmental Protection Agency*).

Source : National Development Plan, 2000-2006, gouvernement de l'Irlande, 1999.

comme capitales pour le potentiel d'innovation du pays, à une politique de soutien d'initiatives ascendantes et au développement de mécanismes de formation et de promotion de la carrière des chercheurs, domaines qui étaient à ce jour du ressort de l'ICSTI et de l'IRCHSS. Il lui faudra également se doter d'une nouvelle structure administrative composée des représentants de la recherche, de l'industrie, des agences partenaires et de l'enseignement tertiaire, et même de quelques membres internationaux. Pour les raisons évoquées sous les sections « Coordination de la recherche, infrastructures et investissements » et « Un besoin d'investissement continu » la SFI aux pouvoirs étendus et la nouvelle Autorité de l'enseignement tertiaire devraient nouer des relations étroites pour que leurs programmes soient élaborés en tenant

compte à la fois de l'investissement dans les infrastructures et des dépenses générales d'investissement.

Néanmoins, il reste toujours un grand nombre d'organismes publics chargés de distribuer des fonds, mais sans les mécanismes permettant de coordonner une stratégie nationale. Nous pensons que deux étapes sont nécessaires. Tout d'abord, la nomination d'un conseiller scientifique en chef (*Chief Scientific Advisor*) auprès du gouvernement, qui serait responsable de la coordination de la recherche civile entre les ministères, et en particulier des activités d'autres ministères et agences publiques avec ceux de la SFI et de la nouvelle Autorité de l'enseignement tertiaire (*Tertiary Education Authority – TEA*). La seconde étape consiste à mettre en place une Commission pour la politique de la recherche (*Committee for Research Policy*), placée sous l'égide du gouvernement, avec pour mission de développer et de superviser une stratégie nationale de recherche et de R-D, ainsi que leurs liens avec l'innovation.

Ces deux étapes ont été lancées en partie par les pouvoirs publics alors que nous avons entrepris notre étude et que nous étions en train de rédiger notre rapport. Cependant, l'annonce ne va pas aussi loin que nos recommandations (ministère des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi, 2004). Le nouveau conseiller scientifique en chef a pour rôle de « donner un avis d'expert indépendant sur tout aspect de la science, de la technologie et de l'innovation », alors que nous suggérons qu'il soit chargé de « la coordination de la recherche à des fins civiles, dans tout le secteur public », et en particulier de la coordination des activités des organismes publics en concertation avec la SFI aux pouvoirs étendus et de la TEA. Concernant la seconde étape, le projet d'instaurer une sous-commission au niveau gouvernemental a pour objectif de « traiter et coordonner les questions relatives à la science et à la technologie ». Nous avons, pour part, recommandé de créer une sous-commission qui, en rendant compte au gouvernement, « s'attacherait à élaborer et superviser une stratégie nationale pour la recherche, la R-D et l'innovation ». Nous invitons vivement une réflexion plus approfondie à ces aspects à la lumière de notre rapport.

Innovation

Les sociétés étrangères représentent deux tiers des dépenses de R-D des entreprises en Irlande. La croissance de la R-D est donc tributaire à la fois des facteurs économiques mondiaux, des efforts du gouvernement et de l'enseignement supérieur irlandais. Cela montre aussi la nécessité pour les établissements d'enseignement supérieur de s'internationaliser. La politique publique doit garder son cap actuel, c'est-à-dire continuer d'investir massivement dans la recherche universitaire, et le faire savoir dans le monde,

afin de convaincre les entreprises internationales de recourir à la main-d'œuvre et aux idées irlandaises. L'augmentation spectaculaire du nombre d'étudiants en post-licence, recommandée ci-haut, contribuera également à motiver les entreprises étrangères à mener des activités de R-D en Irlande. Nous pensons que, si ces recommandations sont mises en application, le ministère des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi aura un important rôle à jouer pour promouvoir l'investissement dans la recherche et dans l'enseignement post-licence auprès des entreprises étrangères.

Cependant, la création d'une société de l'innovation passe inévitablement par le développement d'une économie nationale fondée sur la recherche. L'industrie nationale rapporte EUR 17 milliards à l'économie irlandaise, et représente plus de la moitié des emplois dans l'industrie. C'est pourquoi les relations entre ces entreprises et les établissements d'enseignement supérieur, en particulier dans le domaine des technologies émergentes, sont capitales. Selon des enquêtes menées par le *Forfás* sur les dépenses de R-D des entreprises, alors que 27 % des entreprises étrangères engagées dans la R-D travaillent en coopération avec des établissements d'enseignement supérieur irlandais, seulement 17 % des entreprises irlandaises font de même (*Forfás*, 2003). Ces chiffres montrent la nécessité d'améliorer l'interface entre les entreprises irlandaises et l'enseignement supérieur : l'industrie irlandaise devrait apporter une contribution plus substantielle au budget de l'enseignement tertiaire. Dans son rapport, *Enterprise Ireland* souligne à notre intention l'importance du rôle des instituts de technologie dans les relations avec les PME, et à quel point leur enseignement ainsi que leurs activités de recherche intéressent ses clients (soumission d'*Enterprise Ireland*). Nous avons recommandé plus haut d'encourager *Enterprise Ireland* à apporter aux instituts de technologie un soutien ciblé aux infrastructures de recherche. Toutefois, nous ne voudrions pas voir apparaître une trop grande différence entre les universités et les instituts quant à leur participation à l'innovation. La recherche moderne (appelée « Mode 2 ») puisera de nouvelles idées à exploiter autant dans des partenariats commerciaux ou directement dans la recherche fondamentale en amont, que dans la recherche appliquée en aval (Gibbons et al., 1994). Notons que tous les instituts de technologie disposent de pépinières d'entreprises et nous serions favorables à de telles évolutions au sein du secteur universitaire. Cependant, presque toutes les pépinières des instituts de technologie ont été financées par *Enterprise Ireland*, et nous recommandons vivement que des capitaux privés soient également empruntés auprès des banques ou d'autres acteurs du secteur privé. En effet, les expériences menées dans d'autres pays montrent qu'il est très important d'investir des capitaux privés à un stade très précoce. Le capital-risque s'est révélé un investissement efficace pour le développement des petites entreprises de haute technologie.

Les sommes considérables investies dans le PRTL I en 1998 ont souligné la nécessité d'accroître les dépenses, au sein des établissements d'enseignement supérieur, dans des bureaux de recherche professionnels, chargés d'aider à l'exploitation des résultats de la recherche. Nous pensons que la TEA devrait financer l'expansion de cette activité dans tous les établissements d'enseignement supérieur, et que ces derniers aient pour obligation de rendre des comptes dans ce domaine. Nous sommes d'avis, ainsi qu'il en est fait mention dans le document *Creating and Sustaining the Innovation Society* (Construire et promouvoir la société de l'innovation), qu'un vaste portefeuille d'instruments politiques est nécessaire pour encourager cette stratégie et que ces instruments soient ciblés et coordonnés de manière efficace (HEA, 2002). Nous pensons également qu'il faudrait rendre des comptes à ce niveau-là, afin que des leçons, en termes de bonnes pratiques et d'efficacité, puissent être tirées et rapidement mises en pratique. Nous avons été impressionnés par le consensus entre organismes et agences que nous avons rencontré sur la nécessité d'accélérer le processus d'exploitation, de toutes les façons possibles, des résultats de la recherche. Cependant, étant donné le niveau croissant des financements de la recherche, il ne faudra pas perdre de vue les raisons sous-jacentes motivant ces investissements.

Recommandations

28. *L'investissement public pour la recherche et la R-D doit encore être étoffé, afin que les objectifs fixés pour 2010 dans la déclaration de Lisbonne puissent être atteints.*
29. *Les instituts de technologie doivent continuer de concentrer leurs efforts sur la recherche appliquée, et le soutien à la recherche devrait faire l'objet d'un investissement spécifique de la part d'Enterprise Ireland, et non de l'Autorité de l'enseignement tertiaire, dans des domaines ciblés et clairement reconnus comme des priorités économiques nationales ou régionales.*
30. *Les ressources pour la recherche et ses infrastructures, y compris les équipements, doivent être mieux coordonnées, via des liens plus étroits entre la TEA et la SFI aux pouvoirs étendus (voir la Recommandation 34). De plus, les fonds attribués aux universités doivent tenir compte du fait qu'elles acceptent de financer les grands travaux de rénovation ou de remplacement de leurs bâtiments sur le budget qui leur est régulièrement alloué.*
31. *Il faut réfléchir dès à présent à l'avenir du PRTL I.*
32. *Des mesures radicales doivent être prises pour accroître les effectifs d'étudiants en doctorat dans les universités, avec l'objectif de multiplier leur nombre par plus de deux d'ici 2010.*
33. *Le pouvoir de délivrer les doctorats devrait être réservé aux universités et, exception faite du DIT, les instituts de technologie qui ont obtenu cette habilitation de l'HETAC devraient se la voir retirer.*

34. La SFI devrait être reconnue comme l'organisme national de financement de la recherche fondamentale et de la R-D dans l'enseignement supérieur; ses pouvoirs et ses responsabilités devraient être étendus (voir chapitre 5), et sa structure administrative devrait être modifiée en conséquence.
35. La responsabilité et les programmes des Conseils irlandais pour les sciences humaines et sociales et pour la science, la technologie et l'innovation (Irish Councils for the Humanities and Social Science and for Science, Technology and Innovation) devraient relever d'une SFI aux pouvoirs élargis.
36. Le gouvernement devrait nommer un conseiller scientifique en chef (Chief Scientific Advisor), chargé de rendre compte au taoiseach et au ministère des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi, et qui serait responsable, entre autres, de la coordination des investissements dans la recherche réalisés par d'autres ministères ou organismes avec ceux de la SFI et de la nouvelle Autorité de l'enseignement tertiaire (Tertiary Education Authority – TEA).
37. Un Comité pour la politique de la recherche (Committee for Research Policy), qui rendrait compte au gouvernement, devrait être créé pour développer et superviser une stratégie de recherche, de R-D et d'innovation.
38. Tous les établissements d'enseignement supérieur devraient disposer de pépinières afin d'encourager l'exploitation des résultats de la recherche à travers une multitude d'entreprises; des efforts doivent être déployés pour associer le secteur privé à ces projets.
39. La TEA devrait financer l'expansion des services professionnels d'exploitation de la recherche dans tous les établissements d'enseignement supérieur, et s'assurer que ces derniers doivent rendre des comptes pour ces activités.

Références

- Coolahan, J. (2004), *Country Background Report – Ireland*, présenté au Comité de l'éducation, OCDE sous EDU/EC(2004)13, et inclus dans ce rapport, partie II.
- Department of Enterprise, Trade and Employment (2004), « Tanaiste Announces Appointment of Ireland's First Chief Science Adviser » et « Chief Science Adviser for Ireland », communiqués de presse, 24 juin 2004, Department of Enterprise, Trade and Employment, Irlande.
- Downey, L. (2003), *Creating Ireland's Innovation Society : The Next Strategic Step*, Higher Education Authority et Forfás, Dublin.
- Forfás (2003), *The Fourth Report of the Expert Group on Future Skills Needs*, Forfás, Dublin.
- Gibbons, M. et al. (1994), *The New Production of Knowledge : The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, Sage, Londres.
- Gouvernement de l'Irlande (1999), *National Development Plan, 2000-2006*, Stationery Office, Dublin.
- HEA (Higher Education Authority), (2002), *Creating and Sustaining the Innovation Society*, HEA, Dublin.

PARTIE I

Chapitre 6

La gestion stratégique du système d'enseignement tertiaire en Irlande

L'Irlande compte un nombre relativement élevé d'établissements d'enseignement supérieur pour une population de 4 millions d'habitants. Bien que la distinction entre les missions des universités et des instituts de recherche ait été clairement maintenue, leurs rôles complémentaires n'ont pas été intégrés au sein du concept d'un système d'enseignement supérieur unifié. Ce chapitre présente une série de recommandations, notamment la création d'un organisme de financement unique pour les instituts et pour les universités.

La structure de l'Autorité de l'enseignement tertiaire

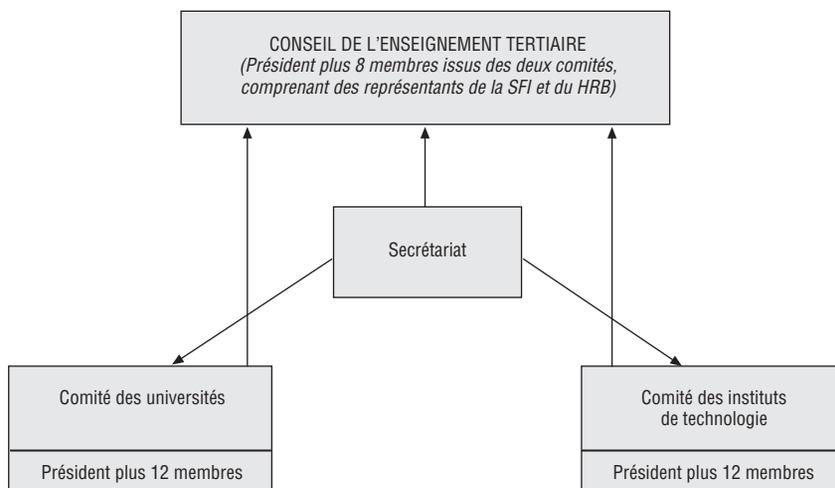
Nous avons déjà recommandé la mise en place d'une nouvelle Autorité de l'enseignement tertiaire (*Tertiary Education Authority*) qui reprendrait les fonctions de la HEA, mais qui serait également responsable de la gestion et du financement des instituts de technologie. Nous donnons plus bas une description de la TEA telle que nous la voyons, ainsi que ses relations avec certains ministères et agences. Cependant, dans cette section, nous nous appliquons à définir les modifications de la structure de la HEA que nous pensons nécessaires à l'exercice des responsabilités supplémentaires qui incomberont à la TEA lorsque celle-ci chapeautera les instituts de technologie. Bien que le positionnement actuel des instituts de technologie, sous l'égide du ministère de l'Éducation et de la Science, ne soit pas satisfaisant pour les raisons exposées au chapitre 2, il a pour avantage de les empêcher de s'éloigner de leur mission et de maintenir une division « binaire » entre les universités et les instituts. Un simple transfert des instituts du ministère de l'Éducation et de la Science à la TEA, qui, toutefois, aurait tout de la HEA sauf le nom, risquerait à long terme de brouiller cette délimitation, et créerait des pressions inévitables pour la rationalisation des titres des établissements, et peut-être même de leurs fonctions. La nouvelle structure, quelle qu'elle soit, doit préserver cette division des fonctions tout en instaurant un système d'enseignement tertiaire plus intégré et plus perméable. Nous pensons que le meilleur moyen d'y parvenir consisterait à établir, au sein de la TEA, deux comités dotés d'un secrétariat commun, l'un responsable du secteur universitaire et l'autre des instituts de technologie. Ces deux comités auraient le même président. Afin de leur conférer un statut juridique, la législation nécessaire à la création de la TEA définirait leur structure et leur mandat, et leurs membres devraient être nommés par le ministère. L'Autorité exercerait essentiellement un rôle stratégique et de coordination. Elle serait dotée d'un président, qui superviserait également les deux comités, et d'un petit conseil composé de membres des deux comités. Ces derniers présenteraient leurs recommandations au conseil. Le poste de président de la TEA devrait faire l'objet d'un appel public à candidatures (comme c'est le cas pour les présidents des universités et les directeurs des instituts de technologie).

Ces deux comités devraient être en majorité composés de « parties prenantes » extérieures à l'enseignement supérieur : il importe que les intérêts régionaux soient bien représentés (en particulier dans le comité des

instituts de technologie), ainsi que la recherche (plus particulièrement dans le comité des universités), la population active, les entreprises et quelques délégués des universités. Nous avons largement souligné la nécessité d'une meilleure coordination des intérêts de l'enseignement et de la recherche dans la gestion stratégique de l'enseignement tertiaire, et nous estimons important que le ministère de l'Éducation et de la Science et celui des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi travaillent en étroite coopération, car ils seront tous deux chargés d'investissements considérables dans l'enseignement supérieur; la composition du comité doit en tenir compte. Il est également essentiel que la TEA soit représentée au sein de la nouvelle SFI et du Centre de recherche pour la santé (*Health Research Board – HRB*), afin qu'une coordination appropriée des politiques de financement soit assurée.

Voici le diagramme de la structure que nous proposons :

Graphique 6.1. **L'Autorité de l'enseignement tertiaire**



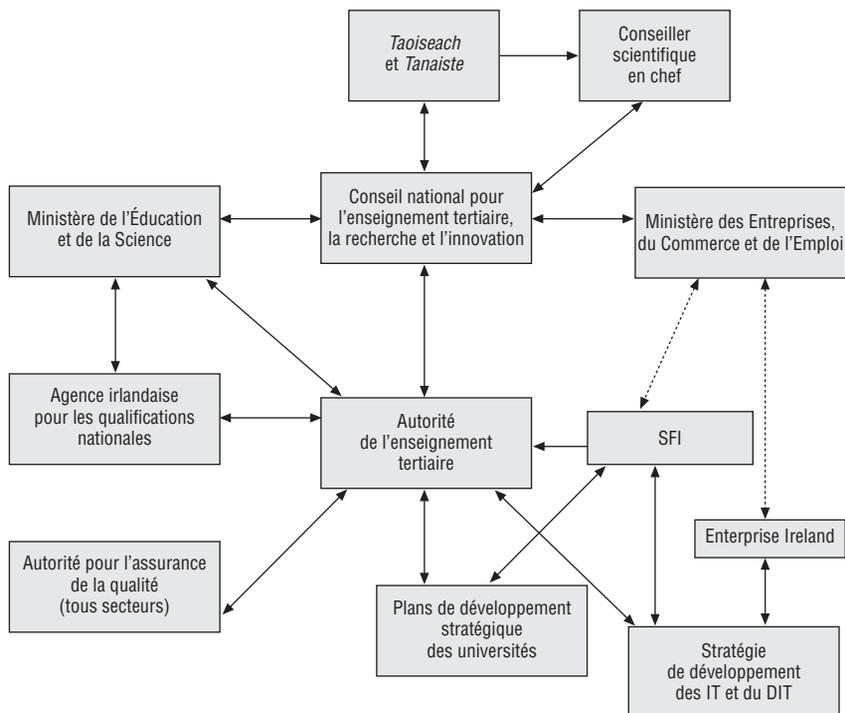
Élaboration d'une stratégie nationale orientée sur l'enseignement tertiaire et l'innovation

Toutes les informations que nous avons reçues des ministères et des représentants des établissements soulignent l'importance vitale, pour l'économie, que l'Irlande a accordée aux deux missions essentielles de l'enseignement tertiaire : la qualification de la main-d'œuvre et la recherche. Il est également clair que, malgré des investissements substantiels, l'absence de cadre de coordination efficace est souvent à déplorer et qu'aucun dispositif n'a été mis en place pour déterminer une stratégie d'ensemble. Il manque à l'Irlande un programme national pour la

transformation de l'enseignement tertiaire, et plus encore pour la mise en relation de ce programme avec les politiques d'investissement et de financement. Les politiques d'investissement sont des instruments efficaces pour procéder à des changements. L'expérience montre qu'en l'absence de cohérence avec un programme stratégique, ce sont les mesures prévues dans les politiques d'investissement budgétaires qui prévalent. En Irlande, les différentes politiques de financement semblent être définies indépendamment et il semble difficile de les relier systématiquement les unes aux autres, à une stratégie à long terme pour l'enseignement tertiaire ou à une stratégie plus large concernant l'économie en général. L'État ne prévoit qu'un budget annuel, ce qui compromet encore plus la planification du développement à long terme. La concurrence pour l'obtention de crédits publics, à laquelle il est fait référence dans le Plan national de développement (*National Development Plan*), va probablement s'intensifier et il est donc essentiel que les fonds publics alloués à l'enseignement tertiaire, à la recherche et à l'innovation soient orientés de façon stratégique et accompagnés d'une certaine transparence à l'échelle nationale afin que la politique et sa mise en œuvre puissent être évaluées. Nous estimons que les mécanismes nécessaires à cette fin doivent être conçus au plus haut niveau de l'État. C'est pourquoi nous recommandons la création d'un Conseil national pour l'enseignement tertiaire et l'innovation (*National Council for Tertiary Education and Innovation*), qui serait présidé par le taoiseach et qui rassemblerait les ministères concernés (Éducation et Science; Entreprises, Commerce et Emploi; Santé et Enfance, Agriculture et Alimentation; Industrie et Finances) afin de convenir, sur une base annuelle, d'un plan national triennal pour l'enseignement tertiaire et le mettre en relation avec l'innovation, les qualifications de la main-d'œuvre et l'économie. Cet organe ne se réunirait pas souvent, mais jouerait un rôle clé dans la coordination des exigences des pouvoirs publics concernant les résultats du système d'enseignement supérieur. Il pourrait également établir un lien direct avec la révision du Plan national de développement. Le secrétariat de cet organe devrait se composer de personnels de la TEA, de manière à relier étroitement les considérations de politique nationale et la gestion stratégique du système d'enseignement tertiaire.

Voici le diagramme de la structure que nous proposons :

Graphique 6.2. **Proposition d'une structure nationale pour la gouvernance et la gestion stratégique de l'enseignement tertiaire**



Stratégie et performances des établissements

Tous les systèmes d'enseignement supérieur qui dépendent fortement des crédits publics connaissent ce problème : comment allier les avantages de l'autonomie des établissements (généralement perçue comme la liberté d'encourager l'initiative individuelle), la compétitivité, l'opportunité de développer des spécificités propres, l'esprit d'entreprise, et le maintien de la liberté académique, à l'obligation d'atteindre des objectifs fixés publiquement et de contribuer aux stratégies nationales, ainsi qu'à celle de rendre des comptes? La plupart des pays de l'OCDE, où l'enseignement supérieur est, historiquement, financé en grande partie par l'État, ouvrent de plus en plus leurs systèmes aux mécanismes du marché, afin d'apporter un contrepoids au contrôle exercé par les pouvoirs publics. Le système d'enseignement tertiaire irlandais ne s'y prête pas facilement : bien que largement soutenu par l'État, le secteur universitaire a toujours joui d'une grande liberté, tandis que les instituts de technologie étaient étroitement contrôlés par la puissance

publique. Nous pensons qu'une nouvelle approche est nécessaire, mais que les caractéristiques suivantes, spécifiques à l'Irlande, doivent être prises en compte :

- Il faut trouver un équilibre entre, d'une part, les exigences liées à la densité de population et l'activité économique dans Dublin et sa périphérie et, d'autre part, les objectifs de la Stratégie d'aménagement du territoire (*National Spatial Strategy*).
- Il importe de continuer à différencier les missions des instituts de technologie et celles des universités.
- Avec l'évolution démographique, un des secteurs risque de perdre un nombre disproportionné d'étudiants, ce qui mettrait en danger la viabilité de certains établissements.
- Il est nécessaire de faciliter l'accès à l'enseignement supérieur, pour des raisons aussi bien économiques que sociales.
- Il faut réformer la gouvernance et la gestion des établissements, condition préalable à l'augmentation de l'investissement dans la recherche.
- Il convient d'accroître la compétitivité des établissements d'enseignement supérieur irlandais sur la scène internationale.

Les établissements d'enseignement supérieur irlandais ont besoin d'une grande autonomie pour s'épanouir en Europe et à l'international, mais il faut mettre en place des mécanismes nécessaires pour que les établissements et le système dans son ensemble répondent également aux besoins de la société irlandaise.

Nous estimons que les mécanismes actuels ne sont pas adaptés à la tâche à accomplir et nous proposons qu'un contrat formel soit passé entre la TEA et les établissements, afin de garantir un financement en échange de bons résultats. Ce contrat devrait spécifier les attentes de la TEA ainsi que les responsabilités des établissements. Il serait signé par le président ou l'administrateur de l'établissement, après approbation par l'organe de direction, et par le président de la TEA. Ce contrat serait reconductible tous les ans, après un entretien entre chaque établissement et la TEA, dans le cadre d'un plan stratégique. Ce type de plan est explicitement requis pour les universités dans la Loi de 1997 sur les universités (*Universities Act*), mais pas pour les instituts de technologie. Ces entretiens offrirait la possibilité aux établissements d'adresser des demandes de fonds stratégiques, et permettraient à la TEA de réfléchir à la question des performances et du développement stratégique. Un tel mécanisme établirait un lien clair entre le programme de stratégie nationale du Conseil pour l'enseignement tertiaire, la recherche et l'innovation, les décisions de la TEA portant sur le système dans son ensemble et la gestion stratégique des établissements eux-mêmes. Il

permettrait également à ces derniers de faire directement part à la TEA de difficultés ou d'intérêts particuliers. Le contrat devrait être rédigé de manière à protéger l'autonomie des établissements et à garantir que l'établissement apporte une contribution adaptée au programme de stratégie nationale.

Politiques d'investissement et de financement

Actuellement, le financement public récurrent destiné au secteur universitaire se compose de quatre éléments principaux, mais est alloué sous la forme d'une subvention globale :

- Un financement de base (*core grant*), déterminé suivant une formule de calcul des coûts unitaires utilisée depuis 1993.
- Une subvention, en remplacement des frais de scolarité, calculée d'après le nombre d'étudiants inscrits et introduite en 1996 avec la gratuité de la scolarité (« *free fees* ») accordée à certains étudiants en pré-licence à temps complet.
- Un programme de financement d'initiatives ciblées, relié à certaines priorités déterminées par la HEA et représentant environ 2 % du total.
- Un programme de financement de formations, représentant environ 8 % du total et principalement destiné à augmenter le nombre de diplômés dans les TIC, mais qui tient également compte de la pénurie d'enseignants et de professionnels de la santé.

Le financement récurrent des instituts de technologie repose sur la négociation annuelle des budgets entre chaque établissement et le ministère, sur le principe d'une augmentation annuelle. Les dotations sont effectuées sur la base d'une différenciation entre les postes de rémunération et les autres postes. De plus, il existe des initiatives de financement spécifiques qui visent à attirer les étudiants et à les retenir. Les deux secteurs reçoivent des revenus de plusieurs sources : des étudiants qui n'ont pas droit à l'exemption des frais de scolarité (étudiants à temps partiel, non européens et étudiants en post-licence), de la *Student Service Charge* (services aux étudiants, tels que la consultation médicale, les bibliothèques, les voyages ou l'aide à l'emploi) et de certains autres frais liés à divers services (dans le secteur universitaire). En ce qui concerne les instituts de technologie, les frais de scolarité payés par les étudiants à temps partiel ou post-licence sont intégrés au budget alloué et peuvent être utilisés en complément des crédits ministériels. Les dépenses d'investissement des deux secteurs sont financées par le ministère, sur la base d'une analyse effectuée par la HEA.

Au moment de notre examen, la HEA était en plein exercice de consultation sur un nouveau modèle de financement plus souple, composé d'enveloppes pluriannuelles et d'un dosage entre financement de base et

financement par appel d'offres, avec un système d'évaluation externe. D'après les informations que nous avons obtenues de la HEA, ce nouveau modèle a pour objectifs :

- De soutenir l'autonomie des établissements, tout en permettant de rendre des comptes aux différentes parties prenantes.
- De promouvoir une approche stratégique pour le développement à long terme des établissements, cohérente avec leurs points forts et capacités existants.
- De récompenser les établissements qui savent répondre aux attentes nationales et régionales.
- D'encourager l'excellence dans l'enseignement, l'apprentissage et la recherche.
- D'accroître la possibilité, pour les étudiants de tous horizons, de suivre des études supérieures.
- D'inciter les établissements à diversifier et à augmenter leurs ressources non publiques, en accord avec leur mission.
- De stabiliser les financements d'une année à l'autre et encourager l'efficacité dans l'utilisation des fonds publics.
- D'être transparent et rationnel.
- De permettre le suivi et l'examen des résultats, sans pour autant induire des coûts de mise en conformité disproportionnés.

S'appuyant sur ces principes, la HEA a imaginé le système de financement suivant :

- **Un financement « de base »** lié aux catégories et au nombre d'étudiants, mais alloué sous la forme d'une dotation « globale », c'est-à-dire que l'affectation interne des fonds reste à la discrétion de l'établissement. L'argent doit « suivre l'étudiant ». Le niveau de financement et les critères doivent être relativement simples, transparents, fixés sur une base rationnelle, équitables entre les établissements et refléter les différences de coûts d'une discipline et d'une catégorie d'étudiants à l'autre. Certains éléments liés aux résultats doivent être inclus dans la formule de calcul du financement « de base » (par exemple, les taux d'inscription et de réussite aux examens). Idéalement, il conviendrait de prendre pour référence les meilleures pratiques internationales. La part du financement liée aux résultats doit être suffisamment importante pour exercer une influence positive sur le comportement de l'établissement, sans pour autant mettre en péril sa stabilité financière.
- **Un financement stratégique** versé aux zones prioritaires et alloué dans le cadre d'un appel d'offres et en fonction des résultats.

- **Le financement des nouveaux grands projets** (nouvelles facultés ou programmes de recherche, par exemple) par des appels d'offres. Des programmes novateurs et expérimentaux doivent être engagés, sous forme de projets pilotes, après quoi ils seront évalués puis soit abandonnés, soit généralisés.

La HEA propose qu'environ 10 % de l'ensemble des dotations globales (proportion qui pourrait être portée à 15 % au fil du temps) serve à soutenir « l'élaboration de procédures et d'une planification stratégique à long terme » dans les établissements, avec évaluation par un « groupe indépendant comportant des membres irlandais et étrangers » (HEA, 2004).

Nous ne sommes pas fondamentalement opposés à la formulation des objectifs tels qu'ils sont présentés, mais nous préférierions insister davantage sur certains points. Nous pensons que le modèle de financement principalement public doit donner au système d'enseignement tertiaire des orientations stratégiques implicites, cohérentes avec le maintien de l'autonomie des établissements. Tout nouveau modèle doit donc venir compléter un ensemble cohérent, intégré et global de mesures de financement, qui feront concorder les objectifs du programme de stratégie nationale avec ceux de l'enseignement tertiaire. Ces mesures doivent :

- lier efficacement la stratégie nationale et les stratégies des établissements ;
- donner des incitations aux établissements, individuellement et lorsqu'ils collaborent les uns avec les autres, de sorte que les priorités nationales puissent être prises en compte ;
- donner aux établissements des capacités, et préserver ces dernières, d'une manière qui soit cohérente avec leur mission, y compris veiller à ce que :
 - ❖ les fonds provenant de l'État et des étudiants soient suffisants pour permettre aux établissements de mener à bien leur mission avec un grand niveau de qualité ;
 - ❖ tous les établissements soient traités équitablement, en fonction de leurs missions et de leurs besoins ;
 - ❖ des mécanismes assurent la stabilité et soient relativement prévisibles d'une année à l'autre ;
 - ❖ le financement des infrastructures de recherche soit fonction des résultats de la recherche au sein des établissements ;
 - ❖ les établissements qui reçoivent des incitations constituent des provisions pour assurer leur pérennité, notamment la maintenance à long terme de leurs installations et locaux ;
- rendre l'enseignement tertiaire abordable pour tous les étudiants irlandais, en termes de frais de scolarité et d'aides financières ;

- être cohérentes avec l'objectif de formation tout au long de la vie et la priorité consistant à élargir l'accès et améliorer le taux de rétention ;
- refléter une évaluation réaliste de la capacité de l'État à financer l'enseignement tertiaire en fonction de sa capacité budgétaire et de ses autres engagements ;
- être justes et équitables, de sorte que toutes les parties (étudiants, établissements d'enseignement supérieur et État) estiment être traitées de manière équitable et recevoir ou fournir une juste part.

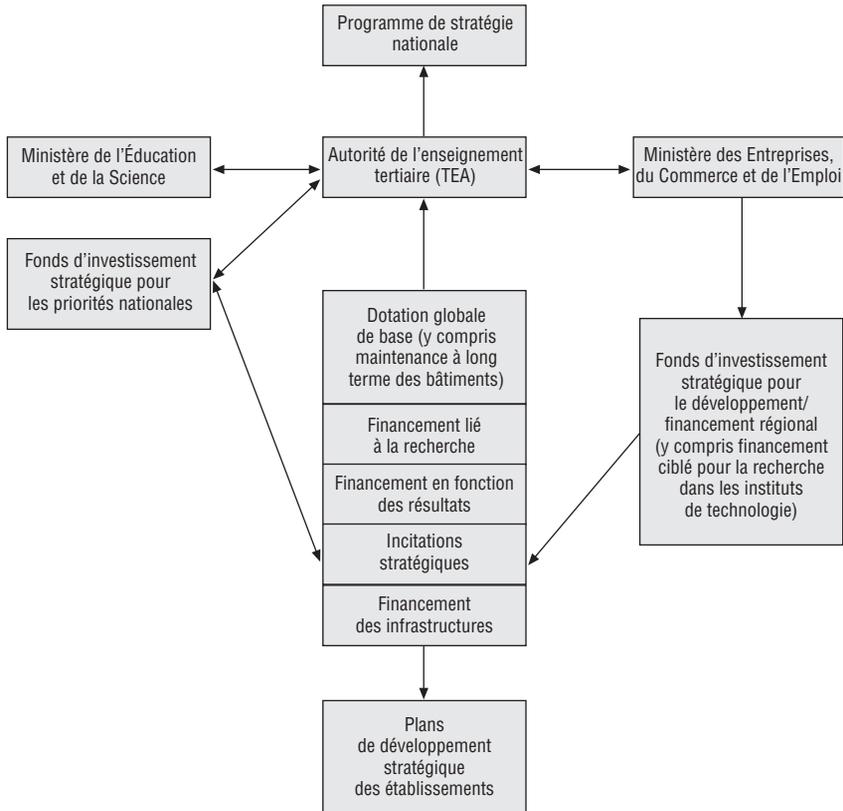
Ces priorités appellent les commentaires suivants sur le modèle de financement proposé pour la HEA :

- Même si nombre d'éléments doivent sans aucun doute être communs, nous ne pensons pas qu'un modèle de financement unique puisse automatiquement être applicable aux deux secteurs, ce qui, d'après ce que nous avons compris, était pourtant l'intention première de la HEA. Cette option encouragerait à s'écarter d'un système diversifié et limiterait le recours à un financement en fonction des performances et à un financement incitatif, qui prend actuellement en compte les différences sectorielles.
- Le modèle s'appuie sur la « récupération des coûts », ce qui peut fonctionner en période d'expansion, mais se révéler difficilement tenable en période d'évolution démographique.
- De solides arguments plaident en faveur du maintien d'un financement de base aussi simple et transparent que possible, avec séparation entre le financement alloué en fonction des résultats et le financement de base, le premier ne devant pas constituer une proportion fixe du second. Des aspects tels que l'élargissement de l'accès ou la formation tout au long de la vie sont tellement cruciaux qu'ils méritent un financement ciblé plutôt qu'un financement qui pourrait être difficile à identifier au sein du budget de base.
- Le modèle ne reflète pas explicitement les besoins de la recherche ou le succès variable des activités de recherche. Nous attendrions de la dotation de base qu'elle couvre certains éléments des infrastructures de recherche dans les universités, mais qu'elle comporte également des financements incitatifs visant à récompenser les recherches fructueuses. Dans le même temps, il convient que l'Autorité de l'enseignement tertiaire et la SFI aux compétences élargies engagent des discussions sur la coordination du financement des infrastructures, des bourses et des frais généraux (plus de 30 %). Des discussions analogues devraient avoir lieu avec *Enterprise Ireland* pour le soutien à la recherche menée dans les instituts de technologie.

- Il faut reconnaître explicitement l'importance d'élargir la participation et d'identifier les coûts induits; le développement de la formation à temps partiel et de la formation tout au long de la vie devrait être encouragé.
- La collaboration entre les établissements doit constituer une priorité. Les établissements d'enseignement supérieur irlandais sont généralement de petite taille par comparaison avec ceux des autres pays; le système serait renforcé si l'on pouvait inciter à une collaboration plus poussée tant dans l'enseignement que dans la recherche. Cependant, la collaboration induit souvent des frais généraux supplémentaires et doit donc être prise en compte pour l'attribution des dotations.
- Le modèle ne prévoit pas explicitement la maintenance à long terme et la rénovation des infrastructures. Nous pensons que, si une enveloppe budgétaire se justifie pour rattraper en une seule fois le retard de maintenance des infrastructures, il faut partir du principe que les établissements seront responsables de la maintenance de leurs installations et locaux.
- Le financement stratégique doit être spécifiquement lié au degré de prise en compte des priorités nationales dans la planification stratégique au niveau de chaque établissement.
- Le financement des infrastructures nouvelles doit être intégré dans le processus d'allocation des financements, et ne devrait plus être géré séparément par le ministère. Étant donné le ralentissement de l'expansion (voire le repli induit par le déclin démographique), les pressions en faveur de projets d'infrastructures entièrement nouvelles devraient plus vraisemblablement découler de la nécessité d'adapter les bâtiments pour une meilleure adéquation ou de nouvelles initiatives de recherche, dans le cadre de discussions entre la TEA et la SFI aux compétences élargies. En pratique, on s'attend à ce que la plupart de ces projets naissent du débat annuel sur la planification stratégique, évoqué plus haut.
- Ce modèle suppose le maintien de la gratuité de la scolarité (« *free fees* »), mais nous proposons au chapitre 7 une nouvelle approche de cette question.

Voici un diagramme simplifié du modèle d'allocation de ressources que nous proposons :

Graphique 6.3. **Allocation des ressources récurrentes aux établissements d'enseignement supérieur**



Ce modèle comporte trois types de fonds d'investissement stratégique :

- Le fonds d'investissement stratégique pour les priorités nationales (*Strategic Investment Fund for National Priorities*) : ce fonds serait destiné aux universités et aux instituts de technologie dans le cadre d'appels d'offres, et pourrait s'inspirer du modèle défini par le PRTLI.
- Les fonds d'investissement stratégique pour le développement régional (*Strategic Investment Fund for Regional Development*) : ces fonds seraient alloués par *Enterprise Ireland*, aussi bien aux instituts de technologie qu'aux universités, et comprendraient un soutien aux instituts de technologie pour des projets d'infrastructure spécifiques.

- Le financement des incitations stratégiques aux établissements (*Strategic Institutional Incentive Funding*) : l'objectif de ce financement serait de soutenir le programme de développement stratégique propre à chaque établissement. Ce financement vise à accélérer le changement interne conformément au plan de développement défini dans le cadre d'un contrat. Ainsi, 5 % de la dotation globale accordée à un établissement donné pourraient être mis de côté soit pour compléter une enveloppe interne destinée à la réalisation d'objectifs prioritaires, soit pour exercer un effet de levier sur le financement non public.

L'introduction de nouvelles formules de financement produit inévitablement des effets indésirables. Le changement de modèle doit donc être mené avec la plus grande prudence. Tel est le cas, en particulier, pour les instituts de technologie, qui sont à ce jour financés selon des modalités très différentes. En outre, par le passé, la coordination entre les deux secteurs n'a pas été suffisante en ce qui concerne la définition et la collecte de données. La nouvelle TEA n'a pas, par conséquent, la certitude qu'une base de financement commune puisse être appliquée immédiatement. Nous recommandons donc qu'elle s'attache tout d'abord à définir en détail un nouveau modèle de financement (ou plusieurs modèles) selon les principes proposés, qu'elle mène des consultations sur les implications stratégiques de ce modèle et que des mécanismes de financement transitoires soient mis en place jusqu'à ce que le(s) nouveau(x) modèle(s) fasse(nt) l'objet d'un accord.

L'élaboration de statistiques sur l'enseignement tertiaire en Irlande

Les statistiques sur l'enseignement tertiaire en Irlande sont rares. Nous notons que la HEA cherche à pallier ce manque. Nous recommandons que la nouvelle TEA ait pour mission de publier annuellement un résumé des statistiques couvrant tous les établissements d'enseignement tertiaire, publics et privés, et mentionnant le nombre d'étudiants, avec notamment des données sur l'élargissement de la participation et la rétention, la dotation en personnel et les coûts (y compris les dépenses de recherche). Ces informations doivent être publiées, étant donné l'obligation de rendre des comptes, et pour permettre aux établissements d'effectuer des comparaisons et d'analyser différents aspects de leurs performances. La communication de ce type de données induirait un débat plus éclairé sur le programme de stratégie nationale pour l'enseignement supérieur et, au niveau local, sur la capacité des établissements à répondre aux besoins nationaux et régionaux.

Recommandations

40. *La structure de la nouvelle Autorité de l'enseignement tertiaire (TEA) devrait comporter un Conseil restreint chargé de la stratégie et de l'allocation des ressources,*

ainsi que deux Comités, l'un pour les universités, l'autre pour les instituts de technologie (graphique 6.1).

41. Le président de ce Conseil devrait également présider les deux Comités; le poste devrait faire l'objet d'un appel public à candidatures.
42. Il faudrait également créer un Conseil national pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation (National Council for Tertiary Education, Research and Innovation), présidé par le taoiseach, qui rassemblerait les différents ministères concernés, de près ou de loin, par l'enseignement tertiaire, afin de fixer annuellement un programme de stratégie nationale pluriannuel et définir ses liens avec l'innovation, la main-d'œuvre qualifiée et l'économie (graphique 6.2).
43. Les relations entre la TEA et chaque établissement d'enseignement tertiaire financé par l'État devraient être régies par un contrat reconduit chaque année sur la base d'un programme de stratégie validé par la TEA, après un dialogue direct formel avec l'établissement.
44. Il conviendrait d'élaborer un nouveau modèle d'allocation de ressources aux établissements d'enseignement supérieur, tel que décrit dans le graphique 6.3. La première mission de la nouvelle TEA devrait consister à définir en détail ce modèle, après consultation sur ses implications stratégiques. Un tel modèle de financement, même s'il comporte de nombreux éléments communs aux deux secteurs, devrait établir une distinction entre les universités et les instituts de technologie, de manière à préserver le rôle spécifique de chaque secteur.
45. Il faudrait prôner le maintien d'une dotation globale pour le financement de base aussi simple et transparente que possible.
46. La dotation de base devrait inclure des provisions pour la maintenance à long terme des installations et des bâtiments.
47. Le financement des nouveaux bâtiments doit être intégré dans le processus d'allocation de ressources de l'Autorité de l'enseignement tertiaire, mais lié au financement stratégique, qui devrait, lui-même, être axé sur la réalisation des programmes de stratégie nationale.
48. Il faudrait créer un fonds d'investissement stratégique pour les priorités nationales qui soit conforme au PRTL et géré par la TEA, ainsi qu'un fonds stratégique pour le développement régional, géré par Enterprise Ireland; les deux secteurs de l'enseignement tertiaire devraient pouvoir bénéficier de ces fonds.
49. La TEA devrait être mandatée à publier chaque année des données statistiques appropriées concernant l'enseignement tertiaire, afin de susciter un débat public éclairé sur le degré de réalisation du programme de stratégie nationale et de permettre aux établissements de comparer leurs performances à l'échelle nationale et internationale.

Référence

HEA (Higher Education Authority) (2004), *Creating Ireland's Knowledge Society : Proposals for Higher Education Reform, A Submission by the Higher Education Authority to the OECD Review of Higher Education in Ireland*, HEA, Dublin.

PARTIE I

Chapitre 7

Un impératif : investir davantage dans l'enseignement tertiaire

L'Irlande doit investir davantage dans son système d'enseignement supérieur car, à défaut, le secteur pourrait ne pas contribuer pleinement au développement de l'économie du savoir ainsi qu'à la réalisation du potentiel d'innovation du pays. Malgré une évolution démographique à la baisse, les effectifs d'étudiants devraient continuer d'augmenter, en raison des demandes en faveur d'un accès élargi, de taux de rétention plus élevés et d'un soutien plus important envers la formation tout au long de la vie. Le système se heurte à d'importants besoins en biens d'équipement, nouveaux bâtiments et travaux de maintenance, ainsi qu'en infrastructures de recherche. Il est recommandé dans ce chapitre que les étudiants contribuent davantage aux coûts de leurs études, faute de quoi il serait plus difficile de financer plus largement l'enseignement supérieur. Il convient néanmoins que cette contribution accrue corresponde aux avantages que retirent les particuliers de leurs études et qu'elle s'accompagne des garanties appropriées pour s'assurer de l'équité socio-économique de l'accès à l'enseignement supérieur.

Comme le plan de développement national (*National Development Plan*) l'a mis en évidence, le budget de l'éducation subit d'importantes pressions face aux demandes concurrentes d'autres pans du secteur public et, comme le montrent les statistiques comparatives de l'OCDE, les dépenses de l'Irlande pour l'éducation, hors enseignement tertiaire, sont inférieures à la moyenne. Les données que nous avons reçues de la *St. Vincent de Paul Society* et de *Cork City Partnership Ltd.* ne laissent pas l'ombre d'un doute : le problème de la faible participation à l'enseignement tertiaire des étudiants issus de milieux défavorisés trouve son origine dans la petite enfance et est déjà perceptible dans les résultats à l'école primaire. Le rapport *Supporting Equity in Higher Education* (Pour l'égalité dans l'enseignement supérieur) constate « une tendance préoccupante à la concentration des difficultés et des inégalités dans certaines écoles/zones et à leur reproduction de génération en génération » (DES, 2003, p. 7). La *St. Vincent de Paul Society* souligne que, si l'on veut remédier au manque de cohésion sociale et aux déficits structurels, « il faut se fixer pour priorité l'investissement à long terme dans les systèmes d'enseignement pré-primaire et primaire ». Sur l'ensemble de notre étude, rien ne vient prouver que la décision, en 1995, d'exonérer des frais de scolarité les étudiants de *first degree* ait eu plus qu'un impact limité (si tant est qu'elle en ait eu un) sur l'écart de participation entre les différentes catégories socioprofessionnelles. À l'heure où les arguments économiques, dont nous reconnaissons la pertinence, semblent souligner la nécessité d'investissements supplémentaires dans l'enseignement tertiaire, par exemple pour améliorer le ratio étudiants/enseignant (de manière à soutenir la recherche ou répondre aux exigences d'une participation élargie) ainsi que dans les infrastructures d'enseignement ou de recherche (bibliothèques, technologies de l'information, modernisation des laboratoires et entretien des bâtiments), ces besoins de financement sont donc concurrencés par d'autres, tant à l'intérieur du système éducatif que dans d'autres pans du secteur public.

Réintroduction des frais

Étant donné les réalités économiques et budgétaires auxquelles doit faire face l'Irlande, nous ne pensons pas qu'il sera possible de mettre en place, uniquement par un financement public, des capacités de recherche et un système d'enseignement tertiaire compétitif à l'international. Nous en concluons qu'il conviendrait de réintroduire des frais de scolarité pour les étudiants de *first degree*. Notre raisonnement s'appuie sur les arguments

suivants, que l'on peut grossièrement répartir dans deux catégories : les impératifs de financement national et la justice sociale :

- L'Irlande a besoin d'investir davantage dans son système d'enseignement tertiaire, pour des raisons tant économiques que sociales, mais elle aura de plus en plus de mal à le faire à cause d'exigences concurrentes d'autres segments du système éducatif et d'autres pans du secteur public.
- Les établissements d'enseignement supérieur irlandais sont trop tributaires du financement public; s'ils dépendaient moins de l'État, ils seraient plus compétitives.
- Davantage d'investissements dans l'enseignement tertiaire, particulièrement au niveau post-licence et des infrastructures de recherche, rendrait, au fil du temps, les établissements d'enseignement supérieur irlandais plus attrayants aux yeux des étudiants internationaux qui paient des frais de scolarité.
- La gratuité de la scolarité n'a pas produit les effets escomptés en termes d'amélioration de la participation des étudiants issus de milieux défavorisés, et plusieurs spécialistes (individus ou organismes) des problèmes d'accès nous ont fait savoir qu'à leur avis, la solution apte à améliorer cette participation se trouvait ailleurs.
- La gratuité des frais de scolarité est une mesure inéquitable, car elle revient à subventionner fortement certains des étudiants dont la famille pourrait tout à fait payer ces frais (on estime à 20 % la proportion d'étudiants inscrits à l'université qui bénéficient de cette gratuité et dont la famille dispose de revenus supérieurs à EUR 70 000 par an).
- Dans l'enseignement tertiaire, le retour sur investissement par étudiant, aussi bien aujourd'hui que selon les prévisions, justifie pleinement que les étudiants supportent une part du coût de leur formation.

Nous notons également avec intérêt que le *National College of Ireland*, établissement d'enseignement supérieur privé, a combiné une politique efficace d'élargissement d'accès avec une population accrue d'étudiants qui paient des frais de scolarité. Bien sûr, son emplacement à Dublin et sa concentration sur les formations professionnelles très recherchées sont des caractéristiques qui ne se trouvent pas partout.

Système de financement des études

Cependant, la réintroduction des frais de scolarité doit s'inscrire dans le cadre d'un financement des études rationnel et pérenne. Les principales composantes de ce système pourraient être les suivantes :

- des frais de scolarité représentant une contribution raisonnable de l'étudiant au coût de l'enseignement tertiaire, sur la base des frais de

subsistance et de logement, du retour sur investissement potentiel et de considérations de justice sociale ;

- une vaste réforme des aides aux étudiants soumises à des conditions de ressources, conformément aux recommandations de de Buitleir dans son examen du système des bourses d'études : équité, transparence de la gestion, efficacité et cohérence à l'échelle nationale ;
- un système de bourses d'études ciblé, destiné à aider les étudiants à faible revenu, et ceux ayant des besoins spécifiques, à payer leurs études. Ce système pourrait dépendre de l'admissibilité aux allocations de subsistance sous conditions de ressources et être géré en coordination avec le Bureau national pour un accès équitable à l'enseignement supérieur (*National Office for Equity of Access to Higher Education*) ;
- des incitations explicites, pour les parents/familles, à contribuer financièrement aux études de leurs enfants, par exemple des incitations fiscales plus importantes à répondre aux besoins des étudiants et à payer une partie ou la totalité des frais de scolarité dès le début de l'année (moyennant une remise). Un tel dispositif améliorerait les flux de trésorerie provenant de sources privées et permettrait ainsi la mise en place d'un système analogue à celui de l'Australie (*Higher Education Contribution Scheme – HECS*).

Le chemin à suivre

Nous avons examiné diverses approches pour la réintroduction d'une contribution privée à l'enseignement supérieur, décidée dans d'autres pays, y compris la proposition présentée à titre personnel par Don Thornhill, président de la HEA : un système qui consisterait à faire payer des frais de scolarité seulement à partir de la quatrième année d'études supérieures. Tous ces systèmes sont très sensibles d'un point de vue politique et nécessitent de disposer d'un vaste ensemble de données très sophistiquées avant que des décisions définitives ne soient prises. Nous ne nous sommes pas engagés dans cette voie, estimant que notre responsabilité première était de recommander formellement, pour les raisons exposées ci-dessus, d'accepter l'idée de la réintroduction de frais de scolarité. En analysant les règles régissant les différents programmes nationaux, nous avons pensé qu'aucun ne correspondait vraiment à la situation irlandaise. Nous en avons conclu que le mode de fonctionnement le plus simple serait peut-être le suivant :

- soumettre à condition de ressources la gratuité des frais de scolarité, ce qui reviendrait à prendre en compte les changements proposés par de Buitleir en 1993 à propos des bourses d'études et qui n'ont pas été mis en œuvre, notamment les recommandations relatives à l'examen régulier du niveau de revenus et à la prise en compte du patrimoine ;

- autoriser les établissements à faire payer des frais de scolarité (incluant la *Students' Service Charge*) supérieurs au niveau fixé par l'État, sous réserve d'un contrôle du nombre effectif d'étudiants concernés ;
- étendre la gratuité des frais de scolarité sous condition de ressources de manière à intégrer :
 - ❖ les frais de scolarité effectivement fixés par l'établissement
 - ❖ les frais de scolarité à payer pour les cours à temps partiel
 - ❖ les frais de scolarité à payer pour les étudiants de maîtrise/doctorat
- instaurer un mécanisme d'emprunts auprès des banques ou d'autres partenaires financiers, avec bonification du taux d'intérêt par l'État, pour les étudiants qui, d'après leur niveau de ressources, doivent acquitter des frais de scolarité ;
- conserver dans le budget de l'enseignement supérieur les fonds ainsi dégagés, de sorte à permettre une distribution par l'Autorité de l'enseignement tertiaire.

Même si l'exonération des frais de scolarité était maintenue, ce type de mécanisme permettrait à l'enseignement tertiaire d'engranger des revenus supplémentaires significatifs et partant, d'accroître à l'avenir les financements. Cela ne dispenserait pas les pouvoirs publics de continuer d'investir dans l'enseignement supérieur, surtout dans la recherche, et de promouvoir les cycles post-licence, mais apporterait un complément substantiel aux ressources des établissements et renforcerait leur autonomie.

Une autre approche (le *HECS*), dont la mise en pratique en Australie s'est révélé fructueuse et qui fait désormais l'objet d'une loi au Royaume-Uni, consiste à introduire un mécanisme de contribution des diplômés (*Graduate Contribution Scheme*). Avec ce mécanisme, le paiement effectif des frais de scolarité est différé de toute la durée des études et pendant une certaine période par la suite; ensuite, il s'effectue sous la forme de remboursements mensuels, en fonction du revenu réel, auprès du Trésor public. De nombreux arguments plaident en faveur de cette solution, qui, certes, nécessite au départ un processus de mise en œuvre plus complexe que la première option proposée, mais procure des avantages supérieurs sur le long terme. Si le détail des remboursements est ajusté de manière appropriée, cette solution est plus équitable pour les étudiants issus de milieux défavorisés et mieux adaptée pour les inscrits adultes. Il serait même envisageable de combiner les deux approches. La gratuité des frais de scolarité serait soumise à des conditions de ressources et une certaine proportion d'étudiants devraient payer des frais de scolarité. Grâce à la mise en place d'un mécanisme de contribution des diplômés (*Graduate Contribution Scheme*), ce versement pourrait être différé dans le temps jusqu'à ce que les revenus de ces derniers atteignent un niveau

à partir duquel commenceraient les remboursements. Dans ce modèle hybride, certains étudiants ne paieraient aucun frais de scolarité (car ils auraient droit à la gratuité des frais de scolarité); ceux qui devraient en payer pourraient choisir de le faire en début d'année scolaire (moyennant une remise), ou de différer le paiement jusqu'à ce que, une fois diplômés, leur niveau de revenu leur permette de commencer à rembourser. Il convient de prévoir des dispositions permettant d'imposer un remboursement minimal aux diplômés qui s'expatrient avant d'avoir entièrement remboursé leur emprunt. Pour les autres, le niveau et le taux de remboursement pourraient être liés au revenu effectif imposable. Si l'obligation de paiement est différée pour les étudiants, les ressources supplémentaires disponibles pour l'enseignement tertiaire le seront elles aussi. Il est impératif que, quel que soit le mécanisme adopté, les revenus supplémentaires générés ne soient pas réduits à néant par une diminution des recettes publiques et qu'ils représentent un accroissement véritable et tangible des ressources mis à la disposition des établissements d'enseignement supérieur.

À l'évidence, le changement de politique entré en vigueur en 1995 constitue une étape importante pour quelque gouvernement que ce soit. Mais depuis lors, il est apparu clairement que l'enseignement supérieur était un moteur crucial de l'économie et il est devenu plus urgent d'investir davantage, pour que l'Irlande et son système d'enseignement supérieur soient compétitifs sur le plan international. La réforme de 1995 n'a pas eu les répercussions escomptées en termes d'amélioration de l'accès à l'enseignement supérieur. En fait, au cours des années 90, le revenu par habitant de l'Irlande est passé de 60 à plus de 100 % de la moyenne de l'UE, et à compter de 2005, l'Irlande ne remplira plus les conditions nécessaires pour bénéficier de l'« Objectif 1 » de l'UE, destiné aux régions les moins développées. Dans un pays où subsistent de considérables disparités de revenu, faire contribuer le segment le plus riche de la population au coût de l'enseignement supérieur ne risque pas de faire peser le même fardeau qu'à l'époque où la gratuité de la scolarité a été décidée. L'effet « dragon celtique » attire l'attention des nouveaux membres de l'UE, dont beaucoup disposent déjà d'un vaste secteur privé pour l'enseignement supérieur. Un tel changement politique n'est jamais facile, mais d'après les prévisions actuelles de FÁS/ESRI, d'ici 2010, l'Irlande aura besoin d'un nombre bien plus grand de diplômés. Il semble donc opportun de procéder dès maintenant à ce changement, et de manière progressive.

Nous pensons que de véritables opportunités s'offrent à l'Irlande si cette dernière investit davantage dans son enseignement supérieur pour attirer un nombre significatif d'étudiants internationaux, ce qui contrebalancerait son déclin démographique potentiel, accroîtrait fortement le nombre d'étudiants en post-licence, et donc les activités de recherche, attirerait les entreprises

multinationales et générerait d'importants revenus supplémentaires pour le système. Les établissements d'enseignement supérieur irlandais pâtissent actuellement de leur trop forte dépendance vis-à-vis des subsides publics. L'introduction de diverses sources de financement privées assurera non seulement une meilleure assise financière, mais encouragera également l'innovation, qui, elle-même, redonnera de l'élan à l'économie. Pour résumer, nous considérons la réintroduction des frais de scolarité comme une étape stratégique incontournable, qui redynamisera l'enseignement tertiaire et le rendra plus compétitif à l'échelle internationale, sans pour autant limiter les mesures favorisant l'intégration sociale ou porter atteinte aux politiques d'amélioration de la participation qui sont déjà en place.

Recommandations

50. *Il faudrait réintroduire des frais de scolarité sous conditions de ressources pour les étudiants en pré-licence, et renoncer à la gratuité de la scolarité.*
51. *L'État devrait envisager des programmes tels que ceux décrits au chapitre 7, dans lesquels l'examen des revenus tiendrait compte des changements proposés dans le Rapport de Buitleur, dans lesquels les établissements, sous réserve d'une surveillance appropriée, pourraient fixer le montant des frais de scolarité, qui incluraient une Students' Service Charge supérieure au plafond actuel de gratuité des frais de scolarité et dans lesquels des prêts financés via le secteur privé mais assortis d'une bonification du taux d'intérêt par l'État ou d'un mécanisme de contribution des diplômés, dans le même esprit que les programmes HECS, seraient proposés aux étudiants ne satisfaisant pas aux conditions pour bénéficier d'une dispense des frais de scolarité.*
52. *Si des frais de scolarité étaient réintroduits pour les étudiants en pré-licence, il est évident que les revenus supplémentaires ainsi générés ne devront pas être contrebalancés par des réductions du financement public, mais devront représenter à une augmentation réelle et tangible des moyens financiers des établissements d'enseignement supérieur.*

Référence

DES (Department of Education and Science) (2003), *Supporting Equity in Higher Education : A Report to the Minister for Education and Science*, DES, Dublin.

PARTIE I

Chapitre 8

Conclusions

Ce chapitre résume les conclusions majeures du rapport des examinateurs et énumère toutes les recommandations faites depuis le chapitre 2 jusqu'au chapitre 7.

L'enseignement tertiaire est aujourd'hui à la croisée des chemins en Irlande. Il est évident qu'il constitue un moteur clé de l'économie, peut-être de manière plus prégnante que dans les autres pays d'Europe. Il a aussi gagné en efficacité : la population étudiante progresse d'environ 2 % par an depuis le milieu des années 60 et le taux de participation par classe d'âge atteint 53 %, avec un nombre de diplômés en sciences et techniques supérieur à la moyenne européenne. Depuis la fin des années 90, ce système finance de plus en plus sélectivement la recherche, procède à des investissements axés sur les disciplines prioritaires et s'engage à poursuivre ces investissements. Aussi bien les questions liées aux qualifications de la main-d'œuvre que la nécessité de renforcer la base de chercheurs afin de créer une société de l'innovation sont donc prises en compte, mais, pour concrétiser ses objectifs nationaux, l'Irlande devra accroître ses investissements et remédier aux problèmes structurels de l'ensemble du système, ainsi qu'à d'autres, afin que ces investissements soient efficaces.

La base institutionnelle

Commençons par les établissements. Alors que sa population dépasse à peine les 4 millions d'habitants, l'Irlande dispose d'un grand nombre d'établissements d'enseignement supérieur. Il est essentiel que leurs missions soient bien distinctes de sorte qu'ils puissent se concentrer sur des fonctions particulières définies. La différenciation entre universités et instituts de technologie devrait être maintenue et nous recommandons de supprimer les transferts vers le statut d'université. De leur côté, les instituts de technologie jouent un rôle capital dans l'économie régionale, dans l'offre d'un vaste éventail de qualifications et dans la recherche appliquée. Ils ont besoin d'un soutien renouvelé en ce qui concerne l'accès et la rétention des étudiants, ainsi que les infrastructures nécessaires pour renforcer ses liens avec les PME et l'économie régionale. On attend des universités qu'elle se chargent, elles, de l'essentiel de la recherche, en particulier de la recherche fondamentale/de base. Pour l'heure, la politique d'enseignement tertiaire est fragmentée, les universités étant financées par la HEA et les instituts de technologie par le ministère de l'Éducation et de la Science. Il convient d'unifier ce système sous la tutelle d'une nouvelle Autorité de l'enseignement tertiaire (*Tertiary Education Authority* – TEA) qui doit être structurée de manière à éviter que sa mission ne dérive dans l'une ou l'autre direction, via un financement reposant sur des

contrats individuels avec les établissements. Nous formulons un certain nombre de recommandations visant à rationaliser et à moderniser la gestion et la gouvernance des établissements d'enseignement supérieur, de sorte que ces derniers puissent travailler de manière plus efficace et que les fonds soient alloués en fonction des performances et non plus selon des critères historiques. Placer les instituts de technologie sous la tutelle de la TEA confèrerait à ce type d'établissements une plus grande flexibilité en termes de gestion et allègerait le poids de la réglementation extérieure. Nous pensons qu'il faut s'attacher plus activement à renforcer la dotation en personnel, afin que, dans les universités, les titularisations soient effectuées à l'expiration d'une période plus longue qu'actuellement, que les établissements disposent d'une plus grande marge de manœuvre pour attribuer des chaires en fonction de mérites personnels et qu'ils puissent fixer plus librement les rémunérations.

Ces réformes au niveau des établissements doivent s'accompagner de changements analogues à l'échelon national. La nouvelle TEA aura la charge d'unifier le système d'enseignement tertiaire et d'élaborer un modèle de financement incluant des considérations stratégiques de façon bien plus globale qu'aujourd'hui. Associé à un contrat renouvelable avec les établissements d'enseignement supérieur, ce dispositif fournira des incitations, récompensera les bons résultats et soulignera les caractéristiques propres de la mission. Il faut également intégrer dans la dotation principale le coût de la maintenance à long terme des installations et bâtiments, décision essentielle pour que l'enseignement puisse être dispensé dans un cadre moderne et que la recherche soit menée efficacement.

La grande force du système d'enseignement tertiaire irlandais tient au fait qu'il a su accroître ses effectifs tout en préservant le niveau de qualité; l'importance stratégique de cette caractéristique pour l'économie nationale est largement reconnue. Cependant, cette expansion concerne presque exclusivement les étudiants âgés de 18 à 21 ans et essentiellement les enfants de cadres ou de professions libérales. À moins que des mesures spécifiques ne soient engagées, la hausse attendue du taux de participation par classe d'âge pèsera encore plus sur la participation de la classe moyenne et ne contribuera guère à élargir celle des catégories socio-économiques inférieures. L'équité sociale aussi bien que les arguments économiques plaident en faveur d'un regain d'efforts visant à élargir la participation à l'enseignement tertiaire. Cela passe par un investissement à long terme dans l'enseignement pré-primaire et primaire, via le renforcement des services d'orientation scolaire et professionnelle, en partie à travers une nette augmentation du nombre d'étudiants à temps partiel (ces derniers devraient notamment être traités comme les étudiants à temps complet en ce qui concerne les frais de scolarité et l'allocation de subsistance), mais aussi par la redynamisation de la

formation tout au long de la vie. Nous proposons divers moyens grâce auxquels la TEA pourrait inciter les établissements d'enseignement supérieur à prendre des mesures, mais le préalable fondamental est que les pouvoirs publics et le système d'enseignement supérieur reconnaissent la nature du problème et s'engagent à inverser la tendance actuelle.

Au niveau post-licence, les chiffres ne correspondent pas aux ambitions nationales et, en particulier, le nombre de doctorats est bien trop faible pour répondre aux besoins croissants de la recherche financée par l'État, pour constituer un vivier adéquat permettant de renouveler le personnel des établissements d'enseignement supérieur ou pour contribuer à la recherche et à la R-D dans le secteur privé. Les chiffres doivent être doublés de toute urgence. Il faut, pour cela, mettre en œuvre un programme d'investissement considérable. Contrairement à de nombreux autres pays européens, l'Irlande n'a pas jusqu'à présent cherché activement à accroître le nombre de ses étudiants internationaux, dont la proportion par rapport aux étudiants nationaux/originaires de l'UE est faible (5 %). Or, étant donné le programme actuel d'investissement dans la recherche, on pourrait s'attendre à ce que le pays soit plus actif dans le recrutement de doctorants étrangers, et nous appelons vivement les établissements irlandais à entrer en concurrence avec les établissements des autres pays pour attirer les étudiants, toujours plus nombreux, qui souhaitent étudier à l'étranger. Beaucoup d'établissements en Europe continentale ayant désormais décidé de dispenser en anglais des cours de niveau post-licence, les établissements irlandais risquent de ne plus attirer des flux d'étudiants en post-licence très motivés et de grande valeur, et de se priver ainsi d'une précieuse source de revenus. L'Irlande devrait donc s'efforcer de doubler sa population étudiante internationale au cours des cinq prochaines années.

Recherche et innovation

La recherche constitue le deuxième volet de la contribution de l'enseignement tertiaire à l'économie. En Irlande, le niveau d'investissement dans la recherche et la R-D est actuellement bien inférieur à l'objectif défini dans l'objectif de Lisbonne (3 %), mais cette situation est essentiellement imputable à la faiblesse de l'investissement des entreprises locales dans la R-D : un tiers seulement. L'État entend investir massivement dans la recherche publique, plus particulièrement via l'enseignement tertiaire, mais la réforme et la modernisation des universités et des instituts de technologie sont cruciales pour concentrer les moyens budgétaires et différencier les efforts. Il faut une coordination bien plus poussée du financement de la recherche et des infrastructures de recherche par l'intermédiaire de la TEA, de la SFI et de *Enterprise Ireland* (pour les instituts de technologie), afin que les établissements d'enseignement supérieur disposent des infrastructures nécessaires pour

participer à la recherche dans des délais compétitifs. Il convient en outre de rationaliser les nombreux organismes chargés du financement de la recherche, de façon que la SFI devienne le principal acteur, à l'instar de la *National Science Foundation* aux États-Unis. Néanmoins, aussi primordial soit-il, l'enseignement tertiaire n'est que l'une des composantes de l'environnement de recherche national : il existe un nombre significatif de structures publiques qui disposent de moyens de recherche. Nous affirmons qu'il est nécessaire de nommer un conseiller scientifique en chef (*Chief Scientific Advisor*) auprès du gouvernement. Ce conseiller aurait pour rôle de coordonner la recherche à des fins civiles entre les différents ministères, en collaboration avec la SFI aux compétences élargies et la TEA, et rendrait compte au nouveau Comité ministériel pour la politique de la recherche (*Cabinet Committee for Research Policy*). Celui-ci aurait pour mission d'élaborer et de superviser une stratégie nationale pour la recherche, la R-D et leurs liens avec l'innovation.

Tout au long de notre étude, nous avons été frappés par le consensus sur l'importance de la contribution de l'enseignement tertiaire à l'avenir économique de l'Irlande, mais aussi par l'absence de stratégie nationale destinée à faire en sorte que les diverses composantes soient bien coordonnées et permettent d'aboutir au niveau de résultats nécessaire à la concrétisation des ambitions nationales. L'enseignement tertiaire se trouve inévitablement à l'interface de divers ministères : il dépend formellement du ministère de l'Éducation et de la Science, qui chapeaute la HEA, mais le ministère des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi, notamment, est le premier à investir dans le résultat de sa recherche et dans sa mise en relation avec l'économie tout entière, comme le font aussi, dans une moindre mesure, les ministères de la Santé et de l'Agriculture. Nous proposons plus haut un dispositif spécifique pour améliorer l'orientation stratégique de la recherche et de la R-D. Nous sommes toutefois convaincus que l'efficacité de l'enseignement tertiaire, et la pertinence de ce qu'il produit, sont tellement cruciales pour la pérennité de l'économie irlandaise qu'il faut créer une structure permanente chapeautant le tout. Cette structure serait chargée de définir une stratégie nationale pour l'enseignement tertiaire, ainsi que les diverses fonctions de ce dernier, de manière à orienter les activités des différents niveaux et suivre les résultats d'ensemble du système. C'est pourquoi nous recommandons la mise sur pied d'un Conseil national pour l'enseignement tertiaire, la recherche et l'innovation (*National Council for Tertiary Education, Research and Innovation*) qui, lors de ses réunions, peut-être deux fois par an, fixerait les objectifs, analyserait les résultats et établirait des principes directeurs.

Le système d'enseignement tertiaire dont l'Irlande a besoin pour accompagner une économie tournée vers l'innovation (c'est son objectif fondamental) exigera un surcroît d'investissement considérable. Il faut en

effet satisfaire d'importants besoins en biens d'équipement, nouveaux bâtiments, travaux de maintenance (les retards se sont accumulés) et en infrastructures de recherche. Cette rationalisation et cette modernisation seront onéreuses. L'élargissement de la participation, l'amélioration des taux de rétention des étudiants et le soutien accru à la formation tout au long de la vie nécessitent des moyens de financement supplémentaires. En outre, d'après les prévisions actuelles, malgré le déclin démographique, le nombre d'étudiants pourrait continuer de croître, bien qu'à un rythme plus lent que par le passé, et cette progression concordera avec les besoins de l'économie. En même temps, on observe des demandes concurrentes pour l'aide de l'État. Ces demandes émanent d'autres pans du secteur public, et notamment du système éducatif. Nous sommes convaincus que ces facteurs plaident en faveur d'une contribution accrue des étudiants au coût de leur formation. Nous ne pensons pas que cet élément soit contradictoire avec la nécessité d'élargir la participation : la suppression des frais de scolarité pré-licence, en 1995, n'a pas eu d'impact notable sur la composition du corps étudiant et, si la politique des frais de scolarité est bien pensée, elle favorisera l'équité sociale au lieu de la réduire. Pour que ce régime soit efficace, il faut toutefois durcir les mécanismes de conditions de ressources, conformément aux recommandations du Rapport de Buitleir sur les moyens de subsistance des étudiants. Nous ne cherchons pas ici à proposer une stratégie détaillée. Nous souhaitons simplement mettre en avant quelques options, conscients que c'est seulement lorsque la décision politique aura été prise de réintroduire des frais de scolarité qu'il faudra s'entendre sur le détail des mesures. Faute d'une telle stratégie, il semble improbable que le financement public puisse faire face aux besoins d'investissements supplémentaires dans l'enseignement tertiaire, et répondre en même temps à d'autres demandes légitimes d'un financement public. En l'absence d'un accroissement des subsides publics, l'enseignement tertiaire risque de ne pas pouvoir contribuer au renforcement de l'économie du savoir et de ne pas être à même de tirer pleinement parti du climat d'innovation que l'Irlande aspire à créer.

Recommandations

1. *Il faut continuer de différencier les missions des universités de celles des instituts de technologie et, dans un avenir proche, s'abstenir de transformer des instituts de technologie en universités.*
2. *Il faut prendre des mesures destinées à mieux coordonner le développement du système d'enseignement tertiaire en plaçant les universités et les instituts de technologie sous la tutelle d'une nouvelle autorité commune, l'Autorité de l'enseignement tertiaire (Tertiary Education Authority), mais en dotant celle-ci de mécanismes qui l'empêcheront de dévier de sa mission première.*

3. Lorsque l'on placera les instituts de technologie sous la tutelle de la TEA, il faudra revoir les systèmes de contrôle de gestion (et s'assurer que les établissements disposent d'une capacité d'autogestion suffisante pour la réalisation de leurs objectifs), en vue d'alléger nettement le poids de la réglementation extérieure.
4. Il faut encourager une collaboration plus poussée entre les établissements, via les mécanismes de financement de la recherche, des formations first degree et des cursus post-licence, ainsi qu'en élargissant l'accès et en renforçant la formation tout au long de la vie.
5. Dans un contexte de diminution potentielle du nombre d'étudiants induite par les évolutions démographiques, il faut accorder aux instituts de technologie la même liberté que celle dont disposent les universités pour mettre en place de nouveaux cursus; il faudrait également que la TEA se dote d'un mécanisme de règlement des différends qui s'impose aux deux types d'établissements, pour les cas où un établissement proposerait délibérément une nouvelle formation risquant d'empiéter sur le marché d'un établissement voisin.
6. Il faut recommander dans son principe un système d'assurance qualité commun aux deux secteurs de l'enseignement tertiaire, mais en reporter la mise en œuvre afin de donner au système d'assurance qualité institué par la loi de 1997 davantage de temps pour se développer, en attendant la clarification, à plus long terme, des systèmes transfrontières qui sont en train de voir le jour dans le cadre du processus de Bologne.
7. Il faut remédier au problème du « financement sur plusieurs années », tant en ce qui concerne la concordance des exercices financiers que le déblocage des dotations budgétaires en milieu d'année, afin que les établissements d'enseignement supérieur puissent planifier leurs dépenses dans de bonnes conditions d'une année sur l'autre.
8. Il faut que l'État indique clairement que les recettes provenant de sources non publiques ne sont pas soumises à une compensation comptable, afin d'inciter les établissements à rechercher activement des moyens de fonctionnement extérieurs.
9. Les établissements doivent planifier leur budget de façon à dégager des excédents comptables et être encouragés à constituer des provisions leur permettant de faire face aux futures dépenses nécessaires.
10. Il faut flexibiliser les structures de rémunération pour que les établissements puissent prendre des mesures spécifiques destinées à attirer ou à retenir les compétences ou l'expérience dont ils ont besoin.
11. Il faut modifier le système d'audit des comptes des établissements conformément aux recommandations au chapitre 3.
12. Il faut réduire le nombre de membres des organes de gouvernance des universités à 20 au maximum, représentant des étudiants y compris, afin d'améliorer

l'efficacité de ces organes, et décider que les membres extérieurs seront largement majoritaires.

13. *Il faut que les organes de gouvernance de chaque université ou institut de technologie créent un comité de nomination composé essentiellement de personnes extérieures, de manière à renouveler leurs membres compte tenu des compétences et de l'expérience recherchées.*
14. *Il faut que les organes de gouvernance des universités et des instituts de technologies élisent leur propre président.*
15. *Il faut recruter les présidents d'université et les directeurs des instituts de technologie selon une procédure publique, et encourager les candidatures extérieures. Ce sont les organes de gouvernance des établissements qui doivent nommer ces personnes en mettant en place le mécanisme de leur choix.*
16. *Le mandat des chefs de département des universités doit être limité dans le temps, afin d'assurer une rotation appropriée, et ce sont les organes de gouvernance qui doivent procéder aux nominations, ou à la reconduction des mandats, sur recommandation du président.*
17. *Il faut que les universités revoient leurs processus d'allocation des ressources de façon à ce que la répartition des moyens cadre avec les priorités stratégiques.*
18. *Il faut que les universités repensent leur politique de gestion des ressources humaines en allongeant la période de probation et en décidant des titularisations selon des critères plus rigoureux, tout en permettant l'octroi de chaires personnelles afin de récompenser des travaux de recherche ou la conduite de travaux de recherche particulièrement remarquables.*
19. *Il faut que les établissements d'enseignement supérieur accordent une plus grande priorité au développement de leurs ressources humaines et que l'Autorité de l'enseignement tertiaire soit chargée de suivre ce processus.*
20. *Il convient de charger le Bureau national pour un accès équitable à l'enseignement supérieur (National Office for Equity Access to Higher Education) du suivi des recommandations de la Commission sur le système de points, afin de déterminer les domaines dans lesquels les efforts doivent se poursuivre.*
21. *Dans sa formule de calcul du financement, l'Autorité de l'enseignement tertiaire doit inclure le surcoût induit par les moyens déployés pour recruter et retenir les étudiants venant de milieux défavorisés.*
22. *Il faut tout faire pour accroître la proportion d'étudiants à temps partiel dans l'enseignement tertiaire et, à cette fin, mettre un terme à la différenciation entre étudiants à temps partiel et à temps complet en ce qui concerne le paiement de frais de scolarité et l'obtention d'une allocation de subsistance; les étudiants à temps partiel doivent être pris en compte (au prorata du temps complet) dans le calcul de la subvention récurrente couvrant les frais de fonctionnement courants.*

23. Les cours du soir suivis dans le cadre d'une formation permanente (à l'exception de tout objectif de type récréatif) devraient être financés sur la base de la dotation récurrente et être pleinement intégrés dans les programmes des établissements d'enseignement supérieur.
24. Le ministère et l'Autorité de l'enseignement tertiaire doivent appuyer résolument les efforts déployés par la NQAI en vue d'un accord entre les structures proposant des qualifications non standard et de l'élaboration de mécanismes permettant l'introduction de la validation des acquis de l'expérience.
25. La Conférence des présidents des universités irlandaises et le Conseil des directeurs des instituts de technologie doivent réfléchir ensemble aux questions liées à la rétention des étudiants, en concertation avec l'Autorité de l'enseignement tertiaire, et rédiger un rapport .
26. Il convient que l'Autorité de l'enseignement tertiaire trouve des solutions pour que le taux de déperdition des effectifs soit inclus dans le calcul de la dotation récurrente, afin d'inciter les établissements à supprimer certains des obstacles structurels à la rétention.
27. Les établissements d'enseignement supérieur irlandais devraient se vendre plus activement sur la scène internationale, avec pour objectif de doubler leur population étudiante internationale au cours des cinq prochaines années.
28. L'investissement public pour la recherche et la R-D doit encore être étoffé, afin que les objectifs fixés pour 2010 dans la déclaration de Lisbonne puissent être atteints.
29. Les instituts de technologie doivent continuer de concentrer leurs efforts sur la recherche appliquée, et le soutien à la recherche devrait faire l'objet d'un investissement spécifique de la part d'Enterprise Ireland, et non de l'Autorité de l'enseignement tertiaire, dans des domaines ciblés et clairement reconnus comme des priorités économiques nationales ou régionales.
30. Les ressources pour la recherche et ses infrastructures, y compris les équipements, doivent être mieux coordonnées, via des liens plus étroits entre la TEA et la SFI aux pouvoirs étendus (voir la Recommandation 34). De plus, les fonds attribués aux universités doivent tenir compte du fait qu'elles acceptent de financer les grands travaux de rénovation ou de remplacement de leurs bâtiments sur le budget qui leur est régulièrement alloué.
31. Il faut réfléchir dès à présent à l'avenir du PRTL I.
32. Des mesures radicales doivent être prises pour accroître les effectifs d'étudiants en doctorat dans les universités, avec l'objectif de multiplier leur nombre par plus de deux d'ici 2010.
33. Le pouvoir de délivrer les doctorats devrait être réservé aux universités et, exception faite du DIT, les instituts de technologie qui ont obtenu cette habilitation de l'HETAC devraient se la voir retirer.

34. La SFI devrait être reconnue comme l'organisme national de financement de la recherche fondamentale et de la R-D dans l'enseignement supérieur; ses pouvoirs et ses responsabilités devraient être étendus (voir chapitre 5), et sa structure administrative devrait être modifiée en conséquence.
35. La responsabilité et les programmes des Conseils irlandais pour les sciences humaines et sociales et pour la science, la technologie et l'innovation (Irish Councils for the Humanities and Social Science and for Science, Technology and Innovation) devraient relever d'une SFI aux pouvoirs élargis.
36. Le gouvernement devrait nommer un conseiller scientifique en chef (Chief Scientific Advisor), chargé de rendre compte au taoiseach et au ministère des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi, et qui serait responsable, entre autres, de la coordination des investissements dans la recherche réalisés par d'autres ministères ou organismes avec ceux de la SFI et de la nouvelle Autorité de l'enseignement tertiaire (Tertiary Education Authority – TEA).
37. Un Comité pour la politique de la recherche (Committee for Research Policy), qui rendrait compte au gouvernement, devrait être créé pour développer et superviser une stratégie de recherche, de R-D et d'innovation.
38. Tous les établissements d'enseignement supérieur devraient disposer de pépinières afin d'encourager l'exploitation des résultats de la recherche à travers une multitude d'entreprises; des efforts doivent être déployés pour associer le secteur privé à ces projets.
39. La TEA devrait financer l'expansion des services professionnels d'exploitation de la recherche dans tous les établissements d'enseignement supérieur, et s'assurer que ces derniers doivent rendre des comptes pour ces activités.
40. La structure de la nouvelle Autorité de l'enseignement tertiaire (TEA) devrait comporter un Conseil restreint chargé de la stratégie et de l'allocation des ressources, ainsi que deux Comités, l'un pour les universités, l'autre pour les instituts de technologie (graphique 6.1).
41. Le président de ce Conseil devrait également présider les deux Comités; le poste devrait faire l'objet d'un appel public à candidatures.
42. Il faudrait également créer un Conseil national pour l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation (National Council for Tertiary Education, Research and Innovation), présidé par le taoiseach, qui rassemblerait les différents ministères concernés, de près ou de loin, par l'enseignement tertiaire, afin de fixer annuellement un programme de stratégie nationale pluriannuel et définir ses liens avec l'innovation, la main-d'œuvre qualifiée et l'économie (graphique 6.2).
43. Les relations entre la TEA et chaque établissement d'enseignement tertiaire financé par l'État devraient être régies par un contrat reconduit chaque année sur la base d'un programme de stratégie validé par la TEA, après un dialogue direct formel avec l'établissement.

44. Il conviendrait d'élaborer un nouveau modèle d'allocation de ressources aux établissements d'enseignement supérieur, tel que décrit dans le graphique 6.3. La première mission de la nouvelle TEA devrait consister à définir en détail ce modèle, après consultation sur ses implications stratégiques. Un tel modèle de financement, même s'il comporte de nombreux éléments communs aux deux secteurs, devrait établir une distinction entre les universités et les instituts de technologie, de manière à préserver le rôle spécifique de chaque secteur.
45. Il faudrait prôner le maintien d'une dotation globale pour le financement de base aussi simple et transparente que possible.
46. La dotation de base devrait inclure des provisions pour la maintenance à long terme des installations et des bâtiments.
47. Le financement des nouveaux bâtiments doit être intégré dans le processus d'allocation de ressources de l'Autorité de l'enseignement tertiaire, mais lié au financement stratégique, qui devrait, lui-même, être axé sur la réalisation des programmes de stratégie nationale.
48. Il faudrait créer un fonds d'investissement stratégique pour les priorités nationales qui soit conforme au PRTL et géré par la TEA, ainsi qu'un fonds stratégique pour le développement régional, géré par Enterprise Ireland; les deux secteurs de l'enseignement tertiaire devraient pouvoir bénéficier de ces fonds.
49. La TEA devrait être mandatée à publier chaque année des données statistiques appropriées concernant l'enseignement tertiaire, afin de susciter un débat public éclairé sur le degré de réalisation du programme de stratégie nationale et de permettre aux établissements de comparer leurs performances à l'échelle nationale et internationale.
50. Il faudrait réintroduire des frais de scolarité sous conditions de ressources pour les étudiants en pré-licence, et renoncer à la gratuité de la scolarité.
51. L'État devrait envisager des programmes tels que ceux décrits au chapitre 7, dans lesquels l'examen des revenus tiendrait compte des changements proposés dans le Rapport de Buitelir, dans lesquels les établissements, sous réserve d'une surveillance appropriée, pourraient fixer le montant des frais de scolarité, qui incluraient une Students' Service Charge supérieure au plafond actuel de gratuité des frais de scolarité et dans lesquels des prêts financés via le secteur privé mais assortis d'une bonification du taux d'intérêt par l'État ou d'un mécanisme de contribution des diplômés, dans le même esprit que les programmes HECS, seraient proposés aux étudiants ne satisfaisant pas aux conditions pour bénéficier d'une dispense des frais de scolarité.
52. Si des frais de scolarité étaient réintroduits pour les étudiants en pré-licence, il est évident que les revenus supplémentaires ainsi générés ne devront pas être contrebalancés par des réductions du financement public, mais devront représenter à une augmentation réelle et tangible des moyens financiers des établissements d'enseignement supérieur.

PARTIE II

Rapport de base

PARTIE II

Chapitre 9

Un bref aperçu de l'Irlande

Ce chapitre offre une description historique et contextuelle du système d'enseignement supérieur en Irlande. Il décrit le cadre législatif dans lequel s'inscrit le secteur, l'évolution de la démographie, de l'économie et du marché de l'emploi, ainsi que certains aspects du changement social.

Histoire de l'Irlande

L'histoire de l'Irlande a été marquée par de nombreuses invasions et colonisations étrangères, qui ont laissé aux Irlandais un mélange très riche de traditions. L'île est habitée depuis environ 9 000 ans. Aux XVI^e et XVII^e siècles, le pays tout entier passe sous contrôle britannique. Pendant cette période, l'ancien système gaélique est en grande partie renversé, notamment en raison de la domination des Tudor et de la politique des « plantations » qui a suivi. Les terres irlandaises, particulièrement la région de l'Ulster, sont confisquées et colonisées par les protestants anglais et écossais. Ceux-ci ne s'intègrent pas à la population autochtone catholique, principalement pour des raisons de différents religieux. Ce processus s'intensifie après la victoire de Guillaume III d'Orange dans les guerres de 1689 à 1691. La majeure partie de la population irlandaise demeure catholique. Au XVIII^e siècle, les Lois pénales privent les catholiques et les autres confessions d'Irlande de toute participation à la vie économique, sociale et politique du pays. Ces lois ont été abrogées à la fin du XVIII^e et au début du XIX^e siècle.

En 1801, l'Acte d'Union du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et de l'Irlande entre en vigueur, mettant fin à quatre siècles d'existence d'un Parlement irlandais distinct sous ascendance protestante. Il n'y a plus qu'un seul Parlement pour la Grande-Bretagne et l'Irlande. Cent membres représentent l'Irlande à la nouvelle Chambre des Communes à Westminster, et trente-deux membres supplémentaires intègrent la Chambre des Lords à Londres. Un représentant du monarque au pouvoir est nommé *Lord Lieutenant* et chef de l'exécutif en Irlande. Il est épaulé par un *Chief Secretary* chargé des fonctions exécutives du gouvernement. Les affaires législatives relatives à l'Irlande sont traitées à Westminster. Toutefois, une législation séparée est toujours adoptée pour l'Irlande ainsi que pour d'autres parties du Royaume-Uni. Ainsi, il existe des politiques distinctes concernant les collectivités locales, l'agriculture et la réforme foncière, l'ordre public, la santé et l'éducation.

Au XIX^e siècle, le pouvoir exécutif de l'Irlande se développe sous l'autorité du *Lord Lieutenant* et du *Chief Secretary* en exercice. Différents conseils et comités sont donc mis en place sous la direction du *Chief Secretary*. Ils emploient un nombre croissant de fonctionnaires pour traiter de sujets tels que l'éducation, la santé et l'administration locale en Irlande. De plus, certains fonctionnaires travaillant en Irlande appartiennent à diverses structures

britanniques, comme la poste. En 1898, une loi modifie le système de gouvernement local en Irlande, et crée les conseils de comtés et les conseils urbains. C'est pourquoi dès 1922, le pays disposait déjà d'une vaste fonction publique. Celle-ci faisait partie d'une structure administrative qui s'était développée au fil des ans. L'organisation et la structure de la république d'Irlande d'aujourd'hui proviennent en grande partie des évolutions de l'administration qui ont eu lieu au XIX^e siècle. C'est à cette époque que le système éducatif centralisé est apparu. Des services de santé, de protection sociale et de sécurité ont également été mis en place, ainsi que des services postaux et d'autres pans de l'infrastructure irlandaise.

Les efforts déployés pour établir l'indépendance de l'Irlande n'ont pas abouti. En avril 1916, une insurrection militaire contre les Britanniques est réprimée. Cependant, un fort mouvement en faveur de l'indépendance politique voit le jour très ouvertement dans les années qui suivent. En janvier 1919, la guerre d'Indépendance contre la Grande-Bretagne éclate. L'Armée républicaine irlandaise (IRA) lance alors une série d'attaques contre les forces de police du gouvernement officiel (*Royal Irish Constabulary*) et contre les forces de la Couronne britannique en Irlande. À la suite des élections générales de 1919, le *Dáil éireann* (le Parlement irlandais) est constitué à Dublin, où siègent les députés du *Sinn Féin*, le parti nationaliste, vainqueur des élections; ces derniers ne retourneront pas à Westminster. La guerre d'Indépendance se termine en juillet 1921, lorsqu'une trêve est conclue. En 1920, la loi sur le gouvernement d'Irlande (*Government of Ireland Act*) propose une partition du pays, avec un Parlement à Dublin, et un à Belfast. Le 6 décembre 1921, le traité anglo-irlandais ratifie cette partition et établit l'État libre d'Irlande, constitué de 26 comtés. Ainsi, la majeure partie de l'île devient un État libre tout en demeurant membre du Commonwealth. Les six comtés du Nord sont toujours rattachés au Royaume-Uni, et prennent le nom d'Irlande du Nord.

Cette partition entraîne une guerre civile entre les partisans du Traité (les *Free Staters*) et le groupe des opposants au Traité (les Républicains.) La guerre civile prend fin en avril 1923, avec la victoire des partisans au Traité. Le Traité anglo-irlandais (1921) marque un changement dans la signification de « l'Empire Britannique ». Il décrit l'État libre d'Irlande comme « membre de la Communauté des Nations composant le *British Commonwealth of Nations*, avec des droits égaux à ceux des autres membres ». L'Irlande devient alors un membre indépendant de la Ligue des Nations.

Dès 1922, le développement du jeune État libre est influencé par son ancienne appartenance au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande. Certaines fonctions figurant dans sa Constitution reflètent cet héritage. L'administration du nouvel État dispose déjà d'une fonction publique performante. Si l'État libre est devenu une réalité à compter de 1922, les

influences du passé sont indéniables au niveau constitutionnel, administratif et politique.

Durant les trente premières années de l'indépendance, le paysage politique irlandais est dominé par W. T. Cosgrave, chef du gouvernement de 1922 à 1932, et par Eamonn de Valera qui est à la tête du gouvernement pendant presque toute la période comprise entre 1932 et 1959. En 1926, Eamonn de Valera fonde un parti politique de droite nationaliste, le *Fianna Fáil*, qui signifie littéralement les « Guerriers du Destin ». En mai 1937, il établit une nouvelle Constitution qui définit l'Irlande comme un « État démocratique, indépendant et souverain. » Neville Chamberlain, Premier ministre britannique, accepte ces changements constitutionnels. Peu de temps après, en avril 1938, la Loi sur les relations extérieures (*External Relations Act*) met fin à la guerre commerciale qui fait rage entre l'Irlande et la Grande-Bretagne depuis 1932. L'Irlande devient une République en 1948, sous un gouvernement de coalition. Le parti *Fianna Fáil* revient au pouvoir en 1957 et y reste pendant 16 ans, jusqu'en 1973. Depuis sa création, l'Irlande du Nord connaît des épisodes sporadiques de tensions et de conflits religieux; mais ce n'est qu'à partir de 1969 que les sérieux troubles deviennent un sujet de préoccupation pour les deux gouvernements, au Nord comme au Sud.

La deuxième moitié des années 50 marque le début d'une nouvelle ère pour le développement de la politique et de l'enseignement en république d'Irlande. Le premier et le deuxième Programme pour l'expansion économique (1958 et 1963), le Traité de libre échange anglo-irlandais (1965), le rapport intitulé *Investissement dans l'enseignement* préparé pour l'OCDE (1965), ainsi que l'entrée dans la Communauté européenne (1973), constituent autant de facteurs qui ont contribué au développement et à la croissance économique de l'Irlande. Dès le début des années 60, avec Patrick Hillery au ministère de l'Éducation, le besoin de réformes structurelles se fait sentir dans ce ministère. D'importantes évolutions de l'enseignement secondaire gratuit s'ensuivent (1966), et contribuent de manière significative à la croissance.

Entre 1973, date à laquelle le gouvernement *Fianna Fáil* est battu, et 1989, lorsque ce parti forme pour la première fois une coalition, l'Irlande est gouvernée pendant 16 ans par diverses coalitions (formées par le parti *Fine Gael* et le Parti travailliste), et pendant de courtes périodes par le *Fianna Fáil*. C'est à cette nouvelle imprévisibilité de l'issue de la course aux élections que l'on doit l'émergence de deux nouveaux partis politiques : le Parti démocrate progressiste, en 1985, et la gauche démocratique, en 1992. Le parti *Fianna Fáil* forme son premier gouvernement de coalition en 1989 avec les six démocrates progressistes élus. En 1997, la Gauche démocratique et le Parti travailliste commencent à examiner la faisabilité d'une quelconque affiliation, et finissent par fusionner.

Suite aux élections générales fin 1992, un nouveau gouvernement est formé en janvier 1993, composé d'une nouvelle coalition entre le *Fianna Fáil* et le Parti travailliste. Ce gouvernement s'effondre en 1994, et une nouvelle coalition est constituée entre le *Fine Gael*, le Parti travailliste et la Gauche démocrate. Cette coalition tripartite dure jusqu'en juin 1997, lorsqu'une coalition entre le *Fianna Fáil* et les Démocrates progressistes prend le pouvoir et s'y maintient après les élections de 2002. Plusieurs personnes politiques de haut rang, comme le *Taoiseach* (Premier ministre), le *Tánaiste* (vice-Premier ministre) et le ministre des Finances, gardent leurs fonctions. Noel Dempsey, membre du Parlement et actuel ministre de l'Éducation et de la Science, fait partie du *Fianna Fáil*, comme c'était le cas de son prédécesseur (1997 à 2002). M. Dempsey a détenu d'autres portefeuilles ministériels au sein des gouvernements précédents, alors que Michael Martin et Michael Woods se sont succédé au poste de ministre de l'Éducation.

Début 1982, un Conseil intergouvernemental anglo-irlandais est formé afin de faciliter le dialogue entre les représentants des gouvernements britannique et irlandais au sujet de l'Irlande du Nord. Trois ans plus tard, le 15 novembre 1985, l'Accord anglo-irlandais est signé à Hillborough. Cet accord donne au gouvernement irlandais un rôle consultatif permanent et officiel concernant la question de l'Irlande du Nord. Cependant, bien qu'il ait été adopté par la Chambre des Communes britannique, qu'il soit entré en vigueur le 29 novembre, et qu'il soit reconnu comme un accord officiel par les Nations Unies, ce traité est source de désaccords au sein de certains partis d'Irlande du Nord. Il faut attendre 1993 pour qu'un véritable espoir de paix soit possible. Le processus de recherche et d'instauration de la paix suit son cours jusqu'à ce jour, à la fois au niveau national, international et local. Le jeudi 6 décembre 1999, l'autorité directe de Londres sur l'Irlande du Nord prend fin. À cette même date, le nouvel accord anglo-irlandais est scellé à Dublin. En janvier 2000, la nouvelle Assemblée d'Irlande du Nord voit le jour. Parallèlement, un certain nombre d'organismes transfrontaliers sont créés et financés conjointement par l'exécutif d'Irlande du Nord et les gouvernements britannique et irlandais. Mais, en octobre 2002, le manque de confiance au sein de certains partis politiques représentés dans l'exécutif provoque la suspension de l'Assemblée d'Irlande du Nord. L'autorité directe de Londres est temporairement restaurée. De nouvelles élections ont eu lieu en Irlande du Nord en novembre 2003.

Principaux organes exécutifs et législatifs

L'Irlande est une démocratie parlementaire dotée d'une constitution écrite (*Bunreacht na hÉireann*) adoptée par référendum en 1937. Ce texte remplace la première Constitution de l'État libre, datant de 1922. D'après la Constitution de 1937, le gouvernement tient son pouvoir législatif et judiciaire du peuple, après Dieu. La Constitution définit la forme du gouvernement, les

pouvoirs du président et ceux du Parlement (*Oireachtas*). L'*Oireachtas* exerce deux fonctions principales : il désigne le *Taoiseach* (Premier ministre) ainsi que les membres du gouvernement, et vote les lois. L'article 28.4.1 de la Constitution dispose que « le gouvernement est responsable devant le *Dáil Éireann* (Chambre des Représentants) ». Le même article oblige le gouvernement à présenter au *Dáil*, pour information, une estimation annuelle des recettes et des dépenses de l'État.

Le Parlement national (*Oireachtas*) est constitué du président (*Uachtarán*) et des deux chambres de l'*Oireachtas* : une Chambre des Représentants (*Dáil Éireann*) et un Sénat (*Seanad*). Seul l'*Oireachtas* a le pouvoir de voter les lois. Cependant, la Cour suprême peut abroger toute loi contraire à la Constitution. La Constitution irlandaise impose la séparation entre le pouvoir législatif (accordé à l'*Oireachtas*), le pouvoir exécutif (confié au gouvernement, avec l'assistance de la fonction publique et d'autres ramifications de l'État), et le pouvoir judiciaire (donné aux tribunaux).

Le *Dáil* examine les propositions de loi déposées par les ministres ou les députés, et les prévisions de dépenses émanant des ministres et de leur ministère. De plus, le *Dáil* est un lieu de débats, où des motions sont mises au vote, et constitue un forum de questions/réponses. Les membres du *Dáil* sont élus selon le principe de la représentation proportionnelle lors d'élections nationales, tandis que les membres du *Seanad* sont soit nommés par le Premier ministre, soit élus par différents collèges. Les députés élus (*Teachta Dála*, ou TD) sont au nombre de 166. Selon la Constitution, il ne peut y avoir moins d'un TD pour 30 000 personnes, ni plus d'un TD pour 20 000 personnes. Les TD représentent des circonscriptions (zones électorales). Actuellement, il existe 41 circonscriptions, qui élisent chacune trois TD au minimum. Autant que possible, la taille de la population représentée par un TD doit être la même dans chaque circonscription. Le *Dáil* est élu pour une durée maximale de cinq ans; toutefois, le *Taoiseach* (Premier ministre) peut conseiller au président de dissoudre le *Dáil* à tout moment. Le *Taoiseach*, à la tête du gouvernement, est nommé par le président de l'Irlande sur proposition des députés. Le président nomme les autres membres du gouvernement sur proposition du Premier ministre. Actuellement, l'Irlande compte 15 ministères chargés de fonctions diverses, comme les Finances, les Affaires étrangères, la Santé ou l'Éducation. Un ministre chapeaute chacun de ces ministères. Il arrive parfois que le Premier ministre révise la sphère des attributions de certains ministres.

Au sein de l'*Oireachtas*, il existe quatre types de commissions : les commissions permanentes, les commissions *ad hoc*, les commissions spéciales et les commissions mixtes. Parmi les commissions spéciales, on peut citer celle responsable de l'éducation et des sciences, et celle chargée de la santé et de l'enfance.

Le *Seanad* (Sénat) est la chambre haute du Parlement. Il compte 60 membres; 49 d'entre eux sont élus, et 11 sont nommés par le Premier ministre en exercice. Trois sénateurs représentent l'Université nationale d'Irlande (*National University of Ireland*), et trois autres l'Université de Dublin (*Trinity College*). Les élections au Sénat ont lieu dans les 90 jours qui suivent la dissolution du *Dáil*. Les sénateurs sont choisis sur la base de cinq listes de candidats (panels), représentant cinq secteurs de la société, outre les universités : l'industrie et le commerce; l'administration publique et les services sociaux; l'agriculture, les pêcheries et activités connexes; le travail; la culture et la langue irlandaises, l'éducation, le droit et la médecine.

Les ministres chargés de l'éducation, de la formation et de la jeunesse

Le ministre de l'Éducation et de la Science est chargé de l'éducation primaire, secondaire et post-secondaire. Ses responsabilités comprennent également la formation des adultes, la formation tout au long de la vie et l'éducation des jeunes enfants. Le ministre de l'Éducation et de la Science est assisté d'une part d'un *Minister of State* pour l'Éducation, et d'autre part d'un *Minister of State* rattaché au ministère de la Santé et de l'Enfance, spécialement chargé des enfants. Le ministre des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi s'occupe de la formation professionnelle et de la reconversion, par l'intermédiaire de l'Autorité de la Formation et de l'Emploi (*Foras Áiseanna Saothair – FÁS*), qui contribue à régler l'offre et la demande de places d'apprentissage. Le ministre de la Santé et de l'Enfance et le ministre de la Justice, de l'Égalité et de la Réforme du Droit se partagent la charge de la protection de l'enfance et de la délinquance juvénile. Le ministre de l'Agriculture est responsable de l'éducation et de la formation dans le secteur de l'agriculture.

Les collectivités locales

Les autorités élues au niveau local sont les suivantes : 29 conseils de comtés (*county councils*), 5 sociétés communales (*borough councils*), 5 conseils de districts urbains (*city councils*) et 75 conseils municipaux (*town councils*). Les membres de ces autorités sont élus au scrutin proportionnel, tous les cinq ans environ. Les autorités locales ont pour principale mission de promouvoir les intérêts de la communauté. Par conséquent, elles ont un rôle à jouer sur le plan social, économique, environnemental, culturel, des loisirs et de la communauté, mais aussi du développement global de la région. Elles participent à l'organisation d'activités artistiques et culturelles, de loisirs et de protection de l'environnement et du patrimoine. Elles sont aussi chargées de l'aménagement local et de fournir certains services essentiels tels que le logement, la voirie, l'adduction d'eau et l'assainissement ou les pompiers.

La Loi sur les collectivités locales de 2001 (*Local Government Act*) favorise la modernisation des collectivités locales en définissant un nouveau cadre juridique pour leur structure, leurs fonctions et leurs actions. L'objectif principal de cette loi est d'étendre le rôle des élus, de soutenir l'engagement de la communauté, d'accroître la démocratie participative locale et de moderniser la législation sur les collectivités locales. Les réformes prévues prendront effet après les élections locales de 2004. Les membres de l'*Oireachtas* (le *Dáil* et le *Seanad*) ne sont plus autorisés à siéger au sein des autorités locales. Les élus assurent certaines fonctions des autorités locales en se réunissant sous la forme d'organismes. D'autres fonctions sont assurées par des comités, tels que le Comité d'enseignement professionnel (*Vocational Education Committee* – VEC). Les VEC sont nommés par les conseils de comtés, les sociétés communales, les conseils de districts urbains et par certains conseils municipaux. Les autorités locales continuent à gérer certaines bourses pour l'enseignement supérieur. Le rôle des autorités locales concernant la gestion et l'administration des écoles primaires et des établissements d'enseignement secondaire se limite aux fonctions et aux pouvoirs de contrôle du Comité d'enseignement professionnel. En Irlande, la plupart des écoles sont des établissements privés.

La population en quelques chiffres

Le recensement de la population de 2002 a enregistré le chiffre le plus élevé depuis l'indépendance de l'Irlande, en 1922. Les années 90, en particulier, ont connu une croissance démographique très marquée, puisque la population a augmenté de 2.8 % entre 1991 et 1996, et de 8 % entre 1996 et 2002. Lors du recensement de 2002, on a dénombré près de 4 millions d'habitants. En décembre 2003, selon le Bureau central de la statistique (*Central Statistics Office*), la population avait dépassé les 4 millions pour la première fois depuis 1871. Alors que le taux de natalité a chuté dans les années 80, il progresse depuis 1994, aussi bien en valeur absolue que rapporté à 1 000 habitants. On a compté 47 929 naissances en 1994 (13.4 pour 1 000 habitants). Ce chiffre a ensuite augmenté tous les ans, pour atteindre 57 882 naissances enregistrées en 2001 (15.1 pour 1 000 habitants). L'excédent naturel (naissances – décès) est passé de 17 500 naissances entre avril 1994 et avril 1995, à 31 000 naissances entre avril 2002 et avril 2003.

Malgré son vieillissement, la population de l'Irlande est toujours la plus jeune de l'Union européenne. En 1998, 24 % des habitants était âgés de 5 à 19 ans, contre une moyenne de 18 % dans le reste de l'UE. En 2002, ce pourcentage était tombé à 22.5 %; 11.5 % de la population avaient moins de 15 ans, et 63.9 % moins de 64 ans. Pour 2006, les projections s'établissent à 11.8 % de moins de 15 ans et 67.7 % de moins de 64 ans. Alors que l'on attend une baisse de 12 % du nombre d'élèves dans le primaire au sein de l'UE au

cours des 10 prochaines années, selon les chiffres de l'OCDE, ce recul sera très faible en Irlande, si recul il y a. Les projections en cours pour l'Irlande indiquent en effet une augmentation du nombre d'élèves du primaire dans les années à venir. En 2002, l'âge moyen de la population était de 35.1 ans. Le rapport inactifs/actifs est en repli, ce qui signifie que la part de la population active sera plus importante que celle des moins de 15 ans et des plus de 65 ans.

L'Irlande affiche toujours une faible densité de population, avec en moyenne 57 habitants au km². Cependant, il existe des différences significatives entre les provinces. Par exemple, la province de Leinster, dans l'Est du pays, présente la plus forte densité démographique, avec 76 habitants au km², tandis que la province de Munster compte 37 habitants au km², et Connacht, à l'Ouest, n'en compte que 23. Au fil des ans, le fossé s'est creusé de manière notable entre les populations rurales et urbaines. En 1926, 68 % de la population vivaient à la campagne, et 32 % en ville. En 2002, la tendance était pratiquement inversée, avec seulement 40 % de ruraux et 60 % de citadins. Dublin et sa périphérie représentent 25.6 % de la population totale.

L'Irlande a connu une tradition d'émigration massive, mais cette tendance s'est inversée ces dernières années. Entre avril 2002 et avril 2003, l'émigration était tombée à son plus bas niveau (20 700 émigrés) depuis que le Bureau central de la statistique (*Central Statistics Office*) a commencé à enregistrer ces données, en 1987. En 1998, les immigrants étaient deux fois plus nombreux que les émigrants. Cette tendance s'est confirmée depuis. Les chiffres publiés en 2002 font apparaître une immigration nette de 150 000 personnes depuis 1996. Entre avril 2001 et avril 2002, le nombre des ressortissants irlandais de retour dans le pays atteignait 38 % de l'immigration totale. La même année, à peine plus d'un tiers (35 %) des immigrés venaient de pays autres que les États-Unis et les pays de l'UE. Ainsi, l'Irlande se caractérise aujourd'hui par une population plus multiculturelle et multi-ethnique que par le passé. Toutefois, lors du recensement de 2002, 91.6 % de la population se sont déclarés de nationalité irlandaise¹.

Les confessions religieuses

Lors de sa mise en place, en 1922, l'État libre d'Irlande se définit comme un État laïque. Aucune religion officielle n'est déclarée. En réalité, la grande majorité des Irlandais est de confession catholique. Le nombre de personnes appartenant à d'autres minorités chrétiennes a chuté après la fondation de l'État, pour diverses raisons : l'émigration, le faible nombre de mariages et le décret « *Ne Temere* » de l'Église catholique concernant l'éducation des enfants issus de mariages mixtes. Selon la Constitution de l'État libre de 1922, la liberté de conscience et le droit de professer et de pratiquer librement

n'importe quel culte religieux sont garantis à tout citoyen, sous réserve du respect de l'ordre public et des bonnes mœurs.

La Constitution de 1922 a été remplacée en 1937, et ce document reste en vigueur à ce jour. La nouvelle Constitution ne peut être amendée qu'à la majorité des voix, par référendum. Certains articles de la Constitution de 1937 reflètent la forte influence du catholicisme sur la société et l'enseignement. Ceux-ci sont étayés par la notion de subsidiarité, qui réduit au minimum l'intervention de l'État dans la vie familiale. L'article 41, traitant de la famille et du mariage, et l'article 42, qui porte sur l'éducation, en font partie. Ce dernier dispose que les parents sont les « éducateurs principaux et naturels » de leur(s) enfant(s), et dans cette optique, le rôle de l'État se borne à imposer que les enfants reçoivent « un minimum d'éducation morale, intellectuelle et sociale ». Toutefois, il n'a jamais été précisé ce qui est entendu par « minimum d'éducation ».

Si la Constitution de 1937 est clairement d'inspiration catholique, il n'en reste pas moins qu'aucune religion n'est définie comme religion officielle de l'État. L'article 44.2.2 interdit à l'État d'embrasser une religion quelle qu'elle soit. À l'origine, la Constitution de 1937 contenait un article reconnaissant la place particulière de l'Église catholique en Irlande. Cet article a été abrogé à la suite d'un référendum, dans les années 70. Même si les relations entre l'Église catholique et l'État n'étaient pas définies officiellement ou juridiquement comme étroites, il existait en réalité de nombreuses connexions, l'État consultant l'Église sur la politique à adopter (en particulier dans le domaine de la morale sexuelle et de la famille). C'était aussi le cas en ce qui concerne le rôle de l'État et celui des principales paroisses dans les services sociaux.

Les établissements confessionnels ont joué un rôle majeur dans les domaines de la santé et de l'enseignement en Irlande. Cette situation remonte au XIX^e siècle, bien avant la fondation de l'État. Les organismes religieux possédaient et dirigeaient la plupart des écoles du primaire et du secondaire. Aujourd'hui encore, presque toutes les écoles primaires sont détenues et contrôlées par des organismes religieux ou paroissiaux. Environ 94 % des écoles primaires sont sous le contrôle de l'Église catholique; les autres sont pour la plupart dirigées par les confessions protestantes minoritaires, dont l'Église d'Irlande, l'Église méthodiste et l'Église presbytérienne. On dénombre quelques écoles dirigées par d'autres groupes religieux, comme les communautés islamique et juive d'Irlande. Depuis les années 70, certains parents d'élèves s'efforcent de créer des écoles multiconfessionnelles. Il en existe aujourd'hui 24 dans toute l'Irlande, la majorité d'entre elles se trouvant dans d'importantes zones urbaines. En novembre 1999, le ministère de l'Éducation et de la Science a annoncé qu'il majorait ses subventions d'équipement pour les écoles nationales, pour les porter à 95 % des dépenses totales, et qu'il plafonnait le niveau obligatoire des contributions locales

accordées par les paroisses. De plus, l'État s'est engagé à acheter les terrains pour la construction de nouvelles écoles, à condition que l'existence de ces dernières ait déjà été approuvée, et que leur viabilité à long terme ait été reconnue. Les subventions publiques octroyées aux écoles qui louent temporairement leurs locaux ont également été revalorisées.

La majeure partie des Irlandais se déclarent toujours de confession chrétienne. D'après le recensement de 2002, 88.4 % se déclaraient catholiques, un chiffre en recul par rapport à 1991 (91.6 %). Les Irlandais de confession protestante (Église d'Irlande, presbytériens et méthodistes) représentaient presque 5 % de la population. Le nombre de musulmans a été multiplié par plus de quatre, passant d'à peine 3 900 en 1991 à 19 100 en 2002. La communauté orthodoxe, également peu nombreuse, a tout de même augmenté, passant de 400 personnes en 1991 à 10 400 en 2002².

Langues officielles et minoritaires

La Constitution de l'Irlande (*Bunreacht na hÉireann*) fait de la langue irlandaise (*Gaeilge*), la langue nationale, sa première langue officielle. Elle reconnaît l'anglais comme la seconde langue officielle du pays. En réalité, l'anglais est la langue maternelle et la langue de tous les jours pour la grande majorité de la population irlandaise. L'irlandais est une langue celte, et appartient donc à la famille des langues indo-européennes. Il s'apparente au gaélique écossais et mannois (île de Man), et est un lointain cousin du gallois, du breton et du cornouaillais. C'est une langue nettement plus ancienne que l'anglais.

Depuis le milieu du XIX^e siècle, l'irlandais est de moins en moins parlé dans l'île, jusqu'à être aujourd'hui une langue minoritaire. Malgré les efforts déployés pour encourager son usage, l'irlandais ne se pratique tous les jours que dans certaines régions, situées pour la plupart sur la côte ouest, et appelées le « *Gaeltacht* ». Lors du recensement de 2002, à la question « Parlez-vous irlandais? », 42.8 % des personnes interrogées ont répondu affirmativement. Parmi ces personnes, 21.6 % le pratiquaient tous les jours, la plupart d'entre eux étant d'âge scolaire (entre 15 et 19 ans). Quelque 72.6 % des enfants d'âge scolaire parlant l'irlandais habitaient dans le *Gaeltacht*; 55.6 % d'entre eux le parlaient tous les jours, et 11 % une fois par semaine³. Tout au long de la scolarité obligatoire (de 6 à 16 ans), les élèves sont contraints d'apprendre l'irlandais et l'anglais. L'irlandais est également enseigné dans le deuxième cycle du secondaire (de 15/16 à 17/18 ans). C'est aussi une matière obligatoire pour les élèves souhaitant s'inscrire dans les quatre établissements de l'Université nationale d'Irlande (*National University of Ireland – NUI*).

La NUI – Galway (NUIG), a l'obligation légale de promouvoir les cours en irlandais. La maîtrise de cette langue est requise pour intégrer le corps enseignant du primaire et pour occuper certains postes du service public. Une station de radio et une chaîne de télévision sont consacrées à des programmes en irlandais, et des journaux paraissent dans cette langue.

Bien que faible, le nombre d'enfants immigrés dont la langue maternelle n'est ni l'anglais ni l'irlandais est en constante augmentation. Leur dispersion dans l'île ainsi que la diversité de leurs langues d'origine posent problème aux écoles irlandaises pour l'enseignement des langues en général, et de leur langue maternelle en particulier. L'anglais est la principale langue que les enfants immigrés apprennent. La circulaire 10/94 autorise les écoles à faire des exceptions pour les élèves arrivant de l'étranger et ne parlant ni l'anglais ni l'irlandais, et à les dispenser de l'enseignement du gaélique, qui est en principe obligatoire pour les enfants commençant leur scolarité primaire en Irlande avant 11 ans. Les enfants immigrés sont aidés dans l'apprentissage de l'anglais, quelle que soit leur situation juridique. Le programme *Integrate Ireland Language and Training* (anciennement le *Refugee Language Support Unit*), rattaché à l'Université de Dublin (*Trinity College*), et bénéficiant du soutien du ministère de l'Éducation et de la Science, assure l'enseignement de l'anglais et une aide aux réfugiés. Dans les écoles primaires, des postes d'enseignants sont créés et des moyens supplémentaires sont débloqués pour l'apprentissage de l'anglais par un système qui dispense les élèves des autres cours. Dans les écoles post-primaires, des cours d'anglais supplémentaires pour les enfants immigrés sont financés par le ministère de l'Éducation et de la Science.

Alors que l'anglais et l'irlandais sont toujours les langues officielles du primaire, environ 400 écoles reçoivent des aides de l'État dans le cadre d'un projet expérimental visant à introduire l'enseignement d'une autre langue de l'UE. Dans certaines écoles, les parents payent des frais pour que leurs enfants puissent apprendre une autre langue de l'UE, qui sera enseignée en dehors des heures de cours officielles.

Tendances de l'économie et du marché de l'emploi

Entre le début des années 90 et 2001, l'Irlande a connu une période de croissance économique sans précédent, largement supérieure à la moyenne des pays de l'OCDE. La croissance moyenne de son PIB a atteint 4.78 % entre 1990 et 1995, et 9.5 % de 1995 à 2000. L'Irlande a bénéficié à la fois de la perspicacité et des investissements des entreprises locales et du niveau d'investissement élevé des multinationales. La croissance s'est révélée particulièrement significative dans le secteur de la haute technologie : technologies de l'information et des communications, industrie chimique et pharmaceutique, services financiers. La forte croissance dans ces secteurs a

été soutenue par une main-d'œuvre diplômée de grande qualité. Si cette croissance se poursuit, la main-d'œuvre qualifiée sera très demandée. Le pays est passé d'une période d'un taux de chômage élevé au quasi-plein emploi en 2000. En 2003, le taux de chômage se montait à 5.2 %, ce qui est peu par rapport aux niveaux internationaux. L'ancienne tradition d'émigration du pays a cédé la place à une immigration et au recrutement massif de travailleurs étrangers. Toutefois, la situation économique a changé à partir de 2002. Le taux de croissance s'est effondré à moins de 3 % par an, les dépenses publiques ont été beaucoup plus importantes que prévu, et les recettes fiscales inférieures à tous les pronostics. Dans la lignée des difficultés rencontrées dans le monde entier, l'investissement direct étranger a ralenti. Le taux d'inflation s'est établi à environ 5 %, chiffre bien plus élevé que la moyenne de l'UE, mais qui est redescendu à 2.2 %⁴ fin 2003. De tels facteurs témoignent d'un climat économique national beaucoup moins favorable qu'autrefois.

Selon les experts, l'économie ne va pas entrer en récession. Cependant, quelques corrections doivent être opérées au niveau de la politique économique et de la planification. C'est dans ce contexte que se sont inscrites les négociations sur le sixième accord de partenariat national entre le gouvernement et les partenaires sociaux, qui remplace le Programme pour la prospérité et l'équité – PPE (*Programme for Prosperity and Fairness*) qui a pris fin au printemps 2003. La négociation d'un nouvel accord de partenariat était perçue par les toutes les parties prenantes comme une tâche d'une ampleur phénoménale. Toutefois, un accord de partenariat de 18 mois intitulé « *Sustaining Progress* » (alimenter le progrès) a été négocié puis ratifié par les principales parties prenantes fin mars 2003. L'adoption d'un processus de réajustement des salaires des fonctionnaires par rapport à ceux du secteur privé, sous réserve de stabilisation des relations professionnelles, de productivité et d'accords de modernisation, a constitué une avancée significative. Cette situation économique difficile nécessite de placer les dépenses d'éducation au rang de priorité, et de la soutenir par une politique claire et cohérente, suivant une orientation stratégique.

Un climat d'instabilité règne à nouveau sur l'économie de l'Irlande. Il pourrait avoir des répercussions sur le financement de certains points du programme de formation tout au long de la vie. Entre 1999 et 2002, l'augmentation des salaires a été nettement plus forte en Irlande que celle constatée dans la moyenne de l'UE. Sur ces trois années, dans l'UE, les rémunérations ont progressé en moyenne de 2.5 %, contre 8 % en Irlande sur les deux premières années, et 9 % en 2001. Cette même année, le PIB a connu une croissance de 5.9 %. La part des femmes dans la population active irlandaise (47.5 %) est légèrement supérieure à la moyenne de l'UE (47 %). En revanche, la proportion des Irlandaises âgées de 25 à 54 ans dans la population

active n'est que de 66 %, contre 72.6 % pour le reste de l'UE. En 2003, le taux de chômage atteignait 4.4 %, chiffre inférieur à celui de nombreux pays européens. Au cours des deux dernières décennies, le niveau d'instruction des jeunes entrant sur le marché de l'emploi s'est considérablement amélioré par rapport à celui des générations précédentes. D'après une étude récente réalisée par les pouvoirs publics, 48 % de tous les jeunes de 20 ans qui pénètrent aujourd'hui dans la vie active sont diplômés de l'enseignement post-secondaire. Selon ses prévisions, plus de 55 % des jeunes de 20 ans devront afficher un tel niveau de qualification pour que l'offre de main-d'œuvre qualifiée corresponde à la demande projetée pour 2015. Toutefois, dans le Livre blanc du gouvernement intitulé *Learning For Life* (2000), le niveau d'études de la part de la population d'un certain âge est considéré comme un sujet préoccupant, et une série de mesures ont été prises pour améliorer la situation.

Les aspects du changement social

Alors que le pays enregistrait une croissance économique sans précédent ces 12 dernières années, la société irlandaise a connu ces dernières décennies, à une plus large échelle, des changements sociaux radicaux et soudains. Ce qui était autrefois une société assez traditionnelle, avec des structures stables et s'inscrivant dans une continuité, a dû faire face à de profondes mutations sociales qui se sont installées de façon beaucoup plus progressive dans d'autres pays développés. La famille, institution auparavant très solidement ancrée, a connu de nombreux changements, avec, par exemple, la législation sur le divorce, l'augmentation du nombre de familles éclatées, de séparations, de familles monoparentales et de concubinages. L'influence de l'Église catholique, qui était omniprésente sur les questions de morale et d'éthique, a de plus en plus été remise en question. D'importants débats publics ont eu lieu sur le divorce, autorisé, ainsi que sur l'avortement, légalisé sous certaines conditions médicales. Un certain nombre de scandales sexuels très médiatisés mettant en cause des membres du clergé, ainsi que la révélation de viols perpétrés sur des enfants par des prêtres dans des institutions pour la petite enfance, ont profondément choqué l'opinion publique. Le rôle de la religion dans la société est toujours respecté, mais son image a énormément souffert des actes d'une minorité de pédophiles. À cela viennent s'ajouter une tendance générale de la société à la laïcité et l'influence grandissante des médias et de la publicité omniprésente; tous ces éléments ont radicalement transformé le visage de la société irlandaise. La consommation et la possession de biens matériels sont devenues les nouvelles priorités des Irlandais.

Bien que les Irlandais habitent désormais plus souvent des appartements que des maisons, ils sont toujours très désireux d'être propriétaires de leur

foyer. Cela devient pourtant de plus en plus difficile aux familles à revenus faibles ou moyens, car les prix de l'immobilier ont considérablement grimpé au cours des 10 à 15 dernières années. Le coût de la vie a énormément augmenté, en même temps que la richesse du pays. Le niveau de vie de nombreuses personnes s'est significativement amélioré; l'équipement électroménager s'est beaucoup modernisé, et partir en vacances à l'étranger, souvent pour des destinations exotiques, ainsi qu'acheter des vêtements de grands couturiers, fait désormais partie du nouveau mode de vie. Le nombre de propriétaires de voitures a considérablement gonflé, ce qui provoque d'importants bouchons dans les villes et sur les routes, dont l'infrastructure est toujours en cours de modernisation.

L'accroissement de la richesse a peut-être aussi contribué au niveau inattendu de la corruption des fonctionnaires et du nombre de cas de fraude fiscale des particuliers, qui ont été révélés par certains tribunaux enquêtant sur ces questions. Une petite minorité de personnes politiques a été impliquée dans ces affaires, ce qui a entraîné un certain cynisme de la population vis-à-vis de la politique, alors que ce genre de scandales n'avait jusqu'ici jamais eu d'incidence sur l'électorat. Les pratiques de fraude fiscale de certains citoyens, plaçant illégalement leur argent en dehors du pays, ont également ébranlé la confiance de la population dans la probité et érodé leur souci de l'intérêt général.

D'autres aspects négatifs gagnent du terrain, comme la recrudescence de la violence et de diverses formes de toxicomanie. Bien sûr, ces phénomènes ne sont pas spécifiques à l'Irlande, et leur étendue est sans doute moindre que dans d'autres pays, mais ils ont tendance à choquer une société qui, il n'y a pas si longtemps, était relativement peu exposée à ce genre de choses. Cependant, la tradition de consommation d'alcool, plus ancienne, est devenue omniprésente. La surconsommation d'alcool touche de nombreuses personnes, et l'un des phénomènes les plus inquiétants est l'abus d'alcool chez les adolescents et les jeunes adultes, qui nuit à leur santé et les pousse parfois à la violence.

L'aisance économique n'a pas éradiqué la pauvreté d'une importante minorité de la population. En 2003, l'Irlande affichait toujours l'un des taux de pauvreté les plus élevés d'Europe. D'après le *National Action Plan Against Poverty and Social Exclusion (2003-05)* (Plan national contre la pauvreté et l'exclusion sociale), alors que 15 % des Européens vivent en dessous de 60 % du seuil de revenu moyen, c'est le cas de 18 % des Irlandais, chiffre plus élevé qu'au Portugal, en Grèce, en Espagne et en Italie. Cette situation a des conséquences négatives sur les enfants et leurs possibilités de faire des études. De nombreux projets, gérés par diverses agences, s'efforcent de remédier à cette situation difficile.

Malgré les sérieux dysfonctionnements de la société moderne irlandaise, cette dernière présente de nombreux atouts. Il existe toujours une grande tradition de communauté de voisinage et une forte attirance pour les professions à vocation sociale. Les Irlandais prennent à cœur leur héritage et leur environnement, et de nombreuses organisations s'y consacrent. La société montre aussi un grand engouement pour l'art sous toutes ses formes (littérature, théâtre, peinture, musique, danse, cinéma) : la créativité se porte bien. Exprimées par habitant, les statistiques sur la publication et l'achat de livres, aussi bien de prose que de poésie, sont très élevées. Les ventes de journaux indiquent que la presse écrite résiste à tous les autres supports d'informations, télévision et radio. Les Irlandais aiment beaucoup le sport, que ce soit pour y participer ou en tant que spectateurs. La nette amélioration des équipements sportifs et de loisirs, ainsi que l'augmentation du niveau de vie, permet aux Irlandais de pratiquer des sports assez coûteux, tels que le golf, l'équitation, la voile ou la course automobile. Bien que les équipes irlandaises de football et de rugby attirent l'attention des médias pour leurs performances internationales, les sports traditionnels comme le hurling et le football gaélique conservent une place importante et rassemblent le plus de supporters. L'Association des sports gaéliques (*Gaelic Athletic Association*) est souvent considérée comme la plus grande association de sport amateur au monde.

De ses traditions ancestrales, l'Irlande conserve une grande ouverture sur l'extérieur, et sa population s'intéresse de près aux affaires internationales. Jeunes et moins jeunes voyagent énormément. L'Irlande prend très au sérieux son rôle dans les organisations telles que l'ONU, l'UE ou l'OCDE, et cherche à contribuer de manière significative à leurs travaux. Par le passé, l'Irlande a envoyé de nombreux missionnaires à travers le monde. Aujourd'hui, il n'est donc pas étonnant que l'aide de l'Irlande aux pays en développement, tant au niveau humain que financier, soit mondialement reconnue. La nouvelle génération d'Irlandais, qui a bénéficié d'un accès accru à l'instruction, déborde d'énergie et de confiance en soi. D'une grande flexibilité et doués en communication, les Irlandais se plaisent à vivre à l'ère de la mondialisation.

Notes

1. Chiffres et tendances démographiques issus du *Recensement 2002*, publiés par le Bureau central de la statistique (*Central Statistics Office*), volumes principaux : *Principal Demographic Statistics*, et *Principal Socio-economic Results*; chiffres publiés par le Bureau central de la statistique (*Central Statistics Office*), 10 décembre 2003.
2. *Ibid.*
3. *Ibid.*
4. *The Irish Times*, 12 décembre 2003.

PARTIE II

Chapitre 10

Système et politique d'éducation

Ce chapitre décrit la structure et les différents composants du système éducatif irlandais. Sont également abordés les principaux objectifs stratégiques du système, l'évolution du financement, les niveaux et l'évaluation. Les structures administratives de l'enseignement supérieur sont décrites, ainsi que l'état du système de formation des adultes et des « colleges » du troisième degré.

L'éducation ancrée dans la tradition

Les Irlandais ont toujours été très attachés à l'éducation. Même lorsque ce peuple a traversé de grandes difficultés politiques, économiques et sociales, sa soif d'éducation ne s'est jamais tarie. Avant l'instauration par l'État d'un système national d'enseignement primaire, en 1831, il existait déjà dans le pays un vaste réseau d'écoles, dans la grande majorité desquelles l'enseignement était dispensé par des personnes qui avaient été dépossédées de leurs terres et qui vivaient sous le joug d'une législation pénale draconienne. Plus tard, chaque fois que des possibilités de s'instruire lui étaient offertes, la population a toujours été prompte à les saisir et à en profiter. Aux XVII^e et XVIII^e siècles, de nombreux Irlandais ont été contraints de s'expatrier pour accéder à l'enseignement supérieur, en passant par le réseau des *Irish Colleges*. Cette dette a été largement remboursée ultérieurement par la vaste diaspora d'érudits, d'enseignants et de missionnaires irlandais qui ont sillonné le monde anglophone au cours des deux derniers siècles.

L'universalité de l'enseignement primaire et le fait que la population en ait massivement tiré parti constituent une caractéristique impressionnante de l'histoire de l'éducation en Irlande. En revanche, l'impact de l'enseignement secondaire est resté plus restreint jusqu'aux années 60, lorsque la politique publique en a largement étendu la portée, ce qui a abouti à des inscriptions en grand nombre, si bien qu'environ 82 % d'une classe d'âge achèvent désormais le second cycle de l'enseignement secondaire, et environ 4 % supplémentaires suivent des cours de formation. Comme dans de nombreux pays, l'enseignement supérieur a pendant longtemps été la chasse gardée d'une petite élite. Cette situation a radicalement changé sur la dernière génération, quand l'Irlande est entrée dans l'ère de l'enseignement supérieur de masse. Alors qu'au début des années 60, environ 5 % seulement des élèves sortant du secondaire accédaient à l'enseignement supérieur, cette proportion est aujourd'hui passée à approximativement 55 %.

De nos jours, l'éducation est considérée comme l'un des moteurs du développement économique, social et culturel de la société. Les pouvoirs publics et les partenaires sociaux estiment que l'éducation présente des interdépendances stratégiques avec la planification nationale. Le public témoigne d'un vif intérêt pour les questions éducatives, intérêt encore avivé par l'approche consultative adoptée par les autorités dans la formulation de la

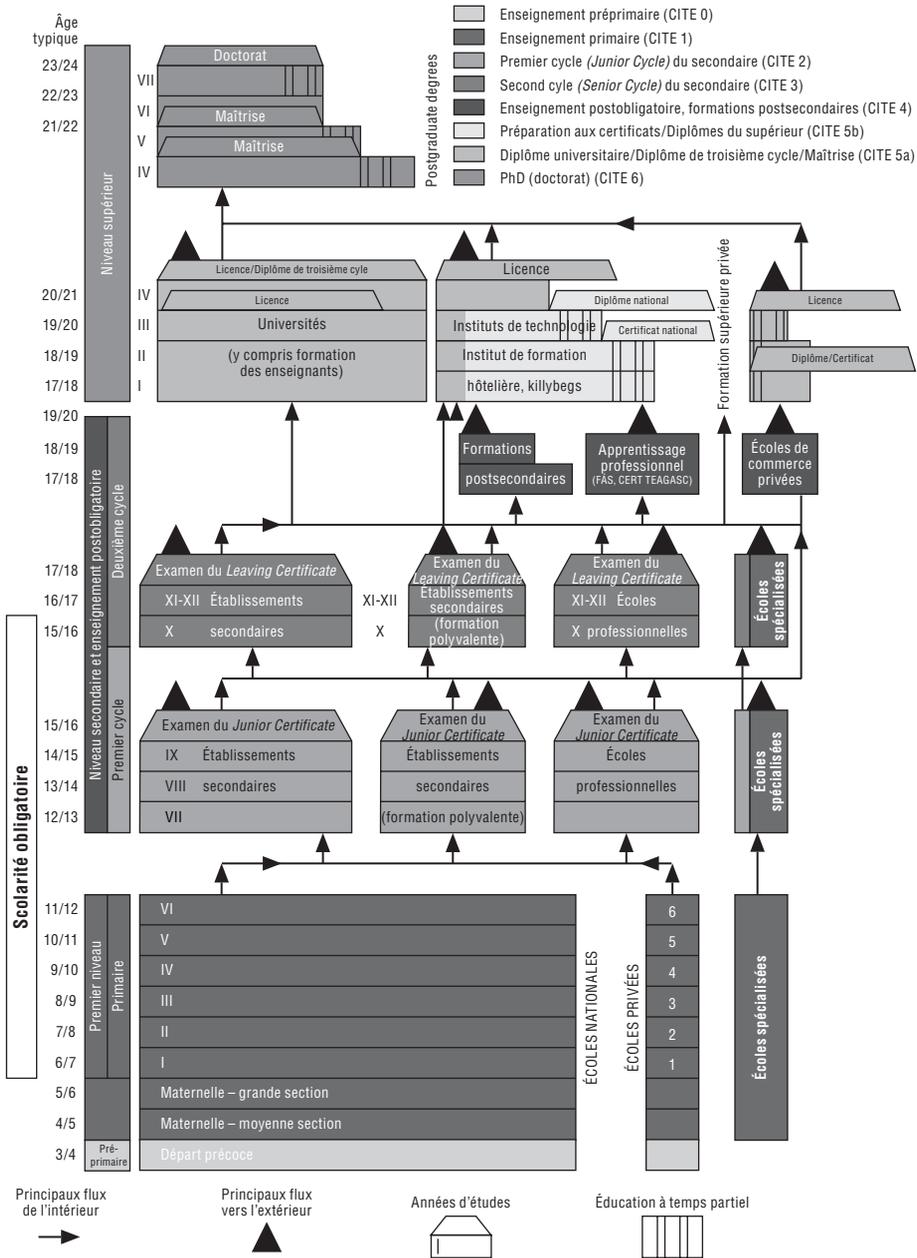
politique d'éducation. Le métier d'enseignant est tenu en haute estime, et l'Irlande a la chance de pouvoir encore puiser dans un vivier plus que suffisant de candidats de qualité aux postes d'enseignants. La grande majorité des parents et des élèves sont très motivés et très attachés à la réussite scolaire. Cette dynamique sociale relative à l'enseignement témoigne également d'une confiance dans la qualité et le niveau du système éducatif. Le système public d'examens bénéficie de la confiance des parents et des employeurs, même si certains souhaiteraient que les procédures soient modernisées. Les étudiants irlandais obtiennent des scores élevés aux examens internationaux tels que les évaluations PISA de l'OCDE. Les employeurs, tant nationaux qu'internationaux, reconnaissent la qualité des diplômés irlandais. Qu'ils travaillent dans leur pays ou à l'étranger, ces derniers sont bien considérés et ont tendance à très bien réussir, tant dans leurs études de post-licence que dans leur carrière.

Administration et formation du système éducatif moderne

Le ministère de l'Éducation et de la Science (*Department of Education and Science* – DES) est chargé de gérer l'enseignement public primaire et secondaire, ainsi que l'enseignement spécialisé. En outre, il canalise les dotations publiques aux universités et aux établissements d'enseignement supérieur. Il doit veiller à ce que le système éducatif soit complet, économiquement viable et accessible, tout en offrant la meilleure qualité possible par comparaison avec celui des autres pays. La graphique 10.1 présente un diagramme du système de l'éducation en Irlande. La mission de ce ministère a pour objectif un système éducatif qui « permettra aux étudiants de développer entièrement leur potentiel en tant qu'individus, de participer pleinement à la vie de la société en tant que citoyens et de contribuer au développement social et économique ». Ce ministère est placé sous la direction du Ministre, de deux *Ministers of State* et du Secrétaire général du ministère, qui fait office de directeur général.

Ce ministère a été créé en 1924, suite à l'indépendance politique en 1922. La politique nationale d'éducation et sa mise en œuvre ont été centralisées au sein du ministère, et le caractère centralisé du système n'a pas fondamentalement changé, même si un certain nombre d'agences publiques exercent des responsabilités dans le domaine de l'éducation. L'administration irlandaise chargée de l'éducation ne comporte pas de structure régionale à part entière, et la plupart des établissements dépendent directement du ministère de l'Éducation et de la Science. La Loi sur la gestion du service public (*Public Service Management Act*) de 1997 impose expressément au ministère de rechercher l'excellence et la transparence dans ses relations avec ses partenaires du monde de l'éducation. Le ministère a publié son Initiative de

Graphique 10.1. Le système éducatif irlandais



Source : Ministère de l'Éducation et de la Science.

gestion stratégique (*Strategic Management Initiative*) en 1998, et réforme depuis quelques années certaines de ses structures internes.

Enseignement primaire

Suite à la publication du rapport *Investissement dans l'éducation*, en 1966, initiative conjointe entre le gouvernement irlandais et l'OCDE, les pouvoirs publics et le ministère se sont employés à moderniser le système éducatif afin de répondre aux besoins d'une société en mutation rapide. Dans l'enseignement primaire, un grand nombre d'écoles anciennes ou de faible capacité ont été fermées ou fusionnées. Avec l'amélioration des méthodes de conception et d'aménagement des locaux, le pays dispose de nombreuses nouvelles écoles de qualité. Un programme d'enseignement primaire radicalement nouveau a été introduit en 1971, avant d'être encore réformé et modernisé en 1999. La formation des enseignants a été rallongée, pour passer de deux à trois ans et correspond depuis 1974 à un diplôme universitaire (le *Bachelor of Education* – B.Ed.). Le ratio élèves/enseignant s'est considérablement amélioré, puisqu'il est passé de 34 pour 1 en 1970 à environ 19 pour 1 en 2001. La politique d'intégration des élèves présentant des besoins particuliers, plus marquée ces dernières années, conduit à une augmentation impressionnante des moyens et des enseignants spécialisés. Depuis les réformes de leur gestion, les écoles primaires sont désormais dotées de conseils d'administration composés des représentants des parents, des administrateurs, des enseignants et des représentants de la population désignés par cooptation. L'école est aujourd'hui obligatoire de 6 à 16 ans. La grande majorité des enfants de quatre et cinq ans perpétuent toutefois une tradition ancienne et fréquentent l'école primaire. Ces dernières années, l'État a accentué son soutien à l'enseignement pré-scolaire. Habituellement, les enfants passent de l'école primaire à l'enseignement secondaire à 12 ans.

Enseignement secondaire

Jusqu'aux années 60, l'Irlande disposait d'un système d'enseignement post-primaire en deux volets, avec des écoles secondaires généralistes dans la tradition des *grammar schools* et des écoles professionnelles, qui permettaient de suivre deux années supplémentaires d'études pratiques et appliquées. Dans le cadre des vastes réformes de l'enseignement engagées dans les années 60, l'État a revu à la hausse le statut des écoles professionnelles, a accordé ses premières subventions financières à l'enseignement secondaire privé. De plus, l'État a pris l'initiative d'instaurer deux nouvelles catégories d'écoles post-primaires, l'école polyvalente et l'école communautaire, aujourd'hui regroupées sous le seul vocable d'établissement secondaire polyvalent/communautaire. Des conseils de direction représentatifs des parties prenantes – administrateurs, enseignants, parents et la communauté – ont été

introduits dans la plupart des écoles. La gratuité de l'enseignement post-primaire a été instaurée en 1967, ce qui a considérablement renforcé les taux d'inscription. L'État a décidé que tous les établissements post-primaires devaient proposer une formation polyvalente. La réforme des programmes, ainsi que les problèmes pédagogiques et d'évaluation qui y sont associés, constituent une préoccupation constante pour les autorités. En 1989, les deux examens traditionnels du premier cycle de l'enseignement secondaire public ont été fusionnés sous l'appellation *Junior Certificate Examination*, qui est généralement passé par les élèves de 15 à 16 ans. Le *Leaving Certificate Examination* avait, lui, été mis en place en 1924 pour sanctionner la fin des études secondaires, et tient une place de choix dans l'esprit du public. Le succès à cet examen est considéré comme primordial, car il ouvre les portes de l'enseignement supérieur et de la vie professionnelle. Étant donné l'hétérogénéité des élèves qui terminent aujourd'hui le second cycle du secondaire, les autorités multiplient ces dernières années les filières au sein du *Leaving Certificate*. Le conseil national des programmes et de l'évaluation (*National Council for Curriculum and Assessment*) a officiellement pour mission de conseiller le ministre de l'Éducation et de la Science sur les questions relatives aux programmes et à l'évaluation. En 2003, le ministère a délégué l'administration des examens d'État à la Commission des examens d'État (*State Examinations Commission*). Même si les trois catégories d'établissements post-primaires – établissements secondaires, *colleges* professionnels/communautaires et écoles polyvalentes/communautaires – s'inscrivaient au départ dans des contextes historiques distincts, ils présentent aujourd'hui beaucoup de points communs. Ils suivent le même programme imposé par l'État et conduisent aux mêmes examens d'État. L'enseignement y est dispensé par des professeurs qui ont reçu les mêmes qualifications et sont rémunérés selon la même grille. Tous les établissements dispensent un programme complet, et n'opèrent pas selon un système dual. On peut considérer que les *colleges* professionnels/communautaires sont fréquentés par une plus grande proportion d'élèves défavorisés que les deux autres catégories. Les 5 % d'établissements secondaires facturant des frais de scolarité sont fréquentés par les enfants de parents aisés.

Il existe des programmes adaptés permettant de donner une seconde chance aux élèves qui avaient abandonné l'enseignement général pour diverses raisons. Le programme *Youthreach* en constitue un exemple notable. Il s'agit d'un programme sur deux ans associant cours théoriques, formation et expérience du monde du travail, qui est proposé aux jeunes qui ont quitté l'école sans qualification. La première année permet d'acquérir les bases, et la deuxième de les consolider. *Youthreach* est administré conjointement par les comités d'enseignement professionnel (*Vocational Education Committees*) et l'Autorité de la formation et de l'emploi (FÁS). Il est financé par le ministère de

l'Éducation et de la Science ainsi que par le ministère des Entreprises et de l'Emploi, avec le concours du Fonds social européen. Les cours dispensés par *Youthreach* sont gratuits.

Enseignement supérieur

Par rapport à ses voisins européens, l'Irlande a plutôt tardé à créer sa première université (qui date de 1592), avec la fondation de l'Université de Dublin (*University of Dublin*), plus connue sous le nom de son seul *college*, le *Trinity College*. Il a encore fallu attendre un certain temps, jusqu'en 1849, pour que l'État crée la deuxième université, la *Queen's University*, avec ses trois *colleges* à Cork, Galway et Belfast. L'Université de Dublin étant très proche de l'*Established Church* (Église établie) et la *Queen's University* étant non confessionnelle, la hiérarchie catholique n'appréciait guère ces établissements, et a donc fondé l'Université catholique (*Catholic University*) en 1854. Les responsables politiques de la deuxième moitié du XIX^e siècle ont été très occupés à trouver un règlement satisfaisant à la question des universités. Finalement, après de longues tractations politiques, une solution durable a été trouvée avec la Loi sur les universités irlandaises (*Irish Universities Act*) de 1908. Cette loi met en place une nouvelle université fédérale nationale d'Irlande (*National Federal University of Ireland*) qui comprend trois *colleges* constitutifs – le *University College Dublin*, le *University College Cork* et le *University College Galway*. Le *Queen's College Belfast* s'est vu accorder le statut d'université indépendante, et le statut de l'Université de Dublin n'a pas été modifié. Suite à l'accord de partition de 1922, ce cadre est resté inchangé, mais, bien sûr, la *Queen's University Belfast* est passée dans le giron de l'Irlande du Nord. Pendant les quatre premières décennies qui ont suivi l'indépendance, l'enseignement supérieur n'a pas beaucoup intéressé le public ni la sphère politique.

Cependant, sur les 40 dernières années, la situation a grandement évolué et on a observé des transformations concernant le rôle, la structure, la teneur et la place de l'enseignement supérieur dans la vie socio-économique et culturelle du pays. Dans le sillage des multiples mutations qu'a connues la société irlandaise, deux grands changements ont été engagés dans l'enseignement supérieur au milieu des années 60. L'un a été la création de la Commission de l'enseignement supérieur (*Commission on Higher Education*), et l'autre celle du Comité directeur de l'enseignement technique (*Steering Committee on Technical Education*), qui ont chacun rendu public leur rapport en 1967. Les pouvoirs publics ont, à ce moment-là, admis que l'enseignement supérieur devait occuper une place de choix dans les projets de croissance et de développement socio-économique du pays, et ont résolu d'adopter une attitude plus volontaire le concernant.

Parmi les principales caractéristiques de cette nouvelle configuration de l'enseignement supérieur, on peut citer la mise en place d'un système très

fortement binaire. S'il était prévu de développer considérablement les universités, les pouvoirs publics ont également décidé de renforcer le secteur non universitaire, avec un projet de nouveaux *colleges* techniques régionaux, le développement de l'Institut de technologie de Dublin (*Dublin Institute of Technology*) et l'ouverture d'instituts nationaux de technologie (*National Institutes of Technology*) à Limerick et Dublin. Ce volet était axé sur une orientation plus technique et appliquée que le secteur universitaire, et devait être placé sous le contrôle plus direct de l'État. Même lorsque les instituts nationaux de technologie de Limerick et Dublin ont reçu le statut d'université indépendante, en 1989, cette approche binaire de la politique de l'enseignement supérieur n'a pas été menacée. L'Agence pour l'enseignement supérieur (*Higher Education Authority* – HEA) a été instaurée en 1968, pour servir d'intermédiaire entre l'État et les universités, et s'est vue confier d'importantes responsabilités budgétaires et de planification pour le secteur universitaire. En 1972, le Conseil national des certifications (*National Council for Education Awards* – NCEA) a été créé pour le secteur non universitaire. En 1971, le Bureau central des inscriptions (*Central Applications Office*) a été chargé de traiter toutes les demandes d'inscription pour les cours universitaires pré-licence, sur la base d'un système de points fonction des résultats obtenus au *Leaving Certificate Examination*, examen sanctionnant la fin des études secondaires. La diversification apportée par la multiplication des nouveaux établissements d'enseignement supérieur s'est accompagnée de l'expansion des établissements existants, ainsi que de nombreuses offres pédagogiques nouvelles ou restructurées.

En 30 ans, de 1965 à 1995, le nombre des étudiants à temps complet a été multiplié par cinq, passant de 20 698 à 102 320, dont environ 57 % fréquentaient l'université en 1995. On en dénombrait en outre 12 000 inscrits à temps partiel. Les dépenses courantes consacrées à l'enseignement supérieur sont passées de IRL 10 millions en 1965 à IRL 430 millions en 1995, et l'investissement de IRL 11 millions à IRL 36 millions. En 1995, en pourcentage du budget total de l'éducation, le budget de l'enseignement supérieur était proche de la moyenne observée au sein de l'OCDE, soit 24 %. De manière générale, les pouvoirs publics ont cherché à faire en sorte que l'enseignement supérieur réponde aux objectifs économiques et sociaux perçus de la société, et ont résolument soutenu des disciplines telles que l'ingénierie, l'électronique, les technologies de l'information et des communications, les affaires et la gestion d'entreprise, la chimie et la pharmacie, ainsi que des sciences appliquées. Ils ont incité les établissements à tisser des liens avec les entreprises et à solliciter le parrainage du secteur privé. De nombreux établissements se sont dotés de parcs technologiques et

d'entreprises de campus. Voici les grandes lignes du résultat de cette évolution du cadre de l'enseignement supérieur :

- a) 7 universités avec leurs instituts associés de formation des maîtres et colleges agrées ;
- b) 13 instituts de technologie (anciens colleges techniques régionaux), l'institut de technologie de Dublin, et le *Tipperary Rural and Business Development Institute* ;
- c) un ensemble d'établissements de formation continue et professionnelle financés par l'État ;
- d) plusieurs établissements privés d'enseignement supérieur dont les qualifications sont validées par des institutions irlandaises et étrangères, parmi lesquels le *Portobello College*, le *Griffith College* et l'*American College Dublin*.
- e) l'enseignement à distance par un certain nombre d'établissements, et particulièrement OSCAIL, l'agence nationale d'enseignement à distance située sur le campus de la *Dublin City University*, ainsi que l'*Open University of Great Britain* (université ouverte), dont les cours sont ouverts aux Irlandais.

Préparer le système éducatif irlandais à l'avènement de la société du savoir

Comme d'autres pays développés, l'Irlande a traversé une période de profondes mutations économiques, sociales, technologiques, professionnelles, culturelles et démographiques. Et elle a probablement moins eu de temps que la plupart des autres pays développés pour s'adapter à ce rythme de changement effréné. Tout système éducatif est censé répondre aux besoins de la société, et lorsqu'une société connaît des changements importants comme actuellement, certains font pression pour que le système éducatif soit mis en conformité avec elle. Pour être efficace, un système éducatif doit être en mesure de prendre une part constructive à la société en répondant à ses nouveaux besoins et à ses évolutions. Durant la dernière décennie, la société irlandaise et son système éducatif ont cherché à s'adapter de manière satisfaisante et constructive. Pendant les années 90, le système éducatif a donné lieu à des évaluations et des analyses de grande ampleur, ce qui a conduit à la formulation d'une politique de l'éducation et d'un calendrier législatif les plus significatifs de l'histoire de l'État. Dans le cadre de ce que l'on appelle souvent l'émergence de la société du savoir, le gouvernement irlandais a décidé que le pays devait capitaliser sur ses atouts éducatifs et aussi réformer, adapter et moderniser son système éducatif afin de pouvoir continuer de répondre aux besoins de sa population dans un environnement en mutation rapide.

En 1987, les pouvoirs publics ont négocié avec les partenaires sociaux le premier d'une série de cinq accords nationaux créant un environnement stable et sûr pour l'investissement, avec une agitation industrielle minime. Ces accords ont donné lieu à plus d'une décennie de croissance économique et de développement social soutenus. En 1991, le gouvernement a jugé que l'enseignement devait être considéré comme un rouage central de la politique nationale. Cette décision a coïncidé avec la publication des résultats d'une étude de l'enseignement en Irlande réalisée par l'OCDE, qui soulignait les nombreux atouts du système, mais précisait aussi les voies d'amélioration et de modernisation possibles. Afin d'engager la planification stratégique de l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, en 1992, les pouvoirs publics ont publié un Livre vert (document de travail), énumérant des propositions afin de réformer tous les échelons du système. Le ministre de l'Éducation et de la Science a adopté une approche très consultative en invitant toutes les parties prenantes à débattre de ces propositions. Cette méthode a remporté un vif succès et a donné lieu à un vaste débat dans tout le pays, avec la remise d'un millier de contributions écrites. Afin d'éclaircir tous les enjeux, d'analyser ces contributions et de dégager un consensus, le ministère de l'Éducation et de la Science a convoqué une Convention nationale sur l'éducation à l'automne 1993, à laquelle ont assisté pendant 2 semaines les représentants de 42 parties prenantes. Cette convention a été organisée par un secrétariat indépendant d'universitaires, et a été une grande réussite. Le Rapport sur la Convention nationale sur l'éducation (*Report on the National Education Convention*) de 1994 a ouvert la voie au Livre blanc publié par les autorités en 1995, intitulé *Charting Our Education Future* (planifier l'avenir de notre enseignement). Ce document a constitué une déclaration d'intention importante concernant les projets du gouvernement pour l'enseignement primaire, secondaire et supérieur. Il a conduit à l'adoption de deux textes de loi complets, l'*Irish Universities Act* (Loi sur les universités irlandaises) en 1997 et l'*Education Act* (Loi sur l'éducation) en 1998, qui ont formé le cadre législatif du calendrier de réforme. Pendant ce temps, les travaux avançaient à grands pas, notamment dans la refonte des programmes. Cette dernière relevait dans une large mesure du Conseil national des programmes et de l'évaluation (*National Council for Curriculum and Assessment - NCCA*), organisme consultatif chapeauté par le ministère de l'Éducation et créé en 1987, et des représentants des principales parties prenantes. Le NCCA a été officiellement instauré par la Loi sur l'éducation de 1998. Ces procédures consultatives ont largement contribué à favoriser le consensus et l'appropriation des mesures décidées par les principaux acteurs du secteur. Malgré les changements de gouvernement intervenus pendant cette période, les grandes lignes de la politique ont bénéficié d'une remarquable continuité. Le fait qu'un gouvernement souhaitait la création de conseils régionaux de l'éducation, alors que l'autre

préconisait le maintien d'une gouvernance centralisée, a constitué le seul point de désaccord significatif. C'est la centralisation qui a été retenue dans la législation. La bonne santé économique durable du pays a également contribué à alimenter ce changement et à créer un environnement favorable.

L'Irlande a occupé la présidence de l'Union européenne au deuxième semestre 1996, et a fait de la préparation d'une « stratégie pour la formation tout au long de la vie » son principal projet dans l'éducation. Cette stratégie a été validée par le Conseil des ministres de l'Éducation de l'UE en décembre 1996, et devait ultérieurement influencer la politique de l'UE dans ce domaine, tout en élargissant le programme de réforme en Irlande. Elle a coïncidé avec un regain d'intérêt pour ce concept de la part des organisations internationales telles que l'OCDE. La formation tout au long de la vie a dès lors été considérée comme le principe directeur de l'enseignement dans ce nouveau siècle en Irlande et à l'échelle internationale. Si l'on voulait que la notion « du berceau à la tombe » devienne une réalité, il fallait préparer le terrain dans les deux domaines – éducation des jeunes enfants et formation des adultes – qui avaient été négligés dans la politique du début des années 90. Ainsi, un important forum consultatif – *The National Forum for Early Childhood Education* (forum national sur l'éducation des jeunes enfants) a été organisé en mars 1998. Ce forum a suivi les grandes lignes tracées par la convention précédente sur l'éducation nationale, et a, lui aussi, su dégager un consensus et engendrer une appropriation des changements proposés. Le rapport consacré à ce forum a influencé la teneur du Livre blanc intitulé *Ready to Learn* (prêt à apprendre), publié en 1999 et définissant la politique publique pour l'éducation des jeunes enfants. Le ministère de l'Éducation et de la Science a depuis mis en place un centre pour l'éducation et le développement des jeunes enfants (*Early Childhood Education and Development Centre*) dans le *St. Patrick's College* de Dublin, et l'Irlande a participé à une récente étude thématique de l'OCDE consacrée à ce sujet. Les autorités ont par ailleurs énoncé diverses propositions sur la formation des adultes dans le Livre vert intitulé *Adult Education in an Era of Lifelong Learning* (la formation des adultes à l'heure de la formation tout au long de la vie). Ce Livre vert a été suivi par une conférence consultative nationale sur l'enseignement pour les adultes, qui a donné lieu à la parution du Livre blanc intitulé *Learning for Life* (apprendre pour la vie) en 2000. Ce document définit la politique d'éducation tout au long de la vie, et accorde une attention particulière aux adultes.

Les dispositifs destinés aux personnes handicapées ont également été améliorés, en partie sous l'impulsion de décisions de justice. Un mécanisme prévoyant, dans la mesure du possible, d'intégrer ces dispositifs au système général a été adopté. Ainsi, en l'espace d'une décennie, tous les aspects du système éducatif irlandais ont été passés en revue, réévalués et reformulés, à l'issue de débats publics de grande ampleur et de nombreuses consultations

de la population. L'Irlande a aussi cherché à préserver ses perspectives internationales et ses liens avec les autres pays en repensant sa politique de l'éducation. En 2002, outre sa participation enthousiaste à l'étude actuelle de l'OCDE, intitulée « Attirer, former et retenir des enseignants de qualité », l'Irlande a pris une part active, aux côtés de ses partenaires européens, à la promotion des nouveaux objectifs de l'UE pour l'éducation et la formation, dont le rapport d'étape a été rédigé pendant la présidence irlandaise de l'UE, au premier semestre 2004.

À partir des années 90, les autorités ont accordé une priorité bien supérieure à l'investissement dans la recherche, car le pays cherchait à se positionner dans la société du savoir (les nouvelles mesures adoptées concernant la recherche dans l'enseignement supérieur sont traitées au chapitre 11). L'Irlande a su déployer intelligemment les capitaux alloués par le Fonds européen de développement régional et le Fonds social européen (FSE), qui ont complété de manière substantielle les ressources nationales lors de l'élaboration de son infrastructure d'éducation et de formation. Cette contribution a fait l'objet d'un arbitrage plus programmatique, comme l'utilisation des fonds structurels dans le pays depuis 1989. De nombreux aspects de l'éducation, et particulièrement ceux qui favorisent la formation tout au long de la vie et l'intégration sociale, sont également repris dans le plan de développement national actuel, qui vaut pour la période 1999-2006. Tandis que ses performances économiques impressionnantes ont valu à l'Irlande le titre de « tigre celtique » dans les années 90, il faut reconnaître que l'écart entre les riches et les pauvres s'est creusé. Une minorité non négligeable de la population est restée défavorisée et menacée de marginalisation, en risquant ainsi d'être mal placée pour suivre les mutations rapides de la société. Pour contrer cette situation, les pouvoirs publics ont adopté une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (*National Anti-Poverty Strategy*) axée sur une approche sectorielle. Ils sont parvenus à faire reculer significativement le pourcentage de la population considérée comme vivant dans la pauvreté monétaire assortie de privations. Le public et la sphère politique se sont emparés du problème des personnes pénalisées sur le plan de l'instruction, et de nombreux plans d'intervention ont été mis en place dans le but d'améliorer le sort des enfants en âge pré-scolaire et scolaire appartenant à cette catégorie. Les études de l'OCDE, ainsi que la recherche nationale, ont également mis en lumière le niveau relativement faible d'alphabétisation fonctionnelle dans des pans plus âgés de la population adulte, qui étaient les perdants de la généralisation de l'éducation des dernières décennies, dont avaient en revanche profité les générations plus jeunes. L'Irlande considère comme primordial de réaliser des avancées pour ces deux catégories de population – les personnes défavorisées et les adultes plus âgés – si elle veut accéder à la société du savoir.

Principaux objectifs du système éducatif

Le système scolaire

Dans leur Livre blanc intitulé *Charting Our Education Future*, 1995 (planifier l'avenir de notre enseignement), les pouvoirs publics ont défini cinq grands principes sous-tendant la politique d'éducation : qualité, égalité, partenariat, pluralisme et transparence/responsabilité. Ces principes forment toujours le cadre de la politique dans ce domaine. On peut résumer comme suit les principaux objectifs de la politique nationale visés par la réforme de l'éducation :

- Égalité de l'enseignement : avec égalité des chances pour tous les élèves, passant par une aide publique spéciale pour ceux qui souffrent de handicaps socio-économiques, de toute forme d'incapacité et d'exclusion ethnique. Une politique d'intégration de tous les élèves dans le système général est mise en œuvre.
- Promotion de la qualité au sein du système éducatif par des moyens tels que la réforme en cours des programmes, des méthodes pédagogiques et des systèmes d'évaluation, avec l'intégration des TIC dans l'enseignement, l'apprentissage et l'administration des établissements.
- Progression et maintien de tous les élèves jusqu'à la fin de l'enseignement post-primaire ou l'achèvement d'une formation de second cycle.
- Promotion de la réforme des programmes et des systèmes d'évaluation à tous les niveaux.
- Promotion d'une collaboration accrue entre les enseignants au sein des établissements, y compris par une participation à la planification du développement de l'école, à la promotion de l'auto-évaluation de l'établissement, ainsi qu'aux procédures globales d'évaluation des établissements.
- Promotion du rôle social de l'école, et resserrement des liens avec les parents et la communauté.
- Relèvement du niveau de la direction et de la gestion des établissements, avec un plus grand sens de la responsabilité.
- Promotion d'une sensibilisation plus fine aux besoins éducatifs des jeunes enfants et de leurs conséquences pour les premières années d'école primaire.
- Promotion d'une sensibilisation accrue aux conséquences, pour les établissements, de la politique de formation tout au long de la vie.

Enseignement supérieur

Les principaux objectifs de la politique de l'enseignement supérieur peuvent être synthétisés comme suit :

- Promotion de la capacité de réaction de l'enseignement supérieur aux besoins de la société et de l'économie.
- Élargissement de l'accès à l'enseignement supérieur pour les catégories défavorisées et les étudiants adultes.
- Niveau d'excellence dans l'enseignement et la formation.
- Développement d'activités de recherche d'envergure internationale.
- Mise en place de procédures d'assurance qualité efficaces et transparentes.
- Adoption de la formation tout au long de la vie comme objectif de planification de l'enseignement supérieur.
- Élaboration de modèles pédagogiques novateurs à l'aide des TIC.
- Amélioration de la gouvernance et des procédures de communication au sein des établissements.
- Promotion de la contribution de l'enseignement supérieur au traitement des problèmes de développement régional.
- Engagement au titre des objectifs de Lisbonne pour la promotion du « rôle des universités dans l'Europe de la connaissance ».

Les tendances du financement de l'éducation

Les dépenses effectives d'éducation sont passées de l'équivalent de EUR 1.74 milliard en 1990 à environ EUR 6 milliards en 2003. Cependant, si ces dépenses effectives se sont substantiellement étoffées, elles n'ont pas pour autant suivi la très forte progression du PIB, particulièrement sur la période 1997-2001, ce qui se traduit par un recul régulier de l'investissement dans l'éducation en pourcentage du PIB. En 1999, ces dépenses représentaient 4.6 % du PIB, et cette proportion ne cesse de diminuer depuis. L'ouvrage *Regards sur l'éducation*, 2002 observait qu'en Irlande, les dépenses par élève du primaire et du secondaire sont nettement inférieures à la moyenne OCDE. L'Irlande se classe en effet en 18^e position sur 24 pays pour l'enseignement primaire et en 19^e position sur 26 pays pour le secondaire. Ces deux niveaux confondus, elle arrive en dernière position des pays de l'OCDE étudiés lorsque les dépenses sont rapportées au PIB par habitant. (Le PNB est une meilleure mesure de la production pour l'Irlande, étant donné le volume de transferts des organisations multinationales basées en Irlande. Cependant, le PIB permet des comparaisons à l'échelle nationale.) Ces niveaux de dépenses comparativement faibles s'expliquent notamment par la plus grande proportion de la population irlandaise incluse dans la catégorie des enfants en

âge d'aller à l'école, qui, en 1998, était supérieure d'un tiers à celle du reste de l'UE. Les données comparatives de l'OCDE concernant le salaire des enseignants montrent que les professeurs irlandais sont relativement bien rémunérés à l'échelle internationale : ils arrivent en 7^e position sur les 27 pays étudiés. En Irlande, la proportion des dépenses courantes d'éducation consacrée à la rémunération des enseignants atteint approximativement 76 %, ce qui est significativement supérieur à la moyenne de l'UE. La part des dépenses courantes disponible pour les améliorations qualitatives du système éducatif, corps enseignant non compris, est par conséquent nettement réduite. Ce niveau de salaire relativement élevé reflète la haute estime dans laquelle est tenu l'enseignant dans l'esprit du public et explique aussi probablement l'excellente qualité de ceux qui sont attirés par cette vocation.

Concernant les dépenses consacrées aux établissements par étudiant, l'Irlande se classe à la 17^e place sur 28 pays de l'OCDE et à la 16^e place *ex æquo* pour les dépenses consacrées à l'enseignement supérieur rapportées au PIB par habitant (OCDE, 2003a) (pour plus de détails, voir le chapitre 12).

Niveaux – Évaluation

Traditionnellement, l'évaluation du système à l'échelon du primaire relève de la responsabilité de chaque enseignant, des principaux des écoles et de l'inspection du ministère de l'Éducation et de la Science. L'inspection s'appuie sur une longue tradition de participation active à l'évaluation du travail des enseignants du primaire. Il n'existe pas, à l'échelon national, d'examen officiel du niveau des élèves du primaire, même si la plupart des enseignants utilisent divers tests qui ont valeur de diagnostic, d'information et d'évaluation. L'inspection ne participe guère à l'évaluation du travail des établissements secondaires. Cependant, la section III de la Loi sur l'éducation de 1998 (*Education Act*), qui énonce les fonctions de l'inspection dans tous les établissements agréés, a changé les choses. Ces fonctions englobent en effet l'évaluation de l'organisation des établissements, des niveaux d'instruction, et l'efficacité des programmes. L'inspection a été restructurée et va accorder une attention particulière aux évaluations globales des établissements. Les résultats aux examens d'État, particulièrement au *Leaving Certificate Examination*, constituent traditionnellement un critère important de réussite scolaire. La législation interdit de publier des tableaux classant les performances des établissements en fonction des résultats aux examens, mais les parents sont généralement bien informés. L'examen du *Leaving Certificate* est essentiellement un examen externe sur épreuves écrites. Cet examen est tenu en haute estime dans le public, bien que de nombreuses agences, dont le Conseil national des programmes d'études et de l'évaluation, souhaiteraient un format d'examen plus varié. Les établissements d'enseignement supérieur font passer eux-mêmes leurs propres examens en

fonction de notes et de niveaux convenus, sous réserve de validation par les organismes examinateurs. La plupart des établissements non universitaires doivent se conformer aux critères définis par le Conseil pour la certification de l'enseignement supérieur et de la formation (*Higher Education and Training Awards Council – HETAC*). La récente Agence irlandaise pour les qualifications nationales (*National Qualifications Authority of Ireland – NQAI*) joue un rôle de supervision important dans l'évaluation et l'habilitation des établissements supérieurs non universitaires. L'attribution de diplômes avec mention très bien a tendance à être plus rare que dans les universités anglaises. Les rapports des examinateurs externes tendent à insister sur le niveau élevé qui prévaut dans les établissements irlandais. Tous les établissements d'enseignement supérieur sont dans l'obligation de se doter de mécanismes d'assurance qualité.

Les élèves irlandais du secondaire obtiennent généralement de bons résultats aux tests internationaux tels que le PISA, et se montrent particulièrement performants en lecture et en sciences, et au-dessus de la moyenne de l'OCDE en mathématiques. L'étude de l'OCDE intitulée *Regards sur l'éducation* indique également que les étudiants irlandais sont plus nombreux à obtenir leur diplôme universitaire que leurs homologues dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Cependant, on observe un taux élevé d'abandon des cours sanctionnés par un *certificate*, un *diploma* et autres cours de formation continue. Les dirigeants des entreprises multinationales ne tarissent pas d'éloges sur les jeunes diplômés de l'enseignement secondaire et supérieur irlandais. La qualité de l'enseignement en Irlande est explicitement citée parmi les principaux critères pesant sur la décision de s'implanter dans ce pays. Par rapport aux autres pays de l'UE et à de nombreux pays de l'OCDE, les moyens consacrés à l'éducation en Irlande, et particulièrement exprimés par élève, sont pourtant significativement moindres. Toutefois, dans une étude récente (2002) de la productivité de l'enseignement en Irlande, l'économiste statisticien et ancien Premier ministre, M. Garrett Fitzgerald, a déclaré : « Pour ce qui est de la "productivité pédagogique", à savoir la production en termes qualitatifs et quantitatifs par rapport aux moyens utilisés – l'Irlande semble enregistrer des résultats meilleurs de 50 % à ceux du reste de l'UE » (Fitzgerald 2003, p. 130). Même si cette productivité élevée peut être remise en question, elle n'en demeure pas moins impressionnante.

Structure et administration de l'enseignement supérieur

En Irlande, l'enseignement supérieur est principalement du ressort des universités, des instituts de technologie et des *Colleges of Education* (instituts universitaires de formation des maîtres). En outre, un certain nombre d'établissements dispensent un enseignement spécialisé dans des filières telles que l'art et le design, la médecine, le commerce, la musique ou le droit.

La plupart des étudiants du supérieur fréquentent des établissements très substantiellement financés par l'État (80 % environ).

L'Agence pour l'enseignement supérieur (*Higher Education Authority – HEA*) est un organisme officiel dont les fonctions comprennent notamment le financement, la planification et la coordination, et qui assure la liaison entre le ministère de l'éducation et de la science et les universités et d'autres établissements désignés du supérieur. Elle est chargée de faire avancer le développement de l'enseignement supérieur, de faciliter la coordination de l'investissement de l'État à ce niveau et de rédiger des propositions concernant cet investissement. En outre, elle conseille le ministre sur les besoins, le cas échéant, de créer de nouveaux établissements ainsi que sur la nature et la forme juridique de ces derniers. Les universités présentent leur budget annuel pour validation à la HEA. Conformément à la Loi sur les universités de 1997 (*Universities Act*), la HEA dispose de pouvoirs de supervision pour un certain nombre d'aspects des activités des universités, y compris leurs procédures d'assurance qualité. La HEA gère également les projets de recherche spéciaux dans le cadre du programme de recherche dans les établissements du supérieur (*Programme for Research in Third-Level Institutions – PRTL*), qui constitue un système de soumission d'offres de recherche concurrentielles introduit récemment. Les universités disposent traditionnellement de la liberté académique et du droit de délivrer leurs propres certifications/diplômes.

L'Irlande compte désormais sept universités. L'université de Dublin (*Trinity College Dublin*) est la plus ancienne (elle date de 1592). L'*University College Dublin (UCD)*, l'*University College Cork (UCC)*, la *National University of Ireland Galway (NUIG)* et la *National University of Ireland Maynooth (NUIM)* font partie de l'Université nationale d'Irlande (*National University of Ireland – NUI*), fondée en 1908. Aux termes de la récente Loi sur les universités de 1997, les universités constitutives fonctionnent dans une large mesure comme des entités indépendantes, mais siègent néanmoins au *Senate* de la NUI pour les questions académiques et la politique générale. Les deux universités les plus récentes sont celles de Limerick et la *Dublin City University*, qui ont reçu le statut d'université en 1989. Ces sept universités opèrent dans le cadre juridique moderne instauré par la Loi sur les universités de 1997 (abordée plus en détail au chapitre 11). Le *St. Patrick's College Drumcondra* et le *Mater Dei College* sont des collèges associés de la *Dublin City University*. Le *Mary Immaculate College of Education Limerick* est un collège associé de la *Limerick University*. Le *Church of Ireland College of Education*, le *Froebel College*, *Sion Hill* et *Marino College of Education* sont associés au *Trinity College*. Le *Royal College of Surgeons* (chirurgie), le *National College of Art and Design* (beaux-arts), l'*Institute of Public Administration* (administration publique) et le *Shannon College of Catering*

(hôtellerie) sont des colleges agréés de l'University College Dublin. Le St. Angela's College Sligo est un college agréé de la NUI Galway.

Chaque université est chapeautée par une autorité responsable de l'élaboration des plans stratégiques, de la rédaction des rapports annuels, des dispositions budgétaires, des procédures d'assurance qualité et de la promotion des meilleures pratiques pédagogiques et d'apprentissage. Des accords administratifs internes régissent les conseils des affaires universitaires et les structures des facultés. Chaque université a son président, encore appelé *provost*, élu pour un mandat de dix ans. Les sept présidents forment la *Conference of the Heads of Irish Universities* (Conférence des présidents des universités irlandaises – CHIU). Cette Conférence s'attache à promouvoir l'enseignement universitaire et à mettre en œuvre des politiques, stratégies et programmes conjoints. L'instauration en 2003 du Conseil de la qualité des universités irlandaises (*Irish Universities Quality Board – IUQB*) constitue l'une de ses initiatives récentes. Ce conseil, composé des représentants de diverses parties prenantes et d'experts internationaux, a pour principale mission d'être le garant, dans le pays comme à l'étranger, de la qualité de l'enseignement universitaire irlandais.

L'enseignement supérieur non universitaire englobe l'Institut de technologie de Dublin (*Dublin Institute of Technology – DIT*), 13 autres instituts de technologie (*Institutes of Technology*), le *Tipperary Rural and Business Development Institute*, ainsi qu'un petit nombre d'établissements privés. Le DIT est régi par le *Dublin Institute of Technology Act* (1992). Il compte six colleges constitutifs, autrefois gérés par le Comité pour l'enseignement professionnel de la ville de Dublin (*City of Dublin Vocational Education Committee*). Il est composé d'un organe de gouvernance, d'un président et d'une direction regroupant les administrateurs des facultés et les administrateurs transversaux. Le DIT délivre ses propres diplômes depuis 1998-99.

Les autres instituts de technologie sont répartis comme suit dans le pays : Athlone, Carlow, Cork, Dundalk, Galway-Mayo, Letterkenny, Limerick, Sligo, Tallaght, Tralee, Waterford, Blanchardstown et Dun Laoghaire. Leur fonctionnement est régi par les Lois sur les colleges techniques régionaux (*Regional Technical Colleges Acts*) de 1992 et 1999. Chaque institut dispose d'un organe de gouvernance, d'un directeur et d'un conseil des affaires universitaires. Les directeurs siègent au conseil des directeurs des instituts de technologie (*Council of Directors of Institutes of Technology*), sorte d'agence de coordination pour la politique et la recherche. Ce conseil négocie aussi avec le ministère de l'Éducation et de la Science sur les questions d'importance pour les instituts. Les instituts de Waterford et de Cork ont le droit de délivrer leurs propres diplômes. Tous les instituts, y compris le DIT, sont placés sous la tutelle de l'Agence irlandaise pour les qualifications nationales (*National Qualification Authority of Ireland*) et l'HETAC valide la plupart des diplômes et

certificats délivrés. On s'attend à ce que les instituts de technologie soient placés sous la tutelle de l'Agence pour l'enseignement supérieur (*Higher Education Authority – HEA*) en 2004.

La formation des adultes

Avec la montée en puissance du concept de formation tout au long de la vie au sein de la société du savoir, depuis quelques années, la formation des adultes compte parmi les grandes priorités de l'Irlande. Alors qu'elle exerçait la présidence de l'UE, en 1996, l'Irlande a pris l'initiative d'élaborer une « Stratégie pour la formation tout au long de la vie », qui a été avalisée par les autres ministres de l'Éducation de l'UE. En 1998, les pouvoirs publics ont publié un Livre vert intitulé « *Adult Education in an Era of Lifelong Learning* » (la formation des adultes à l'heure de la formation tout au long de la vie). Ce Livre vert a été suivi par une consultation nationale incluant un Forum national sur la formation des adultes (*National Forum on Adult Education*). En 2000, les pouvoirs publics ont publié leur Livre blanc « *Learning for Life* » qui établit leur politique de formation des adultes pour les années à venir. La Loi sur les universités (1997) a défini le rôle des universités dans la promotion de « la formation tout au long de la vie par la formation des adultes et la formation continue ». La Loi sur les qualifications de 1999 (*Qualification – Education and Training – Act*) est considérée comme un jalon dans la reconnaissance, la validation et l'homologation des programmes pour adultes. Ce travail est aujourd'hui du ressort de la NQAI et de ses agences affiliées, le Conseil pour les diplômes de formation continue (*Further Education and Training Awards Council – FETAC*) et l'HETAC. Le Conseil pour la formation des adultes (*Adult Learning Council*), décrit dans le Livre blanc, a été mis en place en 2002. Ce conseil et les représentants des principales parties prenantes devraient jouer un rôle pivot dans la formation des adultes. La Loi sur le financement national de la formation (*National Training Fund Act*) de 2000 revoit la méthode de financement de la formation continue et des adultes. On remarque donc qu'un cadre impressionnant de dispositions et de textes législatifs a été instauré depuis peu pour donner un second souffle à la formation des adultes et à l'éducation communautaire.

Les deux grandes agences compétentes pour la formation des adultes sont AONTAS, l'Association nationale de la formation des adultes, créée en 1969, et NALA, l'Association nationale pour l'alphabétisation des adultes, fondée en 1980. L'Irlande compte un grand nombre de prestataires de cours pour adultes. Les comités d'enseignement professionnel (*Vocational Education Committees – VEC*) jouent traditionnellement un rôle central à cet égard, directement via leurs établissements et leurs colleges ainsi que par l'intermédiaire d'organismes de soutien tels que les ateliers de formation communautaires (*Community Training Workshops*), le service d'instruction

pénitentiaire (*Prison Education Service*) et les groupes communautaires. Les écoles de formation générale polyvalente, les *community* et *comprehensive schools*, proposent également des cours pour adultes et, récemment, certains établissements secondaires leur ont emboîté le pas. La plupart des *colleges* du supérieur participent aussi activement à la formation des adultes en organisant des sessions *extra muros* ou par le téléenseignement, par exemple. Les *colleges* de la *National University of Ireland* de Cork, Dublin, Galway et Maynooth disposent de départements distincts ou *extra muros* pour la formation des adultes. NUI Maynooth délivre des *certificates*, des *diplomas*, des *degrees*, des maîtrises et des doctorats dans les domaines de la formation des adultes et de l'éducation communautaire. Elle délivre par ailleurs un diplôme d'orientation des adultes (*Adult Guidance*) pour les formateurs. Le centre national d'enseignement à distance (*National Distance Education Centre – NDEC*), dont le siège se situe dans les locaux de la *Dublin City University* (DCU), permet aux adultes de tout le pays d'accéder aux études supérieures par le téléenseignement. De nombreux autres établissements privés ou sans but lucratif assurent aussi des cours pour adultes. On peut notamment citer le *National College of Ireland* (NCI), l'*Institute of Public Administration* (IPA) et le *Peoples' College*. Outre les cours dans les *colleges* et les établissements, l'accent est également mis sur le téléenseignement, le travail social et la formation sur le lieu de travail, qui sont des voies qui devraient se développer à l'avenir.

Dans le cadre de l'initiative appelée « *Back to Education Initiative* », un certain nombre de projets ont été mis en place pour encourager la poursuite de l'apprentissage :

- Cours de base et enseignement aux collectivités
- *Youthreach*
- *Senior Traveller Training Centres*
- *Vocational Training Opportunities Scheme*
- *Post Leaving Certificate Courses*
- Alphabétisation des adultes.

La priorité de l'initiative « *Back to Education Initiative* » consiste à remédier à la faiblesse des taux d'alphabétisation en Irlande comparativement à la moyenne internationale, tels que mesurés par une enquête internationale de 1997 (*Adult Literacy Survey*) et au faible niveau de réussite scolaire de la classe d'âge des 25-64 ans (seulement 51 % de cette cohorte a terminé l'enseignement secondaire). Elle entend également mettre un terme à la rigidité qui caractérise la formation des adultes en rendant les cours plus facilement accessibles et plus nombreux. Des aides seront débloquées pour que les participants puissent concilier formation continue et engagements professionnels et familiaux. L'un des objectifs est de toucher les catégories de

population les plus marginalisées et les plus difficiles à atteindre. La BTEI espère porter le nombre annuel d'inscrits de 32 000 actuellement à 52 000 d'ici 2006. On pourrait également citer les projets lancés par les *Area-Based Partnership Companies*, qui cherchent à soutenir le développement et l'intégration sociale par des formations et des services destinés aux zones défavorisées.

On peut observer que pour un petit pays, l'Irlande compte une large variété d'organismes chargés des divers aspects de l'éducation. Cette multiplicité présente l'avantage de conférer un grand sens de l'engagement au personnel et aux agences spécialisées dans les divers secteurs. Il existe certes une certaine fragmentation, mais les divers organismes entretiennent généralement de bonnes relations et communiquent bien. Il faut par ailleurs reconnaître que la taille du pays facilite les rencontres et les relations entre les professionnels.

Colleges du troisième degré hors universités et instituts de technologie

Outre les 7 universités, les 13 instituts de technologie et le DIT, d'autres établissements dispensent des cours d'enseignement supérieur en Irlande. Ces établissements varient considérablement en termes d'origine, de propriétaires, de statut – établissements privés ou subventionnés par l'État – de modes de gouvernance, de cursus proposés et de validation des cours. Certains sont des établissements commerciaux privés, d'autres des organismes à but non lucratif. Certains préparent à des carrières ou professions spécifiques, et d'autres se consacrent à l'administration publique en général ou à la gestion dans le secteur privé. Plusieurs *colleges* se concentrent sur des disciplines particulières telles que la théologie, l'art ou la musique. Nombre d'entre eux entretiennent des liens étroits avec les universités existantes pour les activités académiques et les diplômes, et beaucoup d'autres relèvent de l'HETAC, d'organismes professionnels ou des universités étrangères pour la délivrance des diplômes. Les *colleges* privés sont fréquentés par une proportion significative d'étudiants étrangers. Ils peuvent parfois servir de solution de repli aux étudiants qui n'ont pas accumulé suffisamment de points pour être admis dans certaines filières à l'université. L'un d'entre eux s'adresse particulièrement aux étudiants à temps partiel et à ceux qui ont eu un parcours atypique et qui misent sur la formation tout au long de la vie. Un nombre croissant d'établissements proposent des cours à distance ou en ligne. Une vaste palette de cours de l'enseignement supérieur sont ainsi dispensés par les multiples établissements autres que les universités et les instituts de technologie.

Si certains de ces établissements existent depuis longtemps, on observe depuis quelques décennies, surtout depuis 1990, une multiplication des *colleges* et des cours qui y sont dispensés. Cette tendance résulte d'une conjonction de facteurs : demande croissante du public, impact du système d'admission par points, manque de places dans certains établissements réputés à l'heure où pléthore de diplômés sortent du secondaire et prise de conscience de l'intérêt de la formation tout au long de la vie. Pendant les années 90, ces *colleges* se sont progressivement intégrés au système d'enseignement supérieur. Parmi ces mesures d'habilitation, on peut citer :

- L'attribution du statut d'établissement désigné du supérieur à un certain nombre de *colleges* par le Conseil national pour les diplômes du supérieur (*National Council for Educational Awards* , aujourd'hui remplacé par l'HETAC).
- La validation par le NCEA (HETAC) des diplômes pré-licence et post-licence, alors que jusque-là, cette validation n'était pas officielle.
- L'attribution d'un allègement fiscal aux étudiants ayant opté pour des cursus agréés dans les *colleges* indépendants.
- L'intégration des *colleges* dans le système de bureau central des inscriptions (*Central Applications Office – CAO*).
- L'octroi d'un financement de l'État aux étudiants suivant des cursus spéciaux (par exemple les cursus d'informatique pré-licence du *Griffith College Dublin* dans le cadre de la *Government Skills Initiative*, l'attribution d'aides sous conditions de ressources aux étudiants de *St. Nicholas Montessori*).

En 1993, un groupe de *colleges* ont créé l'Association des *colleges* de l'enseignement supérieur (*Higher Education Colleges Association – HECA*), qui représente les *colleges* indépendants. Sont actuellement adhérents à cette association : le *Griffith College Dublin*, la *Dublin Business School*, *HSI Limerick*, le *Skerry's College Cork*, *St. Nicholas Montessori Dun Laoghaire* et *Kimmage Manor*. Parmi les autres *colleges* indépendants, non affiliés à la HECA, on peut citer : le *Portobello College*, l'*American College Dublin* et l'*Hibernia College*.

La palette des disciplines étudiées a été élargie et inclut désormais le commerce, la comptabilité, le design, le droit, la finance, l'informatique, les langues, le marketing, les médias, la pédagogie, la philosophie et la théologie. La plupart des programmes correspondent à des cours, mais certains *colleges* se livrent également à des activités de recherche post-licence, par exemple en théologie et en philosophie. La majorité des cursus sont proposés au niveau du *certificate*, du *diploma* et du *degree*, et un nombre croissant de disciplines vont aujourd'hui jusqu'au niveau post-licence du *diploma* et du *master*. Ce secteur continue de proposer des sessions de préparation aux examens professionnels.

La majorité des cursus sont sanctionnés par des diplômes de l'HETAC et passent par les structures de l'Agence irlandaise pour les qualifications nationales (NQAI). Une minorité de cursus sont proposés sous la tutelle d'universités britanniques ou américaines (par exemple la *Liverpool John Moore's University*, l'*University of Glamorgan*, la *Nottingham Trent University*, la *Lynn University*, etc.).

Les *colleges* indépendants représentent un segment significatif et en plein essor de l'enseignement supérieur irlandais, qui séduit des étudiants locaux et étrangers. Selon les statistiques du ministère de l'Éducation et de la Science pour l'année 2001-02, environ 3 100 étudiants à temps complet fréquentaient des établissements du troisième degré subventionnés par l'État autres que les établissements « désignés » de l'enseignement supérieur (HEA), les instituts de technologie et les *colleges* de formation des enseignants. On dénombrait en outre 6 259 étudiants à temps complet dans les établissements ne recevant pas de fonds publics, ce qui porte le total des étudiants à temps complet à près de 10 000. Il convient de noter que 34 % de ces étudiants avaient 23 ans ou plus, ce qui constitue une proportion nettement supérieure à celle observée dans les autres établissements du pays. Autre donnée significative, en 2003, l'HETAC a délivré 3 360 diplômes académiques aux étudiants des établissements qui lui sont rattachés.

Il n'est pas possible de décrire dans le détail les divers établissements dans ce rapport de base. Cependant, pour présenter ce secteur, il n'est pas inutile d'énumérer les principaux *colleges* et de procéder à une classification générale de leur activité et de leur mode de délivrance des qualifications.

Colleges de formation des enseignants

Les *colleges* de formation des enseignants sont essentiellement destinés aux enseignants du primaire et du post-primaire, même si, depuis quelques années, ils offrent des cours généraux de niveau *degree* et post-licence. Ces *colleges* sont détenus par des intérêts privés, mais subventionnés par l'État. Tous entretiennent des liens étroits avec les universités, en qualité soit de *colleges* agréés soit de *colleges* associés. Leurs programmes et leurs procédures d'assurance qualité s'inscrivent donc dans le cadre universitaire et en suivent les schémas. Les deux principaux *colleges* de formation des enseignants sont *St. Patrick's Drumcondra*, de la *Dublin City University*, et le *Mary Immaculate College Limerick*, rattaché à l'*University of Limerick*. Trois établissements plus petits, consacrés à la formation des enseignants du primaire – le *Coláiste Mhuire Marino*, le *Church of Ireland College of Education* et le *Froebel College of Education*, tous situés à Dublin, sont des *colleges* associés du *Trinity College Dublin*. Le *Mater Dei Institute* est, lui, spécialisé dans la formation des enseignants du secondaire aux domaines de la religion et l'aumônerie scolaire, et relève de la *Dublin City University*. Le *St. Angela's College of Education for Home Economics*

Teachers Sligo, est un *college* agréé de la *National University of Ireland, Galway*. Tous ces établissements bénéficient d'un soutien de l'État et offrent une scolarité gratuite à leurs étudiants en pré-licence. L'enseignement qui y est dispensé aboutit à des diplômes qui sont délivrés par l'université à laquelle ses *colleges* sont rattachés. Les universités valident également les procédures de gouvernance, de gestion et de dotation en personnel de ces *colleges*. Dans la plupart des cas, les relations avec les universités remontent au début des années 70.

St. Nicholas Montessori College

Situé à Dun Laoghaire, Dublin, ce *college* privé forme les enseignants à la méthode Montessori, et met particulièrement l'accent sur la petite enfance. Les diplômes qu'il délivre sont agréés par l'HETAC.

Établissements préparant aux carrières dans le service public

Institute of Public Administration (institut de l'administration publique)

L'*Institute of Public Administration* a été agréé par la *National University of Ireland Dublin* en 2001. Il doit donc suivre les règles académiques de cette université, qui valide ses diplômes. Cet institut propose des cursus pré-licence, post-licence et professionnels en gestion des affaires publiques et dans les matières connexes. La plupart de ces cours peuvent être suivis sur place ou à distance. Cet institut reçoit une aide financière du ministère des Finances.

Garda Training College, Templemore

Comme son nom l'indique, ce *college* forme les jeunes recrues de la *garda* (police). Ces dernières y suivent une formation de deux ans qui débouche sur un *diploma* délivré par l'HETAC. Ce *college* propose en outre des formations de pré-licence aux personnels disposant déjà d'une expérience, qui peuvent ainsi obtenir un *degree* validé par l'HETAC. Le *Garda Training College* bénéficie du concours financier du ministère de la Justice et de la réforme du droit.

Military College, Curragh Camp

Consacré à la formation des forces de défense, ce *college* militaire propose certains cours agréés par l'HETAC, qui a délivré 50 qualifications en 2003. Les officiers supérieurs peuvent désormais s'inscrire à un *master*, dont les cours sont dispensés conjointement par le *Military College* et la *National University of Ireland Maynooth*.

Établissements préparant à des carrières spécialisées

Royal College of Physicians Ireland (college de médecine)

Ce college, dont les origines remontent à 1667, est un organisme faisant passer ses propres examens ainsi que des examens conjoints avec d'autres établissements. Il accorde un *fellowship* (FRCPI), un *membership* (MRCPI) et un *diploma* en obstétrique.

Royal College of Surgeons in Ireland (RCSI) (chirurgie)

Fondé en 1784, le college a commencé à former des médecins dans son école de médecine en 1866. En 1977, le RCSI est devenu un college agréé de la *National University of Ireland Dublin*. Les diplômés du RCSI reçoivent un *MB degree*, ainsi que des attestations *LRCP* (*licenciate of the Royal College of Physicians*) et *LRCS* (*licenciate of the Royal College of Surgeons*). Ses procédures académiques et ses diplômes sont agréés par l'UCD. Cet établissement indépendant est devenu une école de médecine de réputation internationale, et compte des étudiants en pré-licence de 43 pays.

Honorable Society of King's Inns

La Society propose des cours et des formations permettant aux étudiants de préparer un *degree de barrister-at-law* (avocat plaident), d'être admis au Barreau irlandais et de plaider dans les tribunaux irlandais.

Law Society of Ireland

Cet organisme représente la profession des *solicitors* en Irlande. Il exerce des fonctions officielles en ce qui concerne la réglementation de la profession et la formation. Il délivre un *diploma* à l'issue de deux ans d'études juridiques avant l'entrée dans la profession.

Établissements indépendants à but non lucratif

National College of Ireland (NCI)

Créé en 1951, le *National College of Ireland* est un college du troisième degré à but non lucratif qui propose une vaste palette de cursus à temps complet ou partiel à différents niveaux, depuis les cours d'initiation aux enseignements débouchant sur un *certificate*, un *diploma* et un niveau post-licence. Le NCI a deux écoles – la *School of Business and Humanities* (commerce et sciences humaines) et la *School of Informatics* (informatique). Les cursus du NCI sont agréés par l'HETAC et le FETAC. Sur les 5 500 étudiants qu'il compte actuellement, 70 % ont plus de 23 ans, et 85 % étudient à temps partiel. Outre son campus au centre de Dublin, le NCI dispense ses cours dans 40 centres hors campus, ainsi qu'à distance et sur Internet. À l'heure actuelle, 50 % de ses

étudiants à temps partiel suivent ses enseignements hors campus et en ligne. Le NCI bénéficie d'une aide de l'État, qui le finance à 40 % environ sur la base de ses inscrits à temps complet.

The Irish Management Institute

Cet établissement indépendant est détenu par des intérêts privés (entreprises et individus). Il propose des programmes de perfectionnement en management, des formations, d'une demi-journée à plusieurs années, débouchant sur différents diplômes et destinées à améliorer les performances des entreprises. Ces cours s'adressent aux agents de la fonction publique, ainsi qu'aux cadres et salariés du secteur privé. Outre les cours menant à des diplômes délivrés par l'HETAC, cet institut propose des programmes conjoints avec l'Université de Dublin (*Trinity College*).

The Tipperary Rural and Business Development Institute

Créé en 1998, le *Tipperary Institute* propose un enseignement supérieur ainsi que des cours de développement rural et des entreprises. Il dispose d'un campus à Thurles et d'un autre à Clonmel. Ses cours sont validés par l'HETAC, qui a délivré 128 diplômes universitaires à ses étudiants en 2003.

The American College of Dublin

Cet établissement privé à but non lucratif a été créé en 1993 par l'Université Lynn, de Floride (États-Unis). Tous ses enseignements sont agréés par l'HETAC. Il propose des cours débouchant sur un *degree*. En 2003, 61 de ses étudiants ont obtenu un diplôme délivré par l'HETAC.

Autres colleges privés

Portobello College Dublin

Le *Portobello College* est un établissement d'enseignement supérieur privé, fondé en 1989. Il propose des cursus débouchant sur un *degree* en comptabilité et finance, marketing, commerce et droit, ainsi que des cours conduisant à un *national certificate* en commerce et informatique. Ce *college* met l'accent sur les qualifications orientées sur l'emploi. Ses cours sont agréés par l'HETAC, en Irlande, et par Edexcel, au Royaume-Uni. En 2003, l'HETAC a délivré 224 qualifications aux étudiants du *Portobello College*.

Griffith College Dublin

Le *Griffith College* accueille environ 3 000 étudiants à temps complet et à temps partiel. Il propose toute la gamme des enseignements diplômants, depuis le niveau *certificate* jusqu'aux *masterdegrees* (tous délivrés par l'HETAC), ainsi que d'autres qualifications professionnelles. Le *Griffith College* organise

également des cours à l'étranger (Pakistan, Russie et Chine). En 2003, l'HETAC a délivré 390 diplômes aux étudiants de ce *college*.

Dublin Business School (DBS)

Créée en 1975, la DBS est un *college* d'enseignement supérieur privé, spécialisé dans les formations de pré-licence, post-licence et professionnelles ciblant le marché du travail. Sa palette de cours inclut l'art, le commerce, les lettres et sciences humaines, et la psychologie. C'est un établissement relevant de l'HETAC et de l'Université John Moore de Liverpool, qui en valident les programmes. En 2003, la DBS a été rachetée par Kaplan, division éducation de la Washington Post Company. Environ 4 000 étudiants y sont inscrits, parmi lesquels de plus en plus d'étrangers. Cet établissement dispose d'une annexe à Kuala Lumpur, en Malaisie. En 2003, l'HETAC a délivré 492 diplômes aux étudiants de la DBS et de l'école d'art qui lui est associée.

Hibernia College

De création récente, l'*Hibernia College* propose des cours d'enseignement supérieur et de formation en ligne. Ses cours, reconnus par l'HETAC, sont dispensés dans des matières telles que l'administration publique, la justice criminelle, la gestion hôtelière ou la formation des instituteurs.

HIS Limerick Business School

Fondée en 1951, la *HIS Limerick Business School* propose des cours, validés par l'HETAC, débouchant sur un *national certificate*, un *national diploma* ou un *bachelor's degree* en commerce et marketing. En outre, il est possible d'y suivre des cours techniques dans des matières telles que le management, l'électronique et la comptabilité, dont les qualifications sont délivrées par d'autres organismes de validation et par des organismes professionnels. Cette école propose également des cours du soir en psychologie du commerce et informatique.

Skerry's Cork Business School

Cette école propose une gamme complète de cours, conduisant à l'obtention d'un *certificate*, d'un *diploma* ou d'un *bachelor's degree*. La palette de cours offerte et les procédures de validation sont très proches de celles de la *HIS Limerick Business School*. Ces deux établissements sont en effet dirigés par des organes communs.

Colleges spécialisés dans l'enseignement des matières artistiques

National College of Art and Design

Les origines du college remontent à 1746. Ce college fait aujourd'hui officiellement partie de l'UCD. On peut y suivre des cours de design, d'art, d'histoire de l'art et du design. On y trouve également un centre de formation pour les professeurs enseignant l'art dans les écoles post-primaires. Les cours qui y sont dispensés et les procédures de validation des diplômes sont soumis à l'aval de l'université.

The Burren College of Art

Établissement d'enseignement supérieur indépendant, ce college, reconnu par l'HETAC, propose des programmes semestriels et des cours d'été aux étudiants irlandais et étrangers. En septembre 2003, un programme d'études de niveau *master* a été introduit en association avec la NUIG.

Royal Irish Academy of Music (RIAM)

Créée en 1848, la *Royal Irish Academy of Music (RIAM)* enseigne la musique à des étudiants de tous âges, du niveau débutant au niveau *diploma*, pré-licence et post-licence. Pour être admis dans certains cursus supérieurs, les étudiants doivent avoir étudié la musique pendant jusqu'à 15 ans. Dans la plupart des cas, les évaluations et les examens sont organisés sur une base annuelle. Cet établissement propose quatre *diplomas* aux enseignants et aux musiciens professionnels. Certains diplômes de la RIAM, comme le *BA in Music Performance* et le *Masters Degree in Music Performance*, sont validés par la *Dublin City University*. La RIAM projette de mettre prochainement sur pied un programme d'études doctorales.

Colleges axés sur les études religieuses et les disciplines connexes

St. Patrick's College Maynooth

Créé en 1795 en tant que séminaire, *St. Patrick's College* est devenu une université pontificale en 1895. Cette dernière compte plusieurs facultés : théologie, philosophie et droit canon. Un certain nombre d'établissements d'enseignement d'Irlande et de Grande-Bretagne sont actuellement affiliés à l'université pontificale, qui en accrédite les *degrees* et *diplomas*. *St. Patrick's* entretient des liens de coopération avec la *National University of Ireland Maynooth*, les deux établissements partageant le même campus.

The Milltown Institute

Les origines du *Milltown Institute*, en tant que college d'enseignement supérieur, remontent aux années 1880. Cet institut se compose d'un centre

d'études pontificales (« athenaeum pontifical ») et d'un pôle de cours civils reconnue par l'HETAC. L'athenaeum pontifical propose des cours débouchant sur des *degrees* pontificaux et menant à des doctorats en philosophie, théologie, spiritualité, écriture sacrée et études pastorales. L'institut propose en outre des cours, du *national certificate* au doctorat, qui sont validés par l'HETAC, dans les matières suivantes : théologie, philosophie, spiritualité et études bibliques. En 2003, l'HETAC a délivré 83 diplômes aux étudiants de cet institut. Les cours du *Milltown Institute* débouchent également sur des diplômes civils validés par l'Université de Galles, Lampeter. Les adultes forment plus de la moitié du corps étudiant. La partie civile de l'institut a déposé une demande auprès de l'Université nationale d'Irlande pour devenir un « *recognised college* » de cette dernière, statut qui devrait lui être attribué en 2004.

Development Studies Centre, Kimmage Manor

Créé en 1974 par la Congrégation du Saint-Esprit (Prêtres du Saint-Esprit), ce centre propose des cours, à temps complet et à temps partiel, dans le domaine du développement au niveau des *national diploma*, *graduate diploma* et *master*. Tous ces cours sont reconnus par l'HETAC.

Irish School of Ecumenics

Depuis 2001, l'*Irish School of Ecumenics* est intégrée à *Trinity College Dublin*. Elle propose des cursus débouchant sur des *degrees* (*Master of Philosophy* et doctorat) et des diplômes post-licence, ainsi que des formations continues dans des centres délocalisés en république d'Irlande et en Irlande du Nord. Ses enseignements mettent l'accent sur la paix et la réconciliation.

All Hallows College

Fondé en 1842, *All Hallows* est l'un des premiers séminaires de missionnaires d'Irlande. Il propose aujourd'hui des cours à temps complet et à temps partiel s'adressant à des laïques, des religieux et des séminaristes. Ses diplômes (*bachelor of arts*, *graduate diplomas*, *masters* et doctorats) sont validés par la *Dublin City University*. On peut y suivre des cours de théologie, philosophie, psychologie, théologie pastorale et littérature anglaise au niveau *bachelor of arts*, des cours débouchant sur des *graduate diplomas* et *masters* en ministère pastoral et en *leadership pastoral*, ainsi que des formations continues.

St. Patrick's College Carlow et St. Patrick's College Thurles

Séminaires diocésains à l'origine, ces *colleges* proposent aujourd'hui des cours d'enseignement supérieur reconnus par l'HETAC. En 2003, l'HETAC a

délivré des diplômes à 154 étudiants du *St. Patrick's College Carlow*, contre 4 seulement pour *St. Patrick's Thurles*.

Références

Fitzgerald, G. (2003), *Reflections on the Irish State*, Irish Academic Press, Dublin.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2003a), *Regards sur l'éducation : Les indicateurs de l'OCDE, 2003*, OCDE, Paris.

PARTIE II
Chapitre 11

**Réforme récente et cadre législatif
de l'enseignement supérieur**

Ce chapitre décrit le cadre législatif de l'enseignement supérieur et son évolution au cours des dernières décennies. Les objectifs et les processus de la réforme de l'enseignement supérieur, la Loi de 1997 sur les universités, le développement du secteur non universitaire et le système national de qualifications ainsi que l'évolution de la politique de la recherche sont soulignés.

Pourquoi cette réforme?

Au cours des années 90, l'enseignement irlandais a fait l'objet d'analyses, d'évaluations et de propositions politiques sans précédent. En effet, le gouvernement considérait l'enseignement comme un élément stratégique pour le soutien du développement économique, social et culturel du pays. De 1987 à nos jours, des accords conclus entre les pouvoirs publics et les principales parties prenantes ont mis en évidence l'importance de l'enseignement et ont également été à l'origine d'une grande stabilité dans les relations sociales. En attirant des investissements directs étrangers, notamment des leaders mondiaux des technologies de l'information, de la chimie et d'autres industries, cette situation a contribué à la réalisation des projets du gouvernement. On avait pris conscience du rôle crucial de l'enseignement dans le développement des ressources humaines. Le niveau exceptionnel de croissance, qui s'est peu à peu imposé au cours de la décennie, a fourni les ressources, mais a également stimulé la confiance nécessaire à un tel investissement.

Par ses propres conclusions ainsi que par sa participation dans des structures internationales telles que l'OCDE ou l'UE, l'Irlande était consciente de l'émergence de la société du savoir. Dans ce contexte, il était clair que l'enseignement supérieur et la recherche allaient faire l'objet d'une attention accrue et devenir des priorités. Dans le cadre de la réforme générale de l'éducation, le gouvernement a entrepris de restructurer et de développer l'enseignement supérieur.

La réforme : objectifs et moyens

Ces dernières années, le ministère de l'Éducation et de la Science ainsi que certains organismes clés de l'enseignement supérieur ont engagé de nombreux débats, ont longuement réfléchi et organisé des calendriers afin de trouver la voie à suivre pour relever les défis de notre époque. En 1992, le gouvernement a publié son Livre vert intitulé *Education for a Changing World*. Le chapitre consacré à l'enseignement supérieur s'ouvre sur un hommage appuyé aux réalisations à mettre à son actif :

L'enseignement supérieur a énormément contribué à la formation personnelle des étudiants, au développement culturel, économique et social, à la promotion des professions libérales, ainsi qu'à l'apport de

nouvelles connaissances et à l'amélioration de l'instruction.
(gouvernement de l'Irlande, 1992)

En formulant des propositions dans de nombreuses rubriques, ce document renvoie à l'approche mise en œuvre en Irlande, qui s'inscrit « parfaitement dans la lignée de tous les autres pays développés ». Le Livre vert énumère des suggestions sur des thèmes tels que la structure des cours, la recherche, l'assurance qualité, le financement et la coordination, les relations entre le *college* et les entreprises ou encore la législation. Cette énumération est porteuse de multiples orientations pour la politique de l'enseignement supérieur. En ce qui concerne la législation, le Livre vert précise que les Instituts nationaux d'enseignement supérieur (*National Institutes of Higher Education – NIHE*) de Limerick et Dublin ont obtenu le statut d'université indépendante en 1989. Il se concentre sur la législation récente, qui donne un statut juridique plus autonome à l'Institut technologique de Dublin (*DIT*) et aux *colleges* techniques régionaux (*Regional Technical Colleges – RTC*). Ce Livre vert promet qu'une nouvelle législation donnera plus d'autonomie aux *colleges* de l'Université nationale d'Irlande (*NUI*), et qu'une loi plus générale sur les universités, « qui sera davantage compatible avec leur rôle, leur activité et leur fonctionnement dans la société contemporaine », sera votée. Il s'agit de l'ensemble de mesures le plus complet jamais mis en place en Irlande pour l'enseignement supérieur.

Un des éléments marquants de la politique de l'enseignement en Irlande ces dernières années a été la participation croissante des parties prenantes au processus de consultation. Le Livre vert a fait l'objet de 15 mois de débats animés avant la Convention nationale de l'éducation (*National Education Convention*), en octobre 1993. Ces débats ont pris la forme d'un dialogue multilatéral entre l'ensemble des partenaires de l'enseignement, sous la direction d'un secrétariat universitaire indépendant. Les organismes responsables de l'enseignement supérieur ont formulé des propositions et engagé des débats. Les problèmes essentiels soulevés par le Livre vert ont été examinés, et une attention particulière a été accordée à la recherche et à l'assurance qualité. Les différents partenaires sont parvenus à un consensus sur de nombreux points.

Peu après la conclusion de la Convention nationale de l'éducation, en décembre 1993, la ministre de l'Éducation a chargé l'Agence pour l'enseignement supérieur (*HEA*) de créer un Comité directeur pour la conseiller sur les futures évolutions de ce secteur. Un Groupe de travail technique, mis en place pour aider ce Comité directeur, a publié un rapport provisoire en janvier 1995. Le Comité directeur a fait paraître en juin 1995 son rapport intitulé *The Future Development of Higher Education* (Le développement à venir de l'enseignement supérieur). Cette année là, le gouvernement a publié

un Livre blanc intitulé *Charting Our Education Future* (Planifier l'avenir de notre enseignement).

Après avoir précisé dès le début que « l'État respectera l'autonomie des établissements dans le choix des moyens employés pour remplir leurs rôles spécifiques, dans le cadre des objectifs généraux et de la politique déterminée par le ministre », le Livre blanc expose la politique du gouvernement dans des secteurs clés de l'enseignement supérieur. Le ministère de l'Éducation a répété son intention d'accorder une plus grande autonomie aux *colleges* de l'Université nationale d'Irlande (NUI), tout en préservant le cadre institutionnel constitué par cette dernière. Ces modifications feraient partie d'une série de propositions formulées par le conseil d'université de la NUI. Le gouvernement a promis une législation plus complète sur l'université dans son ensemble. La Loi sur le DIT et les RTC a été votée en 1992 par le Parlement. Comme il fallait s'y attendre, la perspective d'une loi sur les universités a éveillé l'intérêt, mais a également suscité des craintes. Durant l'automne 1995, le ministère de l'Éducation s'est entretenu avec les présidents d'universités, à titre personnel, à propos des dispositions d'un projet de loi. Il a publié une note de position sur la législation relative à l'université en novembre 1995. Cette note complète les grandes lignes du Livre blanc et vient étoffer certains points qui doivent être traités par la législation, en expliquant la raison d'être des propositions. Les changements législatifs prévus, ainsi que leurs conséquences, ont suscité de nombreuses controverses au sein des établissements et organisations de l'enseignement supérieur.

La Loi de 1997 sur les universités (Universities Act)

Finalement, le projet de loi sur les universités (*Universities Bill*) a été présenté en juillet 1996. Cette mesure globale s'applique à toutes les universités d'Irlande et comprend, comme promis, des dispositions pour la reconnaissance des *colleges* de la NUI en tant qu'universités largement autonomes. La loi fixe les objets et les fonctions de l'université, la structure et le rôle des organes de gouvernance, la gestion du personnel, la composition et le rôle des conseils des affaires universitaires, la gestion de la planification et de l'évaluation des avancées, et certains points relatifs au financement, aux aspects immobiliers et à la communication financière. Avec une approche aussi générale, il n'est pas étonnant que cette loi ait provoqué de vives réactions de la part des universités, qui ont exprimé leurs craintes sur de nombreux points, notamment sur ceux, très sensibles, concernant l'interface entre les pouvoirs du ministère de l'Éducation et de la Science et de l'Agence pour l'enseignement supérieur d'une part, et les établissements d'autre part. Après les discussions avec les parties concernées et les débats au Parlement, un grand nombre d'amendements ont été proposés pour le projet de loi, adopté en mai 1997. Le *Universities Act* de 1997 est la plus importante loi sur

l'université depuis la fondation de l'État d'Irlande. C'est le symbole de la modernisation du système universitaire, en accord avec la vision contemporaine de son rôle. Il semblerait que ce texte ménage un équilibre entre la sauvegarde des principaux aspects de l'autonomie des établissements et la prise en compte des besoins de la politique et de la transparence, tout en renouvelant la composition des organes de gouvernance ainsi qu'en modernisant les procédures des établissements. L'article 14 de l'acte dispose :

Toute université est habilitée à régler ses affaires en accord avec sa déontologie et ses coutumes propres, ainsi qu'avec les principes traditionnels de la liberté académique; ce faisant, elle doit respecter :

- i) la promotion et la sauvegarde de l'égalité des chances et de l'accès ;
- ii) l'utilisation efficace et efficiente des ressources ;
- iii) son obligation de rendre des comptes.

Dans un contexte d'enseignement supérieur de masse, de nouvelles modalités de communication de l'information sont intégrées dans la Loi sur les universités. Les organes de gouvernance doivent s'assurer que des plans de développement stratégique sont élaborés pour des périodes de trois ans au minimum. Ils doivent aussi veiller à ce que les recteurs mettent en place des procédures d'évaluation de la qualité de l'enseignement et de la recherche menée à l'université. L'Agence pour l'enseignement supérieur (HEA) doit superviser les procédures de planification stratégique et d'assurance qualité. Chaque université doit suivre une politique d'égalité, centrée sur l'accès des étudiants économiquement et socialement défavorisés, ainsi que pour l'égalité entre les sexes, pour tous les aspects de la vie universitaire. Le recteur doit aussi rédiger un rapport annuel sur l'activité de l'université pendant l'année. Des modifications budgétaires ont été introduites, imposant une comptabilité au coût unitaire; la HEA ainsi que le Contrôleur et auditeur général disposent d'un pouvoir d'approbation et de contrôle étendu. De telles mesures reflètent le souci plus marqué de la responsabilité financière, étant donné l'ampleur de l'investissement public dans l'enseignement supérieur. D'une façon générale, on peut affirmer que la Loi de 1997 sur les universités est une première dans l'histoire de l'enseignement universitaire en Irlande.

Développement du secteur non universitaire

Comme nous l'avons vu précédemment, depuis les années 60, l'Irlande développe son système d'enseignement supérieur selon un modèle binaire : les universités d'un côté, les DIT et les RTC (désormais appelés IT, instituts de technologie) de l'autre. Les Instituts nationaux d'enseignement supérieur (NIHE) de Limerick et Dublin faisaient également partie de ce segment, mais en 1989, une loi leur a accordé le statut d'université. Les RTC, mis en place au début des années 70, étaient régis par les comités d'enseignement

professionnel (VEC) de leur région, tout comme l'Institut technologique de Dublin. Au cours des années 80, ces établissements ont de plus en plus considéré ce cadre comme dépassé et restrictif. Finalement, en 1991, un projet de loi est présenté pour donner aux RTC davantage d'autonomie, et après de nombreux débats au Parlement, la Loi de 1992 sur les instituts régionaux de technologie (*Regional Technical Colleges Act*) est votée. Cependant, les RTC, toujours sous la tutelle directe du ministère de l'Éducation et de la Science, ont fait pression pour obtenir plus de pouvoir et un statut différent. Celui de Waterford, en particulier, réclamait le statut d'université. En 1995, le rapport du Comité directeur de l'Agence pour l'enseignement supérieur (HEA) conseillait de modifier l'intitulé des RTC en instituts techniques régionaux (*Regional Technical Institutes*). En 1997, le ministre de l'Éducation et de la Science a accepté de donner le nom d'institut de technologie au RTC de Waterford, mais comme il fallait s'y attendre, d'autres RTC ont estimé avoir également droit à ce statut. Le ministre a mis en place un groupe de travail spécial chargé de le conseiller sur le secteur technologique. Ce groupe a recommandé d'accorder à tous les RTC l'appellation d'instituts de technologie, ce qui a été concrétisé en janvier 1998. Il a également été envisagé d'autoriser les instituts qui rempliraient certains critères à délivrer leurs propres diplômes universitaires au niveau des *sub-degrees* et des *degrees*. En 2003, deux d'entre eux, Waterford et Cork, ont été habilités à le faire. Waterford aspire toujours au statut d'université, et continue d'exercer des pressions dans ce sens.

La même année que l'adoption de la législation sur les instituts régionaux de technologie (1992), une loi a retiré au Comité pour l'enseignement professionnel de la ville de Dublin (*City of Dublin Vocational Education Committee*) son autorité sur l'Institut technologique de Dublin (DIT). La Loi sur le DIT (*DIT Act*) permet à ce dernier de décerner ses propres *diplomas*, *certificates* et autres diplômes. Elle lui confère aussi d'autres fonctions, que le ministre de l'Éducation peut lui attribuer, comme la délivrance de *degrees*, de diplômes post-licence ou de *honorary degrees*. En décembre 1995, le ministre de l'Éducation a mis en place une équipe internationale chargée de revoir les règles d'assurance qualité au sein du DIT. Dans le rapport publié l'année suivante, le groupe recommande d'habiliter cet institut à délivrer des diplômes à partir de l'année 1998-99, ce qui a été accordé. Lors des débats parlementaires sur le projet de loi de 1996-97 (*Universities Bill*), le DIT a fortement fait pression afin d'obtenir le statut d'université en vertu de l'article 9. Ce statut lui a été refusé, mais le ministre de l'Éducation a accepté de constituer un organe chargé de conseiller le gouvernement sur la question du statut du DIT. Le groupe international de révision a présenté son rapport en 1998. Parmi une série de solutions, il estime que, moyennant quelques aménagements, le statut d'université pourrait être accordé d'ici trois à quatre ans. En réponse à ce rapport, l'Agence pour l'enseignement supérieur s'est prononcée contre l'attribution de ce statut, et

a déclaré qu'elle demanderait la création d'un autre groupe de révision dans les années à venir, si le DIT devait obtenir ce statut.

Le secteur non universitaire de l'enseignement supérieur a donc connu de grands bouleversements ces 15 dernières années. Les deux Instituts nationaux d'enseignement supérieur (NIHE) ont reçu le statut d'université : les RTC sont régis par une nouvelle législation, disposent de pouvoirs accrus et sont rebaptisés « instituts de technologie » ; le DIT a lui aussi fait l'objet d'une nouvelle loi qui accroît ses pouvoirs académiques, et son cas a été sérieusement examiné en vue de l'attribution du statut d'université. Pourtant, parallèlement à ces évolutions, les communiqués et les rapports officiels continuent d'accentuer le caractère binaire du système de l'enseignement supérieur, et le secteur non universitaire reste placé sous la tutelle générale du ministre de l'Éducation et de la Science. Le Livre vert de 1992 concluait « qu'il est important que la différenciation des missions des deux secteurs soit maintenue et encouragée », tout en améliorant les relations entre les universités et les RTC afin de mieux répondre aux besoins régionaux. Le problème du système binaire a été abordé pendant la Convention nationale de l'éducation (*National Education Convention*) ; le rapport de cette convention fait état des fortes pressions exercées par les RTC contre toute limitation de l'offre au niveau des *degrees*, mais aussi les craintes d'une « dérive académique » de ce secteur au détriment des *colleges*. Le Livre blanc de 1995 n'a laissé aucune ambiguïté quant au maintien du système binaire :

La diversité des établissements et les missions distinctes des deux grands secteurs seront maintenues afin de garantir une flexibilité et une réactivité optimales aux besoins des étudiants, ainsi qu'aux diverses évolutions économiques et sociales. Gouvernement de l'Irlande, 1995)

Le rapport du Comité directeur de la HEA (juin 1995) est également favorable au maintien du système binaire :

Le comité approuve entièrement le maintien d'un système de l'enseignement supérieur diversifié pour répondre aux multiples besoins des étudiants, de la société et de l'économie (HEA, 1995).

Le rapport presse le secteur non universitaire de développer ses activités spécifiques dans le domaine de la formation technique, l'orientation « pratique » de ses programmes, son engagement dans la recherche appliquée et le développement expérimental de produits, et d'axer son travail sur les besoins régionaux. Tout en reconnaissant que des projections précises étaient difficiles à réaliser, le Comité directeur suggérait de porter le pourcentage des étudiants inscrits dans ce secteur de 40 % en 1994/95 à 44 % en 2000. Tandis que l'attachement au système binaire n'est pas démenti et que la politique officielle ne varie pas, les caractéristiques distinctives des deux systèmes semblent de plus en plus floues, alors même que la notion d'enseignement

tertiaire émerge, en réponse aux énormes besoins d'enseignement supérieur de la société actuelle.

Vers un système national des qualifications

La proposition du gouvernement, contenue dans le Livre blanc, pour la mise en place d'un Office national irlandais des qualifications (TEASTAS) a été d'une importance capitale pour le secteur non universitaire. Cet office serait « responsable de l'élaboration, de l'instauration, de la réglementation et de la supervision de tous les programmes tertiaires non universitaires, ainsi que de tous les programmes d'enseignement post-obligatoire, de formation continue, et des programmes de formation professionnelle ». En septembre 1995, le ministre de l'Éducation a mis en place un TEASTAS temporaire. Le premier rapport du TEASTAS souligne la possibilité de créer des passerelles entre les deux systèmes :

Le conseil estime que les possibilités d'accès, de progression et de mobilité des étudiants entre les universités et les établissements connaîtront certainement une évolution significative, grâce à des transferts mutuels dans le cadre du TEASTAS (TEASTAS, 1997).

Le TEASTAS a préparé le terrain pour la Loi de 1999 sur les qualifications (enseignement et formation) (*Qualifications (Education and Training) Act*). Cette loi crée l'Agence irlandaise pour les qualifications nationales (NQAI), le Conseil pour la certification de l'enseignement supérieur et de la formation (HETAC), et le Conseil pour la certification de l'enseignement post-obligatoire et de la formation (*Further Education and Training Awards Council – FETAC*). Ces conseils reprennent les fonctions qui incombaient au Conseil national des certifications (NCEA), au Conseil national des diplômes professionnels et à d'autres organismes de certification. Les diplômes des IT et du DIT continuent de relever de la NQAI. Les universités conservent leur autonomie dans ce domaine, mais doivent se concerter avec la NQAI afin que leurs diplômes soient conformes au Cadre des qualifications nationales, officiellement mis en place en octobre 2003.

Fondé sur les principes de l'accès, de la mobilité, de la progression et de la qualité, ce cadre vise à créer une structure nationale de certification, grâce à laquelle tout diplôme ou certificat est reconnu, de manière à maximiser progressivement les chances des citoyens d'accéder à l'enseignement. Ces certifications sont réparties sur dix niveaux, classés par critères de résultats obtenus. C'est essentiellement à l'Agence pour les qualifications nationales qu'incombe désormais la responsabilité de toutes les certifications et qualifications dans le secteur non universitaire. Une bonne coopération devrait s'établir entre cette agence et les universités. À l'ère de la formation tout au long de la vie, les questions relatives à l'accessibilité, aux unités de

valeur capitalisables, aux équivalences ou aux certifications doivent être claires pour tous les citoyens, et un réseau continu doit être à la disposition des apprenants tout au long de leur vie, afin de leur assurer un maximum de chances d'accéder à l'instruction et à la reconnaissance de leurs acquis.

Les modifications du rôle de la HEA, introduites par le gouvernement dans son Livre blanc intitulé *Charting Our Education Future* (Planifier l'avenir de notre enseignement), ont également laissé entrevoir de nouveaux changements du cadre de l'enseignement supérieur. Les attributions de la HEA devaient être progressivement étendues à tous les *colleges* d'enseignement supérieur à financement public, y compris le DIT et les RTC. Parmi ses nouvelles responsabilités « pour tout le secteur », la HEA devra :

Garantir, dans le cadre de paramètres politiques préalablement définis, l'équilibre des niveaux, des catégories et des variétés des programmes entre les divers établissements, ce qui suppose aussi un équilibre entre les différents *certificates*, *diplomas*, *degrees* et formations de post-licence, ainsi que leur pertinence par rapport aux besoins professionnels et de qualifications de l'économie (HEA, 1995).

Cela montre bien que, malgré la volonté politique de maintenir une approche binaire du système éducatif, le rôle de supervision générale de la HEA décrit ci-dessus vise à trouver un juste équilibre, avec une offre de cours adaptée aux besoins de l'économie. Les instituts de technologie devaient passer sous le contrôle de la HEA en 2004, mais une nouvelle planification sera nécessaire.

Repenser la politique de la recherche

Comme bien d'autres domaines de la politique de l'enseignement supérieur, les activités de recherche ont fait l'objet d'un examen minutieux dans plusieurs rapports et documents officiels à partir des années 90. À cette époque, le financement de la recherche était particulièrement inapproprié, et de surcroît, son importance pour un pays développé aspirant à la croissance économique et sociale était largement sous estimée. En 1982 par exemple, le budget alloué à la recherche n'atteignait que IRL 12 millions. Sur les 10 années suivantes, ce chiffre a atteint IRL 48 millions, en grande partie grâce aux financements de l'UE, qui a voulu en retour imposer les activités de recherche à mener. De plus, les IRL 2 millions annuels actuellement accordés pour l'équipement de recherche sont dérisoires dans le contexte actuel.

Lors des discussions de la Convention nationale de l'éducation de 1993, les participants ont déploré le faible niveau de financement de la recherche ainsi que la flagrante sous-estimation de l'importance de cette activité dans l'enseignement supérieur en Irlande. Ils ont aussi exhorté le gouvernement à mener une politique plus explicite en matière de financement de la recherche.

La création de Conseils nationaux de la recherche pour les sciences naturelles et pour les sciences humaines et sociales a aussi été préconisée avec force. Une des mesures clés décrites dans le Livre blanc de 1995 propose que l'enseignement et la recherche disposent d'un budget séparé, ouvert aux appels d'offres; l'essentiel de la recherche fondamentale et stratégique serait conduit par les universités, tandis que le secteur extra-universitaire se concentrerait sur la recherche appliquée et à orientation régionale. Chaque établissement devrait définir et rendre publique sa propre politique de la recherche. Le Livre blanc n'a pas défini plus explicitement la politique de recherche, car un certain nombre d'études sur la question étaient encore en suspens. Le rapport du Comité directeur de la HEA sur l'avenir de l'enseignement supérieur n'a traité le sujet que de manière superficielle. En 1995, la commission consultative STIAC a adopté un point de vue stratégique sur la façon dont la science et la technologie pourraient être mises au service de la société irlandaise plus efficacement. Un Livre blanc sur la science et la technologie a suivi en 1996. En avril 1997, une nouvelle commission consultative a été créée pour ce domaine. Au même moment, la HEA chargeait le groupe CIRCA de mener une étude sans précédent : tenter de procéder, au niveau international, à une évaluation comparative de l'organisation, de la gestion et du financement de la recherche universitaire en Irlande et en Europe. Ce groupe a remis son rapport à la HEA en décembre 1996. Ses conclusions auront des conséquences significatives sur la politique de la recherche, conséquences qui méritaient d'être soulignées. Dans son évaluation comparative de la recherche irlandaise, le rapport indique :

De nombreux domaines de la recherche universitaire irlandaise se trouvent aujourd'hui à des niveaux de qualité comparables ou supérieurs à ceux des autres pays [...]. Dans un contexte de sous-financement chronique, il est assez remarquable que les universités irlandaises aient réussi à améliorer à la fois le rendement de leur recherche et leur contribution à l'industrie et aux services dans le pays... Étant donné la contribution scientifique, sociale, culturelle et économique de la recherche universitaire, il ressort de nos analyses que quelque chose ne va pas dans la politique publique de soutien à la recherche dans l'enseignement supérieur en Irlande (HEA, 1996a).

Concernant le financement, le rapport affirme :

Les crédits publics pour la recherche dans l'enseignement supérieur en Irlande sont parmi les plus bas des pays de l'OCDE... Le soutien financier est pratiquement inexistant pour les sciences fondamentales, et indigent pour les travaux post-licence; les structures de financement sont particulièrement inadaptées (HEA, 1996a).

Au vu de la nette insuffisance chronique au niveau du financement, il n'est donc pas étonnant que, lorsqu'elle a examiné la gestion, le planning, l'organisation et les mécanismes d'évaluation et de communication des activités de recherche dans les universités irlandaises, l'équipe CIRCA ait constaté un énorme retard sur les meilleures universités qu'elle avait visitées en Europe. En plus de ses recommandations en faveur d'une augmentation des crédits à la recherche et de nouvelles structures pour leur répartition, la plupart des conseils de l'équipe CIRCA insistent sur la nécessité de renforcer l'organisation et la gestion de la recherche universitaire. Le rapport soutient la proposition de mettre en place deux Conseils de la recherche, de développer une interface dynamique avec l'industrie et les services, et d'établir une coopération inter-universitaire et multidisciplinaire.

À la lumière des évolutions qui ont suivi, l'attention et les débats dont la politique de la recherche a fait l'objet au milieu des années 90 peuvent être vus comme un tournant pour l'enseignement supérieur en Irlande. Les analyses, les diagnostics et les propositions avaient été formulés, et la volonté politique, publique et universitaire était au rendez-vous pour prendre les décisions déterminantes afin de mettre en place un nouveau programme dynamique pour la recherche de haut niveau. Avec le soutien du ministère de l'Éducation et de la Science, la HEA a lancé le *Programme for Research in Third-Level Institutions* (PRTL), un programme de recherche pour les établissements d'enseignement supérieur, conçu comme un cadre concurrentiel pour les offres de recherche des établissements d'enseignement supérieur. Le programme en est à son troisième cycle de financement, et a dépensé plus de EUR 600 millions. Il a été en partie financé par le secteur privé, ce qui constitue une tendance récente dans l'enseignement irlandais. Le PRTL finance déjà plus de 1 500 chercheurs sur quelque 60 programmes, et a également fondé 33 nouveaux centres de recherche. Le PRTL se concentre sur la création d'un potentiel productif dans les établissements (capital physique et humain) dans plusieurs disciplines, et finance les domaines prioritaires. Ce programme a apporté des améliorations significatives aux infrastructures de la recherche nationale, et a fait de l'Irlande un site plus attrayant aux yeux des chercheurs de renom international. Cette amélioration du potentiel de recherche a également attiré d'autres investissements, comme le programme-cadre de l'UE.

Le ministre de l'Éducation et de la Science a mis en place deux nouveaux conseils de la recherche, comme cela lui avait été recommandé : le Conseil de la recherche pour la science, l'ingénierie et la technologie (*Irish Research Council for Science, Engineering and Technology* – IRCSET), et le Conseil de la recherche pour les sciences humaines et sociales (*Irish Research Council for the Humanities and Social Sciences* – IRCHSS). Ces conseils lancent des offres de recherche concurrentielles, pour des chercheurs travaillant seuls ou en petits groupes.

Une nouvelle fondation, la *Science Foundation Ireland* (SFI), dotée d'un budget de EUR 500 millions, a été créée pour investir dans des domaines économiquement stratégiques de la recherche fondamentale. Les deux secteurs principaux financés par la SFI sont les biotechnologies et les technologies de l'information et des communications. La SFI a très bien su attirer les scientifiques de renom international en Irlande, et éveiller les consciences sur le besoin d'investir dans la science. Les crédits accordés au Centre de recherche sur la santé (*Health Research Board*) et à *Enterprise Ireland* ont eux aussi été majorés. Dans le Plan national de développement (*National Development Plan*) 1996-2006, les pouvoirs publics irlandais ont alloué EUR 2.5 millions à la recherche, la technologie et l'innovation. Ces dernières années, la recherche dans l'enseignement supérieur a donc connu des changements radicaux en termes de politique, de financement et d'administration. Tandis que les restrictions budgétaires qui ont eu lieu l'an dernier font craindre le début d'une politique de financement en dents de scie, il semblerait que le rôle stratégique de la recherche pour la création, l'organisation, la transmission et la mise à profit du savoir au sein de la société de la connaissance soit solidement établi.

Références

- Gouvernement de l'Irlande (1992), *Education for a Changing World : Green Paper on Education*, Stationery Office, Dublin.
- Gouvernement de l'Irlande (1995), *Charting Our Education Future : White Paper on Education*, Stationery Office, Dublin.
- HEA (Higher Education Authority) (1995), *Report of Steering Committee on Future Development of Higher Education*, HEA, Dublin.
- HEA (1996a), *Organisation, Management and Funding of University Research in Ireland and Europe*, CIRCA Group Report for the HEA, HEA, Dublin.
- TEASTAS (1997), *First Report*, TEASTAS, Dublin.

PARTIE II

Chapitre 12

Le système universitaire

Ce chapitre offre une description approfondie du système universitaire irlandais, notamment l'évolution du rôle des universités, le système de gestion et d'administration, le financement, ainsi que la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage, l'évolution et les défis de la recherche.

Histoire et développement de l'université

L'histoire de l'enseignement universitaire en Irlande est très étroitement liée à celle, complexe et difficile, de ce pays. Contrairement au reste de l'Europe, l'Irlande n'a pas bénéficié du vaste mouvement des universités médiévales. Ce n'est qu'en 1592 que la première université y a vu le jour : l'Université de Dublin, avec son *college* unique, *Trinity College*, fondée par la Reine Elizabeth I sur les vestiges du monastère de *All Hallows* conquis par le roi Henry VIII. L'université était considérée comme un instrument de pouvoir qui ferait avancer les deux principaux objectifs de la conquête des Tudor : l'expansion du protestantisme et la diffusion de la langue et de la culture anglaises. Jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, l'université était réservée aux protestants. Elle a, par la suite, accepté les catholiques et les autres confessions, tout en conservant un ascendant et un caractère largement imprégnés de protestantisme. Avec l'accession de l'Irlande à l'indépendance, au début du XX^e siècle, cette université est demeurée résolument rattachée au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande. Après l'indépendance politique, elle est restée une enclave, à l'écart de la vie du pays. Ce relatif isolement a été renforcé par l'attitude de l'Église catholique qui interdisait aux catholiques de suivre des cours à *Trinity College* sans autorisation spéciale.

Dans les années 50, les réformes internes à *Trinity College* ont témoigné d'une volonté d'ouverture et d'intégration à la société irlandaise. Ce phénomène a pris de l'ampleur avec les mutations socio-économiques des années 60 et a été encore renforcé lorsque l'Église catholique a levé son interdiction en 1970. Les Irlandais, eux aussi, souhaitaient vivement pouvoir suivre des études supérieures dans un *college* existant de longue date, situé en centre-ville, et réputé pour la qualité de son enseignement.

Le deuxième établissement d'enseignement de « troisième degré » en Irlande est le *St. Patrick's College*, situé à Maynooth. Il a été fondé en 1795 avec l'aide de l'État, dans le but d'éviter que les étudiants catholiques ne partent étudier en Europe et y soient au contact d'idées révolutionnaires. *St. Patrick* est devenu l'un des principaux séminaires du monde anglophone. Aux XIX^e et XX^e siècles, les étudiants qui en sortaient diplômés émigraient aux quatre coins du monde, formant la diaspora irlandaise. En 1896, *St. Patrick* est devenu une université pontificale, avant d'être intégré, en 1910, à l'Université nationale d'Irlande (NUI) suite à la création de cette dernière. Aux termes de la Loi sur les universités (*Universities Act*) de 1997, ce « *recognised college* » est devenu un *college*

constitutif (« *constituant college* ») de l'Université nationale d'Irlande, tout en conservant son statut de séminaire et d'université pontificale.

En 1849, les autorités anglaises ont décidé de faire de la *Queen's University* un établissement fédéral constitué de trois *colleges* : *Queen's College Cork*, *Queen's College Belfast* et *Queen's College Galway*, dont la construction avait débuté en 1845. Ces établissements étaient non confessionnels, dépourvus d'internat et demandaient des droits d'inscription peu élevés. On y enseignait des matières modernes et appliquées, mais aussi quelques matières traditionnelles. Malgré leurs bâtiments de style néogothique flambants neufs, ces établissements se heurtaient à de multiples obstacles : en particulier, trop peu d'écoles leur envoyaient des élèves. À compter de 1850, l'Église catholique s'est insurgée contre leur caractère non confessionnel et s'est également opposée à ce que l'État exerce une influence déterminante sur l'enseignement. Par conséquent, suite au synode de Thurles (1850), l'Église catholique a fondé sa propre Université catholique, en 1854, avec John Henry Newman pour recteur. Malgré les ouvrages influents de ce dernier sur la nature de l'enseignement universitaire, des tensions sont apparues entre lui et les membres de la hiérarchie, qui l'ont conduit à se retirer en 1858. L'Université catholique a périclité, car elle ne possédait pas de charte et ses moyens financiers étaient limités. Elle a néanmoins survécu, et compté quelques professeurs et étudiants célèbres, avant que la Loi de 1908 n'en fasse un « *constituant college* » du NUI – *University College Dublin*.

Durant la deuxième moitié du XIX^e siècle, l'accès des catholiques à un enseignement universitaire de qualité a fait partie des grandes questions politiques. En 1879, le gouvernement a supprimé la *Queen's University* et l'a remplacée par l'Université royale (*Royal University*). Cette dernière n'était toutefois rien d'autre qu'un organe d'examen qui organisait les épreuves et délivrait les diplômes aux étudiants des trois *Queen's Colleges*, de la *Catholic University* et de tous les autres établissements, ou qui avaient suivi un enseignement privé. L'Université royale n'a jamais été considérée comme une solution satisfaisante, et de nombreux efforts continuaient d'être déployés pour résoudre ce problème. Les Commissions Robertson et Fry, au début du XX^e siècle, n'ont donné aucun résultat. Finalement, c'est sous l'égide d'Augustine Burrell (*Chief Secretary*) qu'a été adoptée la Loi de 1908 sur les universités irlandaises (*Irish Universities Act*). Cette loi portait création de l'Université nationale d'Irlande et la dotait du statut d'université fédérale. L'Université nationale d'Irlande se composait de trois *colleges* constitutifs : *University College Cork* (UCC), *University College Galway* (UCG) et *University College Dublin* (UCD). L'ancien *Queen's College Belfast* a, quant à lui, été transformé en *Queen's University Belfast*. Il était prévu que ces établissements soient non-confessionnels, sans internat et mixtes. Les cours qui y étaient dispensés étaient fortement axés sur la pratique professionnelle. L'Université de Dublin,

plus connue sous le nom de *Trinity College*, avait officiellement décidé de rester à l'écart des nouvelles évolutions et formait la troisième université d'Irlande.

Les dispositions adoptées en 1908 ont subsisté pendant de longues années. Après l'accession à l'indépendance politique de l'Irlande, *Queen's University Belfast* est devenue l'Université du nouvel État d'Irlande du Nord. Cet établissement puisait plus ses influences en Grande-Bretagne que dans l'État libre d'Irlande. Au sud, durant les quatre premières décennies de l'indépendance, ni le pouvoir politique ni les milieux d'affaires ne se sont sérieusement intéressés aux travaux des universités, qui recevaient très peu de financements et de moyens. Les universités devenaient des établissements élitistes, prisés par la classe moyenne qui souhaitait que ses enfants exercent une profession libérale. En 1960, le gouvernement a reconnu qu'il était nécessaire d'examiner la question de l'enseignement supérieur, car celui-ci devait former un pan important du projet de développement socio-économique du pays. C'est ainsi que, cette même année, le ministre de l'Éducation, Patrick Hillery, a nommé une Commission de l'enseignement supérieur (*Commission on Higher Education*) composée de 28 membres. Cette dernière était dotée d'un mandat très vaste qui couvrait tous les aspects de l'enseignement supérieur : « Prendre en considération les besoins d'enseignement du pays ainsi que ses ressources, notamment financières, dresser un état des lieux de l'enseignement universitaire, professionnel, technologique et supérieur en général et énoncer des recommandations... » (*Commission on Higher Education*, 1967, pp.i, xxviii).

Il s'agissait de la première enquête complète sur l'enseignement supérieur en Irlande et de la première commission chargée, depuis l'indépendance, d'examiner les aspects universitaires et administratifs en jeu. C'est peut-être l'ampleur et l'éventail des thèmes abordés qui sont à l'origine des retards enregistrés par les travaux de cette commission. Certaines des solutions proposées ont posé problème. Il aura fallu sept ans à la commission pour établir ses conclusions et présenter son rapport, un laps de temps considérable au vu de l'urgence de nombreux problèmes relatifs à l'enseignement.

Il convient de noter que, tandis que la commission délibérait, d'autres enquêtes sur l'éducation étaient engagées et un certain nombre de décisions importantes prises par les pouvoirs publics. Si la commission représentait la première vaste enquête sur l'enseignement supérieur, le rapport « Investissement dans l'éducation », réalisé conjointement par les autorités irlandaises et l'OCDE en 1962, constituait le premier examen complet des systèmes éducatifs des premier et second degrés. En 1963, une étude conjointe a également été menée avec l'OCDE sur la recherche scientifique et la technologie dans le cadre du développement économique de l'Irlande. En outre, la même année, le ministre de l'Éducation a fait part de son intention de créer des *colleges* techniques régionaux (*Regional Technical Colleges*), et, en 1966, le ministre de

l'époque (Donogh O'Malley) a mis sur pied un Comité directeur de l'enseignement technique, avec pour mission de formuler des conseils à l'intention de ces nouveaux établissements. En décembre 1966, le ministre a présenté son projet de fusion du TCD (*Trinity College Dublin*) et de l'UCD (*University College Dublin*) au conseil des ministres, qui a différé sa décision en attendant les conclusions du rapport de la commission. À ce stade, les retards affichés par ces dernières ont suscité des polémiques et attisé la mauvaise humeur des responsables politiques.

Le rapport, tel qu'il a été publié en 1967, se composait dans sa première partie d'une introduction et d'un résumé (*Presentation and Summary*), et du rapport lui-même en deux volumes, soit quelque 400 000 mots au total. Ses 32 chapitres constituaient de loin l'examen le plus minutieux jamais réalisé sur l'enseignement supérieur en Irlande. La commission commençait par décrire et évaluer la structure de l'offre existante dans l'enseignement supérieur. Le tableau assez sombre ainsi dressé a fortement influencé la commission dans ses recommandations pour l'avenir. Le caractère fragmentaire du système et l'absence de mécanismes de planification ont été critiqués. Les membres de la commission considéraient que le nombre croissant d'étudiants, les critères d'admission peu exigeants, ainsi qu'un personnel et des locaux inadaptés pesaient sur le niveau d'enseignement. Ils n'étaient nullement impressionnés par les progrès réalisés au niveau post-licence et à celui de la recherche. Ils critiquaient le système de nomination en vigueur au sein de la NUI, ainsi que la constitution et la structure administrative des établissements d'enseignement supérieur¹. Ils considéraient, en général, que les lacunes révélées étaient « si graves qu'il faudrait redoubler d'efforts pour y remédier » (Commission on Higher Education, 1967, *Presentation and Summary*, pp. 22-23).

En essayant d'établir un principe directeur à l'aune duquel évaluer les évolutions futures, la commission a défini « une vision de l'université » : « l'université n'est pas une école professionnelle, ni une congrégation d'écoles professionnelles, dont l'unique mission est de former les étudiants aux différents métiers... L'université est un lieu d'étude et de transmission d'un savoir de base... L'université ajoute à la somme actuelle des connaissances et permet d'en dépasser les frontières actuelles. » La commission a opéré une distinction entre l'apprentissage et l'enseignement pur et appliqué dans les disciplines scientifiques ou philosophiques, d'une part, et la formation dans des matières techniques et pratiques, de l'autre. Elle affirmait que « l'enseignement des principes fondamentaux constitue la fonction propre de l'université, et sa principale obligation en matière de formation professionnelle » (Commission on Higher Education, 1967, pp.i-122).

Dans une section ultérieure portant sur l'université et la technologie, la commission avançait que l'université ne devait pas prodiguer un enseignement technologique (Commission on Higher Education, 1967,

pp. 143-144, 184). Tout au long du rapport, on retrouve l'idée que la mission de l'université réside dans l'enseignement des principes fondamentaux et la recherche fondamentale, et non dans la formation professionnelle et la recherche appliquée. Cette vision, conjuguée aux préoccupations relatives à la préservation du niveau, qui semblait alors en péril, sous-tend nombre des recommandations de la commission. Ces considérations formaient le pivot de l'analyse du rapport et ses recommandations pour l'avenir. La solution retenue par les membres de la commission préconisait de garder la fonction des universités existantes inchangée et de préserver le niveau en proposant un nouveau type d'établissement d'enseignement supérieur : le « *new college* » et en transférant une partie de l'enseignement professionnel vers d'autres établissements de recherche appliquée. Le « *new college* » avait essentiellement été créé dans l'objectif de satisfaire la demande croissante de places dans l'enseignement de « troisième degré », d'enrichir la vie intellectuelle et culturelle des provinces, et de proposer de nouvelles formes d'enseignement supérieur, de niveau inférieur à celui de l'université et d'orientation différente.

Il est intéressant de noter que la commission excluait l'idée d'une université technologique, et ne recommandait pas d'élever les *colleges* technologiques (*colleges of technology*) relevant du Comité d'enseignement professionnel de Dublin (VEC) au rang d'instituts supérieurs de technologie (*advanced colleges of technology*), dans la lignée des *polytechnics* britanniques qui datent de la même époque. Elle préconisait toutefois la mise en place d'une instance de supervision de l'enseignement technologique, dont la tâche consisterait à veiller à ce que l'enseignement, la formation et la recherche technologiques répondent bien aux besoins de l'économie irlandaise. Conformément à sa conception de la distinction entre enseignement des principes fondamentaux et enseignement appliqué, c'est-à-dire « entre recherche et formation », la commission recommandait la création d'un *college* national des sciences agricoles et vétérinaires distinct. Celui-ci serait « un établissement d'enseignement et de recherche de niveau universitaire pleinement intégré ». Et, si l'université doit se concentrer sur la recherche dans les domaines du droit et des affaires, la formation pratique et professionnelle dans ces disciplines doit être dispensée en dehors.

Parmi les autres recommandations importantes, on note le projet de dissolution de l'Université nationale d'Irlande (NUI) et l'accession de ses différents *colleges* au statut d'université indépendante. Cependant, la commission était largement favorable à un renforcement de la coopération entre les universités et préconisait de créer un conseil des universités irlandaises (*statutory council of Irish universities*), autorisé à fixer les orientations d'un certain nombre d'aspects universitaires. Elle était également favorable à l'instauration d'une commission de l'enseignement supérieur (*statutory commission for higher education*), responsable des questions budgétaires et de

planification, qui « serait la clé de voûte de la structure future de l'enseignement supérieur ». Il convenait d'introduire de nouveaux mécanismes régissant les universités et les autres établissements d'enseignement supérieur, d'adopter de nouvelles procédures de nomination, de promouvoir la recherche et les études de post-licence, d'améliorer le ratio étudiants/enseignants, d'introduire un programme de bourses et allocations d'études et de moderniser les installations à disposition des étudiants (Commission on Higher Education, 1967, conclusion, p.ii). Les recommandations relatives aux apprenants s'inscrivaient dans un contexte d'agitation au sein des universités du monde entier, les étudiants demandant des structures plus démocratiques et de meilleures conditions de travail.

Le rapport de la commission, finalement achevé en février 1967, était attendu avec impatience. Les réactions ont été mitigées, le laps de temps écoulé depuis le début des délibérations de la commission signifiant que le débat avait changé sur certains points. L'opinion publique s'est rapidement focalisée sur un certain nombre de questions spécifiques, et la controverse qui les entourait faisait perdre de vue la globalité du projet. Un bon nombre de critiques attaquaient la base même de l'analyse de la commission. La distinction entre recherche et formation, ainsi que l'exclusion de cette dernière de l'université, était considérée par beaucoup comme une erreur fondamentale. La décision, prise par le gouvernement, de créer des *colleges* techniques régionaux préfigurait en quelque sorte les « *new colleges* ».

Une question a suscité un débat public encore plus important : la structure future de l'enseignement universitaire. L'opinion des pouvoirs publics divergeait de celle de la commission sur ce thème, ce qui irait en s'accroissant dans les années suivantes, engendrant de profondes incertitudes. La commission avait préconisé la dissolution de la NUI et l'indépendance de ses *colleges*, sans modifier toutefois le statut de *Trinity College*, mais le ministre de l'Éducation, Donagh O'Malley, a rejeté cette proposition. Le 18 avril 1967, il a annoncé que le gouvernement avait l'intention de créer une université pluriconfessionnelle unique à Dublin, qui serait composée de deux *colleges* (UCD et *Trinity College*). Aux yeux de son auteur, cette proposition se justifiait sur les plans économique, éducatif et social. Elle a retenu l'attention de l'opinion publique. Le point de vue du ministre n'était cependant pas partagé par nombre des parties intéressées et des opinions très divergentes ont été exprimées dans la controverse qui s'est ensuivie à propos de ce que l'on a appelé les « projets de fusion » (« *merger proposals* »).

Le 5 juillet 1968, le nouveau ministre de l'Éducation, Brian Lenihan, a fait part des propositions détaillées du gouvernement sur la réorganisation des universités. Il était question de dissoudre la NUI, et de donner l'indépendance à l'UCC (Cork) et l'UCG (Galway). *Trinity* et l'UCD devaient former une université pluriconfessionnelle unique s'appuyant sur ses deux *colleges*, les facultés devant

être réparties entre les *colleges*. *Maynooth* devait, quant à lui, être rattaché à cette nouvelle université. Conformément au rapport de la commission, il était question de mettre sur pied une conférence des universités irlandaises, chargée des questions communes à toutes les universités. Il était aussi envisagé de créer un organisme permanent ayant pour mission de traiter les problèmes financiers et organisationnels de l'enseignement supérieur.

Cette dernière proposition a été la première mise en œuvre. Dans le mois qui a suivi, en août 1968, l'Agence pour l'enseignement supérieur (HEA) a été créée sur une base *ad hoc*, avant de devenir officielle en 1971. Son mandat était très vaste et couvrait les questions budgétaires et la planification de l'enseignement supérieur. Lors de sa première réunion, le 12 septembre 1968, la HEA a été informée par le ministre qu'elle était un « organisme autonome » et « en aucun cas l'un des bras exécutifs du gouvernement ou d'un quelconque ministère ». La première tâche qui lui a été confiée consistait à conseiller les ministres sur la nature de la législation nécessaire pour appliquer les « décisions prises par le gouvernement à propos de l'enseignement supérieur ». Par conséquent, la HEA a engagé le débat avec les parties concernées au sein de l'université et leur a demandé leur avis sur les changements proposés.

En décembre 1971, la HEA a présenté au ministre de l'Éducation son rapport sur la réorganisation de l'université. Ce rapport faisait état de la vive opposition au projet d'université unique pour Dublin. En avril 1970, les représentants de la NUI et du TCD se sont réunis pour élaborer un ensemble de propositions communes (« l'accord NUI/TCD »), qui a été soumis à la HEA. Cette dernière considérait que les suggestions du gouvernement de 1967-68 avaient fait réfléchir les responsables des *colleges* et fait naître un esprit de coopération par crainte d'aboutir à une situation qu'aucun des établissements ne souhaitait. En outre, en 1970, les hauts responsables de l'Église catholique sont revenus sur l'interdiction faite aux catholiques de suivre des cours à *Trinity*, ce qui avait ouvert de nouvelles opportunités, et ce *college* avait lui-même décidé de limiter les inscriptions d'étudiants étrangers à 10 % du total. La progression constante du nombre d'étudiants atténuait en partie l'apparent gaspillage des ressources en doublons inutiles. Selon les termes du rapport de la HEA, « compte tenu de ce changement de données fondamentales, nous avons été contraints de réévaluer la situation dans son ensemble ». La solution préconisée par la HEA était l'établissement de deux universités à Dublin liées par une commission conjointe (*statutory conjoint board*), certaines facultés devant être confiées à un seul établissement, des dispositions spéciales s'appliquant à la médecine et à l'ingénierie.

En décembre 1974, le gouvernement de coalition a proposé un modèle d'organisation universitaire différent, préférant un schéma global au schéma binaire. Il a notamment suggéré que l'Irlande compte trois universités : l'Université nationale d'Irlande (UCC et UCG), l'Université de Dublin (*Trinity*

College) et une université reposant sur l'actuel UCD, *Maynooth* ayant la possibilité de se rattacher à n'importe laquelle de ces trois universités. Ces propositions s'inscrivaient bien entendu à l'opposé de celles du gouvernement précédent. L'Institut national d'enseignement supérieur (NIHE) de Limerick accèderait officiellement au statut de *college (recognised college)* de l'Université nationale, de même que *Thomond College*, et l'Institut national d'enseignement supérieur de Dublin deviendrait officiellement un *college* de l'une des universités de Dublin. Le Conseil national pour les diplômes du supérieur (*National Council for Educational Awards - NCEA*) serait habilité à coordonner et à délivrer des qualifications du « troisième degré ». Les organes constitutifs de la HEA verraient leur nombre s'étoffer et la Conférence des universités irlandaises (*Conference of Irish Universities*), qui se réunissait sur une base *ad hoc* depuis juin 1974, deviendrait permanente. Les deux universités de Dublin disposeraient d'une commission conjointe, et se partageraient les différentes facultés².

Ces mesures visaient clairement à regrouper les établissements d'enseignement supérieur au sein de trois universités. D'autres établissements du troisième degré seraient rattachés à l'une ou l'autre de ces universités pour tous les diplômes et formations de post-licence. Le NCEA verrait ses attributions réduites. Les pouvoirs de la HEA seraient, quant à eux, étendus : cet organisme chapeauterait en effet les établissements d'enseignement du supérieur. La Conférence des universités irlandaises et la Commission conjointe des deux universités de Dublin avaient pour objectif d'améliorer la coordination et la coopération entre les universités.

Si l'orientation des nouvelles mesures ne présentait pas d'ambiguïté, le nouveau gouvernement n'a pas mieux réussi que son prédécesseur à formuler un argumentaire détaillé ou une conception globale de l'enseignement universitaire. L'opinion publique se voyait présenter des décisions de restructuration, sans explication. De même que les recommandations du gouvernement précédent, les propositions de la coalition étaient très controversées et elles non plus ne devaient, pour la plupart, pas être mises en œuvre. Cependant, le NCEA n'était plus habilité à délivrer des diplômes, ce qui a généré des problèmes immédiats pour le secteur non universitaire, en particulier pour *Thomond College* et l'Institut national d'enseignement supérieur (NIHE) de Limerick, qui étaient désormais contraints d'aligner leurs cours sur les exigences de l'UCD pour *Thomond* et de l'UCG pour le NIHE.

En juillet 1976, l'État est revenu sur ces mesures et a annoncé un projet de création de cinq universités, à partir du TCD, de l'UCD, de l'UCC, de l'UCG et de *Maynooth*, avec la possibilité que des *colleges* leur soient rattachés. Un groupe de travail, présidé par le ministre de l'Éducation, s'est chargé d'élaborer les textes de loi nécessaires. Le retour au pouvoir du parti républicain (*Fianna Fáil*), aux élections générales de 1977, a conduit à un nouveau changement de politique : abandon du modèle « global » et retour au modèle « binaire ». La

législation mettait désormais l'accent sur l'octroi d'un statut officiel aux nouveaux établissements. Les textes adoptés en 1979 ont redonné au NCEA l'autorisation de délivrer des diplômes. En 1980, *Thomond College* a obtenu un statut officiel. La même année, les instituts nationaux d'enseignement supérieur de Limerick et de Dublin sont devenus indépendants et passaient par le NCEA pour valider les cours qu'ils dispensaient et délivrer des diplômes. La série de textes de loi adoptés en 1979-80 a entériné l'approche binaire et donné aux nouveaux établissements le sentiment que leurs fondations étaient solides. Or, dix ans plus tard, en 1989, les instituts nationaux d'enseignement supérieur (NIHE) ont accédé au statut d'universités indépendantes, les premières à être créées depuis l'indépendance de l'Irlande.

Ainsi, la décennie 1967-1977 peut être qualifiée de très perturbée, complexe et confuse en matière de politique nationale relative à l'expansion de l'enseignement supérieur. Nombre des nouveaux établissements se sentaient ballottés dans des directions opposées. Aucun répit ne leur était accordé qui leur aurait permis de définir clairement leur propre identité. Pendant de longues années, les universités ont été dans l'expectative quant à leur configuration future. Les initiatives des pouvoirs publics, en particulier les « projets de fusion » du ministre O'Malley et le modèle « global » préconisé par le gouvernement de coalition en 1974, ont provoqué la surprise. Ces initiatives n'avaient en effet été précédées d'aucune consultation avec les principales parties prenantes. Elles allaient du sommet vers la base, et partaient du principe que les pouvoirs publics savaient quelle était la meilleure solution pour l'enseignement supérieur. Après les propositions et les débats qui ont suivi, le statut juridique des universités est resté le même qu'en 1960.

En 1980, les autorités ont élaboré un Livre blanc sur le développement de l'enseignement (*Educational Development*). Ce document indiquait d'emblée que le gouvernement considérait que, pour la répartition du financement, c'étaient ses propres priorités qui l'emportaient. Le statut de la HEA, intermédiaire indépendant entre les pouvoirs publics et les établissements d'enseignement supérieur, suscitait en outre des réactions d'impatience. Un projet de loi visant la dissolution de la NUI et l'accession à l'indépendance de ses *colleges* constitutifs, qui devait rapidement être présenté, n'a pas été mené à terme. Le début et le milieu des années 80 ont été marqués par l'austérité budgétaire, et la marge de manœuvre était faible pour de nouveaux investissements dans l'enseignement supérieur. En 1984, la ministre de l'Éducation, Gemma Hussey, a publié un Plan d'action pour l'enseignement (*Programme for Action in Education, 1984-87*). Le chapitre 6, consacré à l'enseignement supérieur, présentait des propositions visant à accroître la productivité et à réaliser des économies. Pour améliorer la « production » d'étudiants, il recommandait la division de l'année universitaire en quatre trimestres, ce qui ramènerait de quatre à trois ans un cursus débouchant sur

un *degré*, l'introduction d'un système de financement reposant sur les coûts unitaires, ainsi que la rationalisation des cours au sein des établissements et d'un établissement à l'autre. Le soutien financier irait prioritairement à l'enseignement technologique, et les liens entre enseignement supérieur et industrie devaient être renforcés. Il a, par ailleurs, été affirmé que la législation encourageait la création d'universités indépendantes [Department of Education, 1984]. Dans la pratique, très peu de ces mesures ont abouti, mais les préoccupations relatives au coût de l'enseignement supérieur et la priorité donnée aux études appliquées ont continué d'influencer la politique publique. En 1989, les premières nouvelles universités de l'Irlande indépendante ont vu le jour au moment où les instituts nationaux d'enseignement supérieur de Limerick et de Dublin ont accédé au rang d'universités indépendantes. Ce n'est qu'en 1997 que la Loi sur les universités (*Universities Act*) a introduit des changements s'appliquant à toutes les universités.

La période qui va de la publication du rapport de la Commission jusqu'aux années 90 se caractérise par l'incapacité des pouvoirs publics à adopter une législation qui concrétise les intentions des différents gouvernements pour les universités. En l'occurrence, ce n'est peut-être pas une mauvaise chose. Les dispositifs instaurés par la loi de 1997 semblent avoir donné satisfaction aux sept universités, chacune ayant le droit de développer sa propre mission, tout en étant tenue de respecter des engagements communs à tous les établissements, qui répondaient aux préoccupations des pouvoirs publics en matière de modernisation et de responsabilisation des établissements.

Évolution de la vie universitaire

Alors que l'opinion publique se focalisait régulièrement sur les projets législatifs, qui n'étaient jamais adoptés, on assistait à une période de croissance et de développement sans précédent de l'université et de ses équipements. Chaque université se voyait dotée de nouveaux bâtiments et de nouvelles infrastructures physiques. Ainsi, l'UCD a déménagé, abandonnant un site minuscule situé dans le centre ville pour le campus actuel de Belfield (Stillorgan), nettement plus spacieux. L'Université de Limerick disposait, elle aussi, d'un cadre aéré et champêtre à la périphérie de Limerick. Bien que plus réduit, le campus de la *Dublin City University*, dans la banlieue nord de la capitale, n'en demeurait pas moins impressionnant. Les quatre autres universités (*Trinity College*, *NUI Maynooth*, *NUIG* et *University College Cork*) se sont toutes largement développées et ont amélioré leurs installations et leur environnement.

Ces campus en pleine expansion accueillaient de plus en plus d'étudiants. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des effectifs sur les dernières décennies.

Tableau 12.1. **Croissance du nombre d'étudiants à temps complet, 1965-2003**

1965-66	1975-76	1985-86	1995-96	2002-03
16 007	23 121	32 388	56 698	73 600

Source : Rapport intermédiaire du Groupe de travail technique (HEA) 1995, p. 24, et chiffres fournis à la HEA, ministère de l'Éducation et de la Science.

Depuis 1965, le nombre d'étudiants a été multiplié par près de cinq, les étudiants à l'université formant actuellement 60 % du total. La proportion des filles est passée de 30 % environ en 1964-65 à 50 % en 2002-03. Très peu nombreux en 1964-65 (4 % environ), les étudiants en post-licence étaient 20 % en 2002-03.

Malgré la forte progression de la population étudiante et l'introduction de bourses d'études (1968), d'importantes disparités subsistaient en termes d'accès des différentes classes sociales à l'enseignement supérieur. Un certain nombre d'études ont révélé au fil des ans des inégalités significatives dans la participation à l'enseignement universitaire des catégories économiquement faibles. Comme l'on pouvait s'y attendre, la palette des cours dispensés s'est largement diversifiée et considérablement spécialisée. Les demandes d'inscriptions dans les facultés professionnelles ont conduit à l'introduction, en 1969, d'un système de points reposant sur les résultats obtenus au *Leaving Certificate Examination*, examen sanctionnant la fin des études secondaires et conditionnant l'entrée dans ces facultés. Ce système d'accès à l'enseignement supérieur a par la suite fait l'objet de bien des débats. Un *numerus clausus* a été introduit pour les facultés les plus prisées, ce qui a suscité une concurrence acharnée entre les candidats. Une politique de recrutement intense de personnel universitaire a été adoptée pour faire face à l'augmentation du nombre d'étudiants et pour dispenser les cours. La recherche a été mieux intégrée aux travaux des universitaires. L'administration des universités s'est professionnalisée, et les TIC ont été adoptées à des fins administratives. Les structures dirigeantes sont devenues plus démocratiques, et ont accueilli des représentants des étudiants. Les syndicats d'étudiants se sont mieux organisés et ont proposé tout un éventail d'équipements et de services aux étudiants.

Depuis quelques décennies, les pouvoirs publics s'impliquent davantage dans l'enseignement universitaire et y jouent un rôle directeur. Ils ont cherché à faire en sorte que l'enseignement supérieur réponde aux objectifs économiques et sociaux perçus, et ont résolument soutenu des disciplines telles que la technologie, l'ingénierie, la gestion des entreprises, l'électronique, les technologies de l'information et les sciences appliquées. Ils ont encouragé les établissements à tisser des liens avec les entreprises et à

solliciter le parrainage du secteur privé. De nombreux établissements se sont ainsi dotés de parcs technologiques et d'entreprises de campus. Ces tendances ne sont pas allées sans tensions, et les universitaires ont exprimé leurs inquiétudes sur les dangers d'un déséquilibre dans l'enseignement supérieur dû à une sous-estimation de l'importance de la recherche fondamentale, ainsi que des sciences humaines et sociales.

Dans les années 90, il est clairement apparu que l'enseignement universitaire avait évolué depuis la description qu'en avait donné la Commission de l'enseignement supérieur en 1967. Le système s'était considérablement étoffé et diversifié. Il faisait preuve d'un nouveau dynamisme et d'un esprit d'innovation, ainsi que d'une confiance dans les perspectives de développement. Le système universitaire était donc bien armé pour les réformes et les évolutions des années 90 (chapitre 11). Les sections suivantes exposent les tendances, pressions et défis auxquels les universités ont dû faire face pour se positionner dans les années à venir, au sein de la société du savoir.

Évolution du rôle de l'université

Comme d'autres pays développés, l'Irlande est entrée dans la période historique de l'enseignement supérieur de masse, ce qui pose de nouveaux défis et appelle de nouvelles réponses. L'analyse des tendances sociétales permet aux commentateurs, au niveau tant national qu'international, de constater que ces caractéristiques débouchent sur une ère nouvelle, celle de la société du savoir. Comme son nom l'indique, cette forme de société met l'accent sur le savoir : sa découverte, sa formulation, sa diffusion et son application. L'OCDE ainsi que l'UE insistent sur la nécessité de s'y préparer et, en tant que point culminant du système éducatif, l'enseignement universitaire joue un rôle de premier plan dans cette tâche. Conformément aux exigences de la société du savoir, la formation tout au long de la vie est considérée comme le principe directeur du développement de l'enseignement dans le siècle actuel. L'UE a fixé un certain nombre d'objectifs à atteindre d'ici 2010, pour que le système éducatif européen soit considéré comme le principal cadre de référence dans un contexte de mondialisation où la concurrence est vive. En définissant « le rôle des universités dans l'Europe de la Connaissance », la Commission européenne confère un rôle central aux universités :

Parce qu'elles se situent au croisement de la recherche, de l'éducation et de l'innovation, les universités détiennent, à bien des égards, la clé de l'économie et de la société de la connaissance (CEC, 2003, p. 5).

En Irlande, comme ailleurs, les universités remplissent le « rôle traditionnel » de l'université, dont les attributions peuvent être brièvement décrites de la façon suivante :

- Préserver les connaissances antérieures.
- Examiner rigoureusement et reformuler ces connaissances antérieures.
- Repousser les frontières du savoir grâce à la recherche.
- Protéger l'autonomie de l'université pour assouvir « la soif intarissable de savoir ».
- Assurer un enseignement de qualité.
- Préparer de nouvelles cohortes de diplômés à exercer des professions libérales ou à entrer dans le service public et l'enseignement.

Ces responsabilités restent la mission première de l'université, mais de nouvelles tâches se font jour à mesure que diverses parties prenantes cherchent des réponses et des engagements, soulignant que les universités jouent un rôle clé dans le développement de la société de la connaissance. Les pouvoirs publics, qui assument jusqu'à 80 % des dépenses courantes de l'enseignement universitaire, souhaitent que les universités contribuent aux programmes nationaux de développement économique et social. Les associations de milieux d'affaires, qui pendant longtemps s'étaient si peu (voire pas du tout) intéressées à l'université et participaient rarement directement à l'enseignement universitaire, ont, depuis quelques décennies, radicalement changé d'optique. Elles sont désormais conscientes que l'enseignement supérieur est capable de former les diplômés dont le monde des affaires a besoin, ainsi que de mener une recherche de qualité dont les entreprises peuvent profiter. Des liens se sont ainsi tissés entre la Confédération du patronat irlandais (*Irish Business and Employers Confederation – IBEC*) et la Conférence des présidents des universités irlandaises (*Conference of the Heads of Irish Universities – CHIU*). Les gens d'affaires se sont mis à sponsoriser des initiatives universitaires et la plupart des universités accueillent des pépinières d'entreprises, qui forment des passerelles entre l'université et le monde du travail.

Cette perméabilité accrue entre l'université et la société s'observe également dans le fait que les services publics et les entreprises privées sollicitent de plus en plus les conseils des universitaires. Dans le contexte de la formation tout au long de la vie, les professionnels se tournent eux aussi davantage vers les universités pour la formation continue. À l'exception du métier d'enseignant, ce phénomène était peu développé par le passé, mais s'intensifiera probablement à l'avenir. En outre, l'université opère désormais dans le cadre d'un vaste secteur de l'enseignement supérieur. Les liens entre universités, les échanges d'étudiants, les projets de recherche conjoints sont

de plus en plus courants entre établissements d'enseignement supérieur et pourraient se développer encore à l'avenir. La création de l'Agence irlandaise pour les qualifications nationales (*National Qualifications Authority of Ireland – NQAI*), organisme national chargé de l'ensemble des diplômés non universitaires, resserre les relations entre les universités et ces établissements. L'université cherche également à se rapprocher de la société en dispensant des cours dans des centres de formation ou par diverses formes d'enseignement à distance. L'aménagement de salles de concert au sein de certaines universités et la constitution de collections d'œuvres d'art, de chorales ou de troupes théâtrales témoignent de la contribution apportée par les universités à la promotion des arts dans la société. Les universités gagnent également en visibilité sur la scène internationale, grâce à la mobilité des étudiants, aux échanges de professeurs, aux projets de recherche conjoints et à la participation à des forums, par exemple avec l'Association européenne de l'université (EUA). Les technologies de communication modernes facilitent grandement les relations, les échanges d'idées et la diffusion des résultats de la recherche entre universitaires du monde entier. Bref, il est indéniable que le rôle de l'université dans la société irlandaise contemporaine comporte de multiples facettes. Pour remplir à la fois leurs missions traditionnelles et nouvelles, les universités doivent relever des défis lors de leur réorganisation.

Évolution de la gestion et de l'administration de l'université

Des structures de gestion héritées d'une époque où les universités étaient de taille réduite et leur rôle limité ne convenaient plus à des établissements en expansion et en évolution rapides. Des documents d'orientation tels que le Livre vert (1992), le Rapport sur la convention de l'éducation nationale (*Report on the National Education Convention*, 1994) ou le Livre blanc (1995) énonçaient des propositions destinées à moderniser les structures de gestion. Nombre de ces propositions ont été reprises dans la Loi sur les universités (1997), qui traitait des nouvelles structures de gouvernance, du rôle du directeur général, des nouvelles dispositions comptables et budgétaires, des nouvelles procédures de planification et de *reporting*, de l'assurance qualité, et du rôle des conseils des affaires universitaires (*academic councils*). Ces derniers sont désormais intégrés et fonctionnent conformément aux décisions du législateur. Les organes de gouvernance incluent des représentants des différentes catégories de personnel universitaire, des représentants des étudiants, des diplômés, des pouvoirs publics, du monde des affaires et de la société civile. Ils décident des mesures à adopter et sont chargés de veiller à ce que l'université soit administrée conformément aux principes convenus. Le président de l'université, ou *provost*, est, bien entendu, membre des organes de gouvernance, qu'il supervise parfois. Il est le plus haut responsable de l'université et assume les principales responsabilités de gestion et de

comptabilité. Aux termes de la loi de 1997, il « gère l'université et oriente ses activités d'enseignement, administratives, financières, de ressources humaines et autres ». La prise de décision, collégiale par tradition, passe par des réunions organisées au niveau des départements, des facultés et du conseil des affaires universitaires, ainsi que par tout un éventail de commissions représentatives, nommées par les organes de gouvernance pour conduire les affaires de l'université.

Il n'est pas étonnant, dans les conditions actuelles, qu'un bon nombre de discussions et de débats portent sur des questions qui concernent les universités, et l'enseignement supérieur en général. Dans le cadre de son mandat, la HEA a pris les devants en présentant divers rapports sur des questions telles que l'équité et l'accès, la gouvernance financière des universités, les mécanismes de rétention des étudiants, le recours à l'enseignement ouvert et à distance, les schémas de participation des étudiants, le statut social et les conditions de vie des étudiants. La CHIU finance, parfois conjointement avec la HEA, l'élaboration, par des consultants, de rapports sur des aspects particuliers de l'enseignement supérieur, comme le potentiel de l'apprentissage sur Internet (e-learning), ou des questions plus générales pour les universités. Voir le rapport *The University Challenged : A Review of International Trends and Issues with Particular Reference to Ireland* (Skilbeck, 2001). La CHIU propose par ailleurs des séminaires de planification stratégique à l'intention des responsables d'université, destinés à promouvoir les meilleures pratiques de gouvernance. L'Université nationale d'Irlande et les différentes universités apportent traditionnellement un soutien financier aux conférences et séminaires consacrés aux questions relatives à l'enseignement supérieur. Toutes ces initiatives visent à encourager un débat et un dialogue informés au sein de l'opinion publique. À l'occasion, le ministère de l'Éducation et de la Science organise des conférences, comme celle de juin 2003 sur les conséquences, pour l'enseignement supérieur irlandais, des objectifs fixés par la Commission européenne à l'horizon de 2010. Dans l'ensemble, on peut affirmer que des débats constructifs ont lieu et que des rapports bien documentés sont disponibles sur des questions clés pour l'enseignement universitaire. Cependant, il convient également de noter que de nombreux universitaires et chercheurs ne s'intéressent pas beaucoup à ces problèmes plus vastes (FGS Consulting pour la CHIU, p. 7). En ces temps de profondes mutations, il est difficile d'amener l'ensemble des acteurs de la vie universitaire à se pencher sur la question de l'interface entre l'université et la société. Étant donné la spécialisation croissante de leur travail, l'importance pour leur carrière de publier les résultats de leurs recherches, ainsi que leur charge de travail globale, les universitaires ne peuvent pas s'engager activement dans des débats généraux qui n'ont pas d'incidence directe sur leurs travaux. C'est peut-être une conséquence

inévitabile du mode de vie des grandes universités, mais elle risque de conduire à un appauvrissement de la vie universitaire.

Les tendances et défis de la recherche

Dans la société du savoir, la recherche occupe à l'évidence une place centrale pour les universités et la société. Cependant, comme le souligne le chapitre 11, l'Irlande finance traditionnellement peu la recherche universitaire. Le revirement de tendance ne s'est produit que vers la fin des années 90, mais, dans le contexte de dénuement qui régnait alors, il n'en a eu que plus de valeur. La mise en place du Programme de recherche dans les établissements du supérieur (*Programme for Research in Third-Level Institutions – PRTL*), sous la houlette de la HEA, des deux conseils de la recherche (IRCSET et IRCHSS), ainsi que de la *Science Foundation Ireland* ont largement modifié la donne. Les pouvoirs publics ont débloqué des sommes colossales, car ils cherchaient à promouvoir la recherche et le développement à l'échelle nationale, et à faire progresser le niveau de qualification de la population. À la lumière de diverses analyses, les autorités irlandaises ont pris conscience que leur pays devait cesser d'être un importateur de technologie pour devenir une société reposant sur l'efficacité et faisant de l'innovation le moteur de son développement.

Les nouveaux organismes de recherche et modes de financement ont suscité un changement de culture au sein des universités. L'instauration d'une procédure d'appel d'offres pour l'obtention d'un financement incite les chercheurs à apporter un soin tout particulier à l'élaboration de leurs projets de recherche. De plus, elle les encourage à soumettre des projets en collaboration, et favorise les partenariats entre départements, facultés, voire entre établissements. Cette nouvelle approche, qui se dotait aussi d'une dimension internationale, a également été encouragée par les projets de recherche s'inscrivant dans un cadre fixé par l'UE. Les universitaires irlandais participent ainsi de plus en plus à des recherches en partenariat avec des universités de nombreux pays d'Europe. Dans le cadre des projets de recherche de la *Science Foundation Ireland*, d'éminents scientifiques étrangers ont été incités à venir en Irlande et à travailler avec des équipes irlandaises dans de nouveaux centres de recherche universitaires. La collaboration, la masse critique et la création de réseaux internationaux s'enracinent profondément dans la tradition de recherche des universités irlandaises.

Ces considérations n'enlèvent rien à l'engagement actuel des chercheurs dans leur domaine de compétence. Par ailleurs, les universités irlandaises sont très attachées à la recherche, car la qualité de l'enseignement en dépend de façon essentielle. Si les établissements sont conscients qu'ils doivent développer des créneaux de recherche spécialisés, leur culture s'oppose fortement à toute démarcation entre universités « de recherche » et

« d'enseignement ». Certains universitaires se préoccupent également des tendances susceptibles de conduire à des déséquilibres dans les programmes de recherche. Certains aspects de la science et de la technologie liés aux nouveaux produits et besoins économiques ont tendance à mobiliser plus que d'autres l'attention, le soutien et l'approbation de l'opinion publique. Le risque, c'est que, dans le débat relatif à leur « intérêt pour la recherche », les disciplines plus traditionnelles, dotées d'une grande valeur culturelle, soient perdantes. Les universités font non seulement toujours de la recherche fondamentale, mais également de la recherche appliquée. L'émergence d'entreprises de campus et de parcs technologiques associés à certaines universités en est une parfaite illustration.

Depuis quelques années, les universités nomment des doyens de la recherche, qui coordonnent, facilitent et lancent des projets de recherche. La plupart des universités ont défini une stratégie de recherche et adopté des chartes, qui fixent les valeurs et les objectifs, les principes directeurs des procédures, ainsi que les droits des différentes parties prenantes. Elles établissent aussi des processus budgétaires et comptables efficaces. La principale préoccupation pour l'avenir réside dans le maintien d'un niveau de financement suffisant pour permettre à cet aspect redynamisé de la vie universitaire irlandaise de tenir ses promesses. La politique de recherche doit s'inscrire sur le long terme, afin d'engendrer de la cohérence, un climat de confiance et des partenariats. L'Irlande est au seuil d'une ère nouvelle dans le domaine de la recherche et a besoin d'un soutien solide pour remplir ses objectifs sur la durée.

Le financement des universités

Les dépenses consacrées à l'enseignement universitaire, autrefois très faibles, ont évolué en quelques décennies. En 1965, moins de IRL 10 millions étaient alloués à l'éducation, contre EUR 550.9 millions en 2002. Au premier abord, la différence semble impressionnante, mais, à y regarder de plus près, le financement des universités se heurte à de graves problèmes. L'augmentation considérable du nombre d'étudiants et le coût nécessaire pour des cours de qualité exercent des pressions significatives sur la gestion financière des établissements. Il faut y ajouter l'ambition des pouvoirs publics, qui veulent que l'enseignement universitaire irlandais se classe « dans le peloton de tête de l'OCDE en termes de qualité et de participation » et un fossé se creuse entre les attentes et la réalité. Il suffit de replacer dans une perspective comparative les chiffres relatifs au rang de l'Irlande en termes de dépenses d'enseignement supérieur. Ainsi, selon la publication de l'OCDE *Regards sur l'éducation* (2003), l'Irlande se classe 18^e sur 28 pays pour les dépenses en pourcentage du PIB par habitant, 10^e sur 18 pour les dépenses cumulées par étudiant sur la durée moyenne des études supérieures, et 8^e sur

29 pour les dépenses consacrées aux établissements d'enseignement supérieur en pourcentage du PIB. En outre, l'Irlande consacre 1.5 % de son PIB à l'enseignement supérieur. En termes de dépenses par étudiant pour la recherche et le développement dans les établissements d'enseignement supérieur, elle arrive à la 14^e place sur 21 pays. Le financement émanant du secteur privé équivaut à seulement 0.3 % de son PIB, contre 2.7 % pour les États-Unis et 2.6 % pour le Canada et le Luxembourg, qui se classent en haut du tableau. Ces données montrent que, pour le financement de l'enseignement supérieur, l'Irlande ne se situe pas dans le groupe de tête des pays de l'OCDE. En effet, le niveau de ses dépenses représente 54 % de celui des États-Unis, 60 % de celui de la Suisse, 73 % de celui de la Norvège et 74 % de celui du Canada. Suite à la prise de conscience, dans les pays développés, de l'importance stratégique de l'investissement dans l'enseignement supérieur, ces pays tentent, par de nouveaux projets et un surcroît d'investissement, de mieux se positionner dans un environnement de plus en plus concurrentiel. Pour atteindre le niveau d'excellence qu'elle ambitionne, l'Irlande a donc encore beaucoup de chemin à faire.

Pendant, il semblerait que la tendance politique aille en sens inverse. L'analyse effectuée par le cabinet-conseil irlandais FGS pour la CHIU, en novembre 2003, fait apparaître que, sur la période 1995-2001, le soutien public direct aux universités par étudiant s'est réduit de EUR 1 240 (aux prix de 2002) (FSG Consulting pour la CHIU). L'étude des estimations pour 2004 indique une nouvelle réduction de EUR 840 par étudiant, et une stagnation des dépenses courantes pour l'enseignement universitaire, ce que la CHIU et les commentateurs extérieurs considèrent comme une réduction d'au moins 10 %. Les dépenses d'investissement sont, elles aussi, fortement comprimées³.

Ainsi, les limitations financières posent de graves problèmes aux universités irlandaises qui s'efforcent de faire en sorte que leur enseignement soit d'une qualité comparable à celui dispensé dans les meilleures universités étrangères. L'enseignement universitaire en Irlande est fortement tributaire des subventions directes de l'État. Ainsi, sur l'année 2000-01, cinq des sept universités du pays ont reçu plus de 80 % de leur budget de l'État, 78 et 76 % respectivement pour les deux principales (UCD et *Trinity College*). La suppression, depuis 1996, des frais de scolarité au niveau pré-licence a rendu les universités encore plus dépendantes du ministère des Finances. L'Irlande, petit pays dont l'économie n'est prospère que depuis peu, ne recevait traditionnellement pas de financements privés pour ses universités, à l'exception des dons émanant d'une fondation philanthropique américaine dans les années 90. Même si l'on tient compte de la contribution de cette dernière, les fonds privés couvraient à peine 0.5 % des dépenses courantes. Depuis, les priorités de cette fondation ont changé. Un certain nombre de projets d'investissement sont financés par des particuliers fortunés, mais les

sommes sont clairement affectées à des projets spécifiques. Il n'y a aucune raison de penser que, du moins à moyen terme, les actions philanthropiques représenteront un jour une source de financement considérable pour les universités irlandaises, contrairement à ce qui se passe dans des pays mieux lotis.

Néanmoins, il est nécessaire de diversifier à l'avenir les sources de financement de l'enseignement universitaire. Les instances dirigeantes des universités étudient diverses propositions : faire payer des frais de scolarité aux étudiants étrangers, revoir la question de ces frais, dispenser des cours payants, accroître les revenus issus de la recherche, augmenter les revenus d'origine commerciale, rechercher des sponsors dans l'industrie et favoriser la philanthropie. Cependant, on considère que les revenus attendus de la plupart de ces sources sont très limités. Il est donc clair que la poursuite du développement de l'université irlandaise repose sur des fondements précaires. Elle peut toutefois être fière des avancées significatives réalisées dans de nombreux domaines. On enregistre en effet de nombreuses réformes et évolutions utiles. Les ressources nécessaires pour que l'université puisse relever son niveau dans un contexte de concurrence mondiale ne sont toutefois pas disponibles. Dans une telle situation, toutes les parties ayant une responsabilité dans l'avenir de l'enseignement universitaire en Irlande ont des défis à relever.

Pour une culture universitaire de qualité

Dans le contexte de l'enseignement supérieur de masse, il est compréhensible que la plupart des établissements modernes se préoccupent de l'obligation de rendre des comptes et de l'assurance qualité. L'Irlande, comme les autres pays industrialisés, met l'accent sur la responsabilité, la transparence et la qualité. Il fallait donc que les universités apportent, elles aussi, la preuve tangible qu'elles faisaient un travail de qualité, comme elles le prétendaient. En 1995, la CHIU a décidé d'introduire de nouvelles formes d'assurance qualité pour les universités. Elle a élaboré un système formel de procédures d'auto-évaluation interne des départements et des unités administratives, sur une base régulière. Ces rapports d'auto-évaluation sont soumis à un examen par des pairs extérieurs, qui se rendent aussi dans les départements, examinent les équipements, organisent des réunions avec le personnel, les étudiants et d'autres parties prenantes. À la lumière de leurs investigations, les examinateurs rédigent un rapport qu'ils présentent aux instances dirigeantes de l'université. Ces rapports forment la base des discussions avec le département ou l'unité en question, en vue de mettre en œuvre certaines recommandations. Les rapports des examinateurs extérieurs et les réponses des départements concernés sont généralement disponibles sur le site Web de l'université. La Loi de 1997 sur les universités prévoit également un examen global des établissements. La HEA

envisage actuellement une telle étude. Elle joue un rôle de supervision général; elle a pour mission de veiller à ce que les processus d'assurance qualité soient appliqués de manière satisfaisante. Les mécanismes d'assurance qualité adoptés par la CHIU présentent l'avantage considérable de permettre aux établissements universitaires de s'approprier les projets. On est ainsi passé d'une culture d'isolement relatif des départements à une culture d'ouverture, de coopération et d'élaboration de normes acceptées au niveau de l'établissement. Chaque université a, par ailleurs, instauré une unité de promotion de la qualité, ou un service équivalent, afin de faire avancer le processus et d'assurer l'interface entre le département et les examinateurs externes.

Une initiative très importante a été lancée début 2003 : la CHIU, en accord avec la HEA, a créé le Conseil de la qualité des universités irlandaises (*Irish Universities Quality Board* – IUQB). Ce dernier se compose d'un certain nombre d'universitaires irlandais, d'experts internationaux et de personnel externe aux universités. Présidé par un juge, il est le garant de la qualité des universités irlandaises et en contact avec des organismes similaires à l'étranger. Les universités irlandaises ont également noué des liens étroits avec l'Association européenne de l'université (EUA), qui s'engage elle-même à promouvoir l'assurance qualité. L'examen des universités irlandaises, prévu pour 2004, sera mené sous les auspices de l'EUA.

Notes

1. Commission on Higher Education, *Presentation and summary of report* (Pr 9326) (Dublin, 1967), pp. 22-3. Dans les années 70, les *colleges* de la NUI avaient mis en place des commissions d'évaluation spéciales pour les nominations, qui rendaient compte aux divers organes consultatifs et chargés des nominations.
2. Communiqué de presse du ministre Richard Burke sur les nouvelles propositions du gouvernement, 16 décembre 1974.
3. Garret Fitzgerald, *The Irish Times*, 22 novembre 2003.

Références

- CEC (Commission of the European Communities) (2003), *The Role of the Universities in the Europe of Knowledge*, CEC, Bruxelles.
- Commission on Higher Education (1967), *Report* (Pr9389), Commission on Higher Education, Dublin.
- Department of Education (1984), *A Programme for Action in Education, 1984-87*, Stationery Office, Dublin.
- FGS Consulting pour la CHIU (Conference of Heads of Irish Universities) (2003), *The Future Funding of the Irish University Sector*, CHIU, Dublin.

PARTIE II
Chapitre 13

Les instituts de technologie

Ce chapitre décrit le réseau d'instituts de technologie en Irlande. Il explique le rôle très unique de l'Institut de technologie de Dublin, le développement des collèges régionaux de technologie, la gestion des instituts, et le besoin (ainsi que les pressions) pour un nouveau cadre législatif.

Introduction

Nés dans les années 70, les instituts de technologie sont des établissements relativement récents dans le paysage éducatif irlandais. Afin d'appréhender le mieux possible le contexte, l'origine, l'évolution, le contenu des cours, la reconnaissance des qualifications, le mode de participation des étudiants, les mécanismes d'assurance qualité et le cadre juridique, nous avons pris le parti de les traiter en tant qu'ensemble dans ce chapitre, étant donné qu'ils sont étroitement liés aux phases de mutation rencontrées. Les modifications qui ont marqué leur histoire ne peuvent être comprises que dans le contexte politique, très changeant. Alors que la période envisagée (30 ans) est relativement courte, les établissements en question ont connu un grand nombre de réorientations politiques, parfois contradictoires. Plusieurs batailles politiques expliquent les évolutions qui ont conduit à la situation actuelle. En outre, il est évident que l'histoire de ces établissements est loin d'être arrivée à son terme. Il convient de percevoir la dynamique du changement en ce début de siècle. Dans l'ensemble, malgré bon nombre de problèmes politiques, les instituts de technologie sont reconnus comme une réussite du système d'enseignement supérieur irlandais.

Il existe deux catégories distinctes d'instituts de technologie. La première regroupe 13 établissements apparus sous le nom de *colleges techniques régionaux* (*Regional Technical Colleges*). Un autre institut, l'Institut de technologie de Dublin (DIT), se différencie par son origine. Il s'est développé séparément des *colleges techniques régionaux*. Aujourd'hui, le DIT compte davantage d'étudiants que les autres établissements d'enseignement supérieur en Irlande et propose une vaste gamme de cours. Par souci de clarté, ces deux catégories seront traitées séparément.

Les origines des *colleges techniques régionaux*

Au début des années 60, l'Irlande ne disposait que d'un nombre très réduit d'établissements d'enseignement technique supérieur. Les seuls véritablement importants relevaient des comités d'enseignement professionnel (VEC) de Dublin et de Cork. Les techniciens et diplômés qui sortaient de leurs rangs étaient peu nombreux et la plupart des étudiants dépendaient de l'Institut de la ville et des corporations de Londres (*City and Guilds of London Institute*) pour leurs examens et leurs diplômes. À cette époque, l'Irlande était au seuil d'une période de bouleversements

économiques et sociaux. En 1958, le gouvernement a publié un Livre blanc sur l'expansion économique, dont est issu le premier plan économique et qui a transformé les comportements vis-à-vis du développement économique et industriel. Dès lors, les économistes ont souligné que l'enseignement était un investissement économique, et non pas un service à des consommateurs. La prospérité d'une société et d'une économie modernes était tributaire de la disponibilité d'une main-d'œuvre instruite, et notamment d'un nombre suffisant de techniciens et de diplômés de l'enseignement technologique.

Un certain nombre de bilans ont été entrepris afin d'évaluer l'adéquation du système éducatif irlandais aux objectifs fixés par les nouveaux plans de développement industriel. Parmi eux, il convient de remarquer celui de la Commission de l'enseignement supérieur (*Commission on Higher Education*, 1960-67), l'étude *Investissement dans l'enseignement : Irlande* (1962-65), ainsi que celle de l'OCDE *La formation des techniciens en Irlande* (1962-64). Dans le contexte d'une société industriellement sous-développée, les analystes de l'OCDE qui s'intéressaient à l'enseignement technique ont dû faire face à un manque de données statistiques et de clarté quant aux besoins d'enseignement technique et technologique. Le rapport de l'OCDE incitait à proposer rapidement des cursus techniques supérieurs reposant sur les mathématiques et la physique. Les analystes envisageaient également la nomination d'un comité national chargé de la structure des cours et des filières, de la collaboration avec l'industrie, etc. Ce rapport a été approuvé lors d'une réunion à Paris en janvier 1963. Quelques mois plus tard, le 20 mai 1963, M. Hillary, ministre de l'Éducation, a annoncé, entre autres changements de la politique de l'enseignement, que l'État allait mettre en place plusieurs *colleges* techniques régionaux (*Regional Technical Colleges*) ainsi qu'un certificat de fin d'études délivré par les écoles techniques (*technical school leaving certificate*) (OCDE, 1964, pp. 90-92, 110-112).

Dans ses projections pour 1971 des besoins en main-d'œuvre et de l'offre de personnel aux qualifications adaptées, le rapport *Investissement dans l'enseignement : Irlande* (1965) estimait que le pays connaîtrait de graves pénuries de main-d'œuvre qualifiée si aucune mesure correctrice n'était prise. La Commission de l'enseignement supérieur attirait également l'attention sur le caractère inadéquat des études techniques et technologiques.

C'est dans ce contexte que les *colleges* techniques régionaux ont été mis sur pied. En septembre 1966, le ministre de l'Éducation a annoncé que l'État avait décidé d'en ouvrir huit. Il a nommé un Comité directeur (*Steering Committee*) pour le conseiller sur l'enseignement technique et, en particulier, sur les fonctions qu'il serait préférable d'attribuer à ces *colleges*. Ce comité devait également proposer un plan de développement à un groupe désigné pour construire ces *colleges*. Le Comité directeur a présenté son rapport en avril 1967. Pour lui, les *colleges* devaient être un lieu de formation au commerce

et à l'industrie, destinée à un large éventail de métiers, des métiers manuels aux professions spécialisées de très haut niveau, notamment en ingénierie et en sciences, mais aussi dans d'autres spécialités, telles que le commerce ou les langues. Pour des raisons de planification, il a été admis que les *colleges* devaient proposer :

- un enseignement secondaire (post-obligatoire) de deuxième cycle, débouchant sur un *Leaving Certificate* (certificat de fin d'études) ;
- Un enseignement secondaire (*junior* et *senior cycle*) débouchant sur un *Trade Certificate* (certificat d'apprentissage) ;
- un enseignement offrant des qualifications techniques à différents niveaux ;
- un enseignement menant à une qualification d'enseignement supérieur, ou, dans certains cas, à une qualification professionnelle ;
- des programmes de formation des adultes.

Le comité a conseillé au ministre de mettre en place aussi tôt que possible les huit *colleges* techniques régionaux. Il a également formulé des recommandations sur la procédure, ainsi que deux autres avis importants : instaurer un Conseil national pour les diplômés du supérieur (*National Council for Educational Awards* – NCEA) aux responsabilités multiples concernant la reconnaissance et la validation des formations (ce conseil a été créé sur une base *ad hoc* en 1972) et établir des *Regional Education Councils*, conseils responsables de l'enseignement dans chacune des régions. Cette proposition n'a jamais été concrétisée (*Steering Committee for Technical Education*, 1969). Il convient de noter que le rôle que le Comité directeur entendait accorder aux *colleges* techniques régionaux se concentrait davantage sur le secondaire et la formation complémentaire que sur le supérieur. Cependant, dans les années qui ont suivi, à mesure que les *colleges* se développaient, c'est ce dernier qui est devenu prédominant. À l'exception de la proposition de former des *Regional Education Councils*, les pouvoirs publics ont souscrit à la plupart des conclusions du Comité directeur.

Le Comité directeur n'avait pas envisagé que les *colleges* techniques régionaux se retrouveraient sous le contrôle des comités d'enseignement professionnel (VEC) de la région où ils étaient situés, étant donné qu'ils bénéficiaient d'une image nouvelle pour l'enseignement technique. Toutefois, l'Association irlandaise pour l'enseignement professionnel (*Irish Vocational Education Association*) a fait pression pour obtenir la gestion des *colleges*. Au début de 1969, le ministre de l'Éducation a annoncé que les *colleges* seraient gérés par un conseil d'administration (*board of management*) nommé conformément à l'article 21(2) de la Loi de 1930 sur l'enseignement professionnel (*Vocational Education Act*). Il est également révélateur que le syndicat du personnel de ces *colleges* fût le Syndicat des enseignants d'Irlande

(*Teachers Union of Ireland*), solidement ancré dans les établissements de formation professionnelle du secondaire. Cette organisation, en place jusqu'à l'adoption de la Loi de 1992 sur les *colleges* techniques régionaux (*Regional Technical Colleges Act*), a eu de nombreuses conséquences et s'est révélée trop limitée pour les *colleges*, qui s'envisageaient essentiellement, à l'avenir, comme des établissements d'enseignement supérieur. Les directeurs/directeurs financiers (*Chief Officer/Accounting Officers*) des *colleges* techniques régionaux étaient les directeurs généraux (*Chief Executive Officers*) des comités d'enseignement professionnel (VEC) dont ils dépendaient. Il découle de cette situation une ambiguïté quant au rôle du principal du *college* vis-à-vis les directeurs généraux. Des tensions sont apparues car on a pu observer une tendance à traiter les *colleges* techniques régionaux un peu comme les écoles du secondaire. Compte tenu de son expérience dans le secondaire, le syndicat des enseignants et les nombreux enseignants des *colleges* techniques régionaux (qui, dans le système du VEC, avaient passé de longues années à former des apprentis avant l'ouverture des *colleges* techniques) ont adopté une attitude vis-à-vis de l'enseignement et des questions de gestion qui correspondait davantage au secondaire à l'instar de cet accord conclu avec le ministère de l'Éducation selon lequel le personnel enseignant était libéré de ses fonctions entre le 20 juin et le 1^{er} septembre de chaque année. Au départ, l'accent était essentiellement placé sur la fonction pédagogique au sein des instituts de technologie, et très peu sur la recherche. Les *colleges* techniques étaient directement financés par le ministère de l'Éducation et de la Science via des crédits qui transitaient par les VEC.

Le développement des *colleges* techniques régionaux

Les cinq premiers *colleges* techniques régionaux – Athlone, Carlow, Dundalk, Sligo et Waterford – ont commencé à fonctionner à plein régime à l'automne 1970. Un programme de bourses d'études spécifiques a été mis en place, mais, contrairement à celles destinées à l'enseignement supérieur, instaurées en 1968, ces bourses étaient accordées au mérite. Le *college* technique régional de Letterkenny a ouvert ses portes en 1971, celui de Galway en 1972 et celui de Cork en 1974; enfin, le *college* technique de Tralee a accédé au statut de *college* technique régional en 1977. Ainsi, durant la décennie 70, en l'espace de quelques années est né un réseau de *colleges* techniques régionaux aux solides attributions, qui permettaient de répondre aux besoins d'éducation et de formation des différentes régions. Au départ, la création de formations de techniciens et de techniciens supérieurs représentait une grande partie des activités de ces *colleges*, aux niveaux du *certificate* et du *diploma*.

Le Conseil national pour les diplômés du supérieur (NCEA) a été instauré en mars 1972 pour répondre à un besoin particulier, sur le modèle du Conseil

national pour les diplômés universitaires de la Grande-Bretagne. Le NCEA est devenu l'organe qui valide les cursus des *colleges* techniques régionaux et sanctionne la qualification de la plupart des cursus proposés. Néanmoins, certains *colleges* préparaient également leurs étudiants aux examens d'établissements professionnels, qui constituaient les agences de certification de ces cursus. Le NCEA a nommé des comités de l'enseignement, qui, à leur tour, ont mis en place des groupes disposant des compétences nécessaires pour procéder à des évaluations dans des domaines de spécialité. Il a en outre nommé plusieurs examinateurs externes pour contrôler les performances des étudiants lors des examens finals. Ces intervenants disposaient donc d'une vaste gamme d'expériences et de compétences, venant aussi de sphères autres que l'enseignement formel, ce qui a enrichi les discussions sur les programmes. Le cadre des cursus a évolué de sorte que ces établissements puissent délivrer un *National Certificate* après l'équivalent de deux années d'études à temps complet, un *National Diploma* après une année supplémentaire de spécialisation ou à la fin d'un cursus de trois ans, ainsi qu'un *degree* qui sanctionne l'équivalent de quatre années d'études à temps complet. Le tableau ci-dessous présente l'évolution du nombre d'étudiants dans les *colleges* techniques régionaux entre 1970 et 1974 :

Tableau 13.1. **Évolution du nombre d'étudiants à temps complet dans les colleges techniques régionaux, 1970-1974**

	Secondaire	Supérieur	Total
1970-1971	278	194	472
1971-1972	529	590	1 119
1972-1973	560	1 214	1 774
1973-1974	526	1 600	2 126

Source : Clancy, P. (1982), *Participation in Higher Education: A National Survey*, HEA.

Cependant, les avancées du NCEA et des *colleges* techniques régionaux ont été tempérées par une période de vastes remaniements, suite à la décision surprise du gouvernement de coalition, en 1974, d'abandonner la politique binaire pour l'enseignement supérieur et d'adopter un modèle polyvalent. Le NCEA devait se voir retirer ses attributions de délivrance de diplômes et être restructuré sous forme de Conseil pour l'enseignement technologique (*Council for Technological Education*), dont la fonction serait de planifier et de coordonner les cursus, de valider les connaissances et de délivrer des qualifications supérieures ne menant pas à un *degree*, pour les *colleges* techniques régionaux et divers autres établissements. Les conséquences de cette décision sont traitées au chapitre 12. Nous nous contenterons ici de remarquer que cette réorientation a causé un émoi considérable dans le secteur non universitaire. Les principaux et le personnel des *colleges* techniques régionaux ont fait part

de leur inquiétude face à ce qu'ils considéraient comme une dévalorisation de ce secteur alors même qu'il était en train de se développer. En septembre 1976, le ministre de l'Éducation a mis en place un groupe de travail destiné à rédiger un projet de loi sur l'enseignement afin de concrétiser les projets du gouvernement, mais ce groupe a été dépassé par les événements. Suite aux élections de juin 1977, le gouvernement a été remanié, le système binaire réintroduit et le pouvoir de délivrer des diplômes restitué au NCEA. L'existence de ce dernier n'a été inscrite dans la législation que grâce à la loi de 1979 qui porte son nom (NCEA Act). En vertu de cette loi, le NCEA avait pour mission générale de promouvoir, coordonner et développer l'enseignement technique, industriel, scientifique, technologique et commercial dispensé en dehors des universités, qu'il soit pratique ou théorique, ainsi qu'une fonction de promotion de la culture générale. Il n'exerçait plus aucune fonction de planification.

Malgré les bouleversements politiques du milieu des années 70, les étudiants du secteur non universitaire ont pu bénéficier de financements du Fonds social européen (FSE) à compter de 1975. La politique adoptée consistait à orienter ces ressources financières sur l'expansion des cycles courts de l'enseignement supérieur. En 1984-1985, 12 000 étudiants suivaient un enseignement financé par le FSE. Alors qu'avant 1970, l'offre de cycles courts était très restreinte, en 1981, l'Irlande était, après les Pays-Bas, le pays où la proportion d'étudiants du supérieur inscrits dans des cycles courts était la plus élevée (White, 2001, p. 164). Le nombre d'étudiants à temps complet inscrits dans des *colleges* techniques régionaux a enregistré une croissance impressionnante au cours des 10 premières années d'existence de ces derniers : ils étaient 5 965 en 1980, contre 194 en 1970, soit une croissance d'approximativement 145 % par an. En 1980, on dénombrait environ 10 000 étudiants à temps partiel (White, 2001, Appendix 1, pp.282-283). Les étudiants des *colleges* techniques régionaux bénéficiaient d'un ratio membres du personnel/étudiants bien plus favorable que ceux des universités, mais l'équipe administrative était plus limitée. Un certain nombre d'analyses ont également montré que ceux qui suivaient une formation professionnelle dans un *college* technique régional parvenaient en général à trouver un emploi.

On pourrait croire que le cadre du secteur non universitaire du système binaire de l'enseignement supérieur était fixé en 1980, mais tel n'était pas le cas. Les divers établissements ont continué de croître et de prospérer, et ne se satisfaisaient pas de ce cadre. Ainsi, les deux instituts nationaux d'enseignement supérieur (NIHE), sis à Limerick (1972) et à Dublin (1980), ont fait pression pour être reconnus comme des universités. En 1986, les pouvoirs publics ont mis en place un groupe d'études international, sous la houlette de Tom Hardiman, dont la mission était, entre autres, d'examiner la possibilité de constituer une université technologique à partir des deux instituts nationaux d'enseignement

supérieur. Ce groupe est parvenu à la conclusion que ces deux instituts devraient délivrer leurs propres diplômes et fonctionner comme des universités indépendantes, l'Université de Limerick (*University of Limerick*) et celle de la ville de Dublin (*Dublin City University*). En mai 1989, un amendement aux lois sur les instituts nationaux d'enseignement supérieur (*NIHE Acts*) a été voté afin de faire de ces instituts des universités, et de leur administrateur un président, de les autoriser à délivrer des *degrees*, *diplomas* et *certificates* et de donner à leurs organes de gouvernance la capacité d'élargir les fonctions des universités, sous réserve du feu vert du ministère de l'Éducation. Ainsi, ces deux établissements sont passés dans le secteur universitaire, ce qui a été interprété par certains commentateurs comme un affaiblissement du modèle binaire.

Vers un nouveau cadre législatif

Les *colleges* techniques régionaux, qui, à la fin des années 80, avaient fait la preuve de leur succès au sein du système d'enseignement supérieur irlandais, commençaient à penser que le cadre de leur gestion et les limitations aux actions lancées sur leur initiative étaient sources de frustration. Bien que le Livre vert (1985) du ministre, M. Hussey, ait recommandé d'accroître l'autonomie accordée à ces *colleges* et de les soustraire au contrôle des VEC (projet également approuvé par le rapport Hardiman), il a fallu un certain temps et beaucoup d'activité politique avant d'y parvenir. Comme nous l'avons noté au chapitre 11, avec la Loi de 1992 sur les *colleges* techniques régionaux (*Regional Technical Colleges Act*), les *colleges* techniques n'étaient plus placés sous l'autorité des VEC et disposaient de davantage de liberté d'action, sous réserve de l'accord du ministère de l'Éducation. Cette loi a donné aux établissements la capacité d'exploiter leur savoir dans l'intérêt du développement régional et national. L'organisation administrative a bénéficié d'améliorations indispensables. La recherche appliquée et le rôle consultatif ont été largement renforcés. Depuis dix ans, les *colleges* participent à des programmes de transfert de recherche et de technologie (*Research and Technology Transfer Programmes*) avec l'industrie ou les entreprises. Leur rôle régional reste primordial. Leur situation géographique et leur orientation sur l'industrie en font d'importants catalyseurs du développement local. Leur rôle dans le cadre de la Stratégie d'aménagement du territoire (*National Spatial Strategy Plan*, 2003) semble assurer leur essor futur. La réussite des travaux de certains d'entre eux ces dernières années, avec des installations innovantes et des initiatives de développement d'entreprises directement sur les campus, devrait susciter un intérêt considérable de la part des entreprises régionales. En 1998, une entreprise – le *Technology Network* – a été fondée conjointement par ces instituts et *Entreprise Ireland* (agence de développement des entreprises nationales) afin de

maximiser l'impact de la recherche et des transferts de technologie sur le développement économique régional.

En 1998, les *colleges* ont été rebaptisés en « instituts de technologie » (*Institutes of technology*). Il a également été convenu que, s'ils remplissaient certains critères, les instituts pourraient être autorisés à délivrer leurs propres diplômes. Ainsi, en 2003, ceux de Waterford et de Cork ont obtenu ce droit. À la fin de cette même année, le Conseil pour la certification de l'enseignement supérieur et de la formation (HETAC) a aussi donné cette autorisation à l'institut de Waterford pour les doctorats et *masters*.

On savait depuis longtemps que l'enseignement supérieur non universitaire posait de graves problèmes, tant au niveau des cursus proposés que de leur accès, à Dublin et dans ses environs. La création de l'Institut de technologie de Tallaght (*Tallaght Institute of Technology*) visait à y remédier. Plus récemment, l'Institut d'art, de *design* et de technologie de Dun Laoghaire (*Dun Laoghaire Institute of Art, Design and Technology*) et l'Institut de technologie à Blanchardstown ont été implantés à un emplacement stratégique, afin de desservir Dublin et ses environs. De plus, en 1998, le *College* technique de Limerick (*Limerick Technical College*) a été transformé en Institut technologique de Limerick (*Limerick Institute of Technology*), ce qui a porté le nombre total de ces instituts à 13.

Les indicateurs du succès des *colleges* techniques régionaux

Alors que les divers modes d'organisation évoluaient, le nombre d'étudiants ne cessait de croître au fil des ans, comme l'indique le tableau suivant.

Tableau 13.2 Nombre d'étudiants inscrits à temps complet dans les *colleges* techniques régionaux/instituts de technologie, 1980-2001

	1980-1981	1985-1986	1990-1991	1995-1996	2000-2001
Nombre d'étudiants	5 965	11 139	16 801	26 820	38 000

Source : Conseil des directeurs d'instituts de technologie (1999), *Technological Education : The Key to the Competitive Knowledge Society*, et chiffres du ministère de l'Éducation et de la Science.

Les instituts de technologie accueillent également un grand nombre d'étudiants à temps partiel (environ 33 000 en 2001) dans diverses filières.

Ces instituts représentent actuellement 40 % des inscriptions et quelque 53 % des premières admissions dans l'enseignement supérieur. Près de 80 % des étudiants sont au niveau du certificat national ou du diplôme national (*national certificate* ou *national diploma*), les autres étant inscrits aux niveaux *bachelor* ou post-licence.

Le secteur des instituts de technologie est conscient de sa réussite et de la manière dont il s'est développé et étoffé. Dans un certain nombre de propositions à l'État, il est clairement apparu que le Conseil des directeurs d'instituts de technologie (*Council of Directors of Institutes of Technology* – CDIT) désire que ces instituts bénéficient du même niveau d'autonomie que celui dont disposent, à leurs yeux, les universités (CDIT, 1999; CDIT, 2003). Ces directeurs attendent de la nouvelle législation qu'elle les place sous l'autorité de l'Agence pour l'enseignement supérieur (HEA), de manière à atteindre leur objectif.

Origines de l'Institut de technologie de Dublin (DIT)

L'histoire et l'évolution de l'Institut de technologie de Dublin (DIT) diffèrent beaucoup de celles des autres instituts. Il est donc nécessaire de traiter cet établissement séparément si l'on veut bien comprendre son rôle dans l'enseignement supérieur irlandais. Le DIT est né en 1977 sous l'égide du Comité d'enseignement professionnel de la ville de Dublin (*City of Dublin Vocational Education Committee* – CDVEC) de la fusion de six *colleges* que ce dernier contrôlait en divers endroits de la ville. Ces *colleges* étaient depuis longtemps en relation avec le CDVEC. Il s'agissait des établissements suivants :

- *College of Technology*, Kevin Street, (1881)
- *College of Music*, Chatham Row et Adelaide Road (1890)
- *College of Commerce*, Rathmines (1901)
- *College of Marketing and Design*, Mountjoy Square (1905)
- *College of Technology*, Bolton Street (1911)
- *College of Catering*, Cathal Brugha Street (1941).

Aux premières heures de ces *colleges*, les cursus qu'ils proposaient étaient essentiellement rattachés au secondaire, et non pas au supérieur, mais en réponse à l'évolution des besoins, ils se sont peu à peu tournés vers le supérieur. Les *colleges* se concentraient sur les études et la formation appliquées à un vaste éventail de métiers et compétences, en collaboration avec les secteurs, associations professionnelles, professions et syndicats correspondants. Jusqu'aux années 70, ils étaient quasiment les seuls à proposer une formation et un enseignement techniques et technologiques.

Étant donné que, à la fin des années 60 et durant la décennie suivante, les pouvoirs publics mettaient l'accent sur la promotion de l'enseignement technique, technologique et appliqué dans toute une gamme de disciplines, ces *colleges* ont eux aussi réorganisé leurs cursus afin de mieux servir les besoins d'une Irlande davantage industrialisée. Ils sont toutefois restés à l'écart du mouvement des nouveaux *colleges* techniques régionaux. Au milieu

des années 70, l'État a voulu que les cours du supérieur qui dépendaient du CDVEC soient transférés au NIHE prévu à Dublin. Cependant, le CDVEC a réussi à contrer cette initiative et a choisi de restructurer ses *colleges* en une entité distincte, qui resterait sous son administration. Le NIHE de Dublin a ouvert ses portes en 1980 sur le site de Ballymun, dans la partie Nord de la ville, que le CDVEC avait auparavant pressenti pour son propre ensemble de *colleges*. Le CDVEC a finalement rejeté l'idée de transférer ses cours de deuxième cycle au NIHE, en ne conservant que certains diplômes, certificats, formations en apprentissage et formation pour adultes.

Le CDVEC est arrivé à la conclusion que les six *colleges* trouveraient tous un intérêt à être regroupés en confédération. C'est sur cette base qu'a été mis en place l'Institut de technologie de Dublin en 1978. La fonction du DIT était de coordonner le travail des six *colleges* et de leurs conseils respectifs (*College Councils*). Un organe de gouvernance a été formé pour les gérer, avec des membres d'horizons plus divers que le CDVEC lui-même. Les différents conseils des *colleges* (*College Councils*), le conseil des affaires universitaires (*Academic Council*) et le bureau pour l'enseignement par l'apprentissage (*Apprentice Education Board*) devaient rendre des comptes à cet organe, et non plus au CDVEC. Le DIT aspirait à mettre en place une fédération dans laquelle les *colleges* entretiendraient des liens étroits et où l'identification se ferait davantage avec le DIT qu'avec les différents *colleges*. Pourtant, le personnel a continué de percevoir son travail comme lié à son *college*, et pas à une entité plus vaste. Quoi qu'il en soit, le DIT a su apporter une plus grande coordination, améliorer les équipements et se forger une image de marque, et s'est attiré un respect croissant.

Le partenariat entre le DIT et Trinity College

Le DIT n'était pas rattaché au NCEA en ce qui concerne ses cursus ou la reconnaissance des qualifications. Il délivrait lui-même des diplômes pour quelques-uns de ses cours de premier niveau, et entretenait déjà depuis longtemps des liens avec des agences externes qui délivrent des diplômes et d'autres organismes professionnels. L'année 1976 a marqué une étape significative, avec la signature d'un accord de partenariat avec *Trinity College Dublin* (TCD), aux termes duquel *Trinity College* devait se voir confier certains des cursus débouchant sur un *degree* proposés par le DIT (University of Dublin/CDVEC, 1976). Le DIT a continué d'exercer un contrôle non négligeable sur les cursus de niveau *degree*, sous condition de l'évaluation de chaque cours par l'université et de l'approbation conjointe d'examineurs externes. Pendant les années suivantes, la majeure partie des cours dispensés au DIT en arts appliqués, milieu/cadre bâti, commerce, ingénierie, science, tourisme et alimentation pouvaient déboucher sur un *degree* du TCD. De 1975 à 1999, presque 12 000 étudiants ayant obtenu un diplôme du DIT ont pu bénéficier

d'une équivalence de niveau *degree* à *Trinity College* (Duff, Hegarty et Hussey, 2000, p. 76). Ce lien universitaire avec *Trinity College* a également constitué une incitation pour le personnel du DIT à suivre un cursus post-licence. L'exonération de frais représentait un encouragement à s'engager sur cette voie. La reconnaissance par l'université des recherches doctorales par les étudiants du DIT a été plus longue à émerger. Enfin, en 1992, un protocole d'accord a été conclu en ce qui concerne l'inscription des candidats issus du DIT aux *degrees* de niveau supérieur pour la recherche.

Sur la période de 1976 à 2001, le partenariat avec *Trinity College* s'est révélé bénéfique et productif pour le DIT, puisqu'il a permis d'étoffer les programmes amenant à un *degree* et les activités de recherche post-licence au sein des *colleges*. Il a sans doute également contribué à améliorer l'image du DIT. Il s'agissait d'une collaboration inhabituelle entre deux établissements du centre ville caractérisés par un passé, des traditions et une déontologie distincts. Cependant, de nouvelles évolutions au cours des années 90 devaient remettre en question la viabilité à long terme de ce partenariat. Si les relations sont toujours cordiales et si quelques programmes conjoints continuent d'être proposés, cette année scolaire (2003-2004) verra la fin de la délivrance de diplômes du DIT par *Trinity College*.

Vers un nouveau cadre législatif

Comme ce fut le cas avec les *colleges* techniques régionaux, l'évolution au cours des années 80 de la plupart des travaux d'enseignement supérieur et l'accent nouvellement placé sur la recherche et la concertation ont fait apparaître des tensions et le sentiment d'être limité : la Loi de 1930 sur l'enseignement professionnel (*Vocational Education Act*) constituait désormais un cadre inadapté pour le DIT. L'élaboration d'un nouveau cadre était une préoccupation inscrite dans le Livre vert du gouvernement, intitulé *Partners in Education* (1985), et a aussi été commentée par le groupe d'étude international (*International Study Group*) sur l'enseignement technologique dans son rapport de 1987. En 1992, au moment où était adoptée une loi sur les *colleges* techniques régionaux, le DIT a également bénéficié d'une loi. On peut repérer de considérables analogies de structure entre ces deux textes, mais la principale différence vient du fait que la Loi sur les *colleges* techniques régionaux ne prévoit pas que ces établissements puissent délivrer leurs propres diplômes. Le DIT, en revanche, était autorisé à attribuer, accorder ou délivrer des *diplomas*, *certificates* et autres titres. Ce dernier a dû exercer de nombreuses pressions durant le processus législatif pour obtenir le droit de délivrer ses propres diplômes. Il a, en fin de compte, pu obtenir « d'autres fonctions, notamment celle de délivrer des *degrees*, diplômes post-licence et *honorary degrees*, qui, aux termes de cette loi, pouvaient être accordés par le ministre de l'Éducation ». Une autre différence concerne le titre de président

conféré à la personne qui dirige le DIT, alors que les *colleges* techniques régionaux étaient régis par des directeurs (*chief officers*). La loi sur le DIT a fixé les attributions du DIT, dont la principale consistait à fournir un enseignement et une formation techniques et professionnels destinés à soutenir le développement économique, technologique, scientifique, commercial, industriel, social et culturel du pays. D'autres dispositions prévoyaient que l'institut s'engage dans des travaux de recherche, de conseil et de développement, par lui-même ou en collaboration avec d'autres établissements. Alors que la loi modernise le cadre législatif du DIT, certaines de ses activités de base continuaient de nécessiter l'approbation du ministre de l'Éducation.

Il restait à résoudre le problème du droit de délivrer des *degrees*. En décembre 1995, la ministre de l'Éducation a demandé à l'Agence pour l'enseignement supérieur (HEA) de nommer une équipe internationale d'analystes qui pourrait émettre des recommandations sur ce sujet. Le rapport de cette équipe a été publié en 1996, et approuvé par la HEA et la ministre. En même temps qu'il formulait toute une gamme de recommandations pour le DIT, il remarquait que « le pouvoir de délivrer des *degrees* devait être accordé à l'Institut à compter de l'année scolaire 1998-1999, et que la relation existante avec l'Université de Dublin (*University of Dublin*) devait être progressivement supprimée à partir de cette même année » (HEA, 1996b). Cette recommandation est entrée en vigueur avec la signature du décret ministériel du 15 mai 1997. Le DIT a fortement bénéficié du processus de préparation de la visite de l'équipe pour l'analyse qualité, des discussions qui se sont déroulées durant cette visite, de l'aval donné aux travaux du DIT dans ce rapport et des recommandations constructives. L'obtention du droit de délivrer ses propres diplômes a marqué, pour l'Institut, un tournant historique.

Conserver une mission caractéristique malgré un statut modifié

Le DIT désirait franchir une étape supplémentaire dans son évolution : être reconnu officiellement comme université. En juillet 1997, le nouveau ministre de l'Éducation, M. Martin, a nommé un groupe international d'analystes pour le conseiller sur cette question. Dans son rapport, le groupe précisait que, bien qu'il ne privilégiait pas la transformation immédiate en université, ce statut devrait être accordé à une date ultérieure (HEA, 1998). L'agence pour l'enseignement supérieur (HEA) n'a pas souscrit à cette conclusion, et aucune décision n'a été prise depuis.

L'une des caractéristiques distinctives du DIT réside dans l'ampleur de la gamme de cours qu'il propose, de l'apprentissage aux cours de doctorat. Il compte presque autant d'étudiants inscrits à temps partiel qu'à temps

complet. Le tableau suivant indique la proportion de chaque niveau d'études au sein du DIT en 2001 :

Tableau 13.3. **Pourcentage d'étudiants pour chaque niveau d'études au sein du DIT, 2001**

%				
<i>Certificate</i>	<i>Diploma</i>	<i>Degree</i>	<i>Post-licence</i>	Autres
17	17	58	4	3

Source : O'Hare, D. (mars 2003), *Universities and Institutes of Technology: Their Roles and Relationship in a Future Irish Education System*, document préparé pour la CHIU.

Le tableau qui suit présente une ventilation générale des filières pour les étudiants inscrits à temps complet au sein du DIT :

Tableau 13.4. **Proportion d'étudiants inscrits à temps complet par filière au sein du DIT, 2001**

%				
Commerce/sciences humaines	Science	Ingénierie	Informatique	Autres
56	13	25	4	2

Source : O'Hare, D. (mars 2003), *Universities and Institutes of Technology: Their Roles and Relationship in a Future Irish Education System*, document préparé pour la CHIU.

Le DIT propose également des programmes à l'intention des étudiants adultes et fait preuve d'initiative pour mettre en place des programmes permettant de faciliter l'inscription de ces étudiants. Au fil des ans, il a nettement amélioré ses ressources pédagogiques. Il applique de longue date des procédures d'assurance qualité, lesquelles ont été rendues plus strictes suite aux analyses internationales de ces dernières années. Les deux équipes d'analystes pensaient que le DIT saurait préserver ses caractéristiques distinctives et ses interactions avec les entreprises, les professionnels et les fédérations. Le DIT sait parfaitement que nombre de ses locaux sont surpeuplés et que ses étudiants disposent de peu d'installations de loisir. Il envisage de déménager sur un site de Grangegorman, au nord de Dublin. Ce déménagement constituerait un gain considérable en termes d'installations, mais sera long à réaliser. Si le DIT date du XIX^e siècle, il semble bien placé, en ce début du XXI^e siècle, pour poursuivre ses progrès impressionnants de ces dernières décennies.

Systèmes de gestion des instituts

Avec la récente législation, tous les instituts de technologie sont devenus des établissements du supérieur plus indépendants, et leur mode de gestion a

été modernisé. Chaque institut dispose désormais de son organe de gouvernance aux responsabilités préétablies. Les directeurs, ou le président dans le cas du DIT, sont responsables de la mise en œuvre des mesures décidées par les organes de gouvernance. Tous les instituts doivent obtenir l'aval du ministre de l'Éducation pour les décisions importantes. Ce mode de fonctionnement est source de mécontentement et les instituts font leur possible pour qu'une révision de la législation leur octroie une marge d'autonomie analogue à celle qu'ont obtenue les universités avec la loi de 1997. Ils espèrent que les amendements proposés, destinés à faciliter le transfert de l'autorité de tutelle du ministère de l'Éducation à la HEA, leur assureront un niveau d'autonomie supérieur.

Le personnel administratif des instituts, qui représentait l'un de ses points faibles, est renforcé. Les instituts continuent de bénéficier d'un meilleur ratio membres du corps enseignant/étudiants que les universités. Chaque institut dispose d'un conseil des affaires universitaires, de départements et, dans certains cas (DIT), de facultés, ce qui facilite l'organisation du personnel et les discussions. La représentation des étudiants est bien instituée dans tous les organes administratifs appropriés. Des programmes de développement des ressources humaines existent dans tous les instituts. Les mécanismes d'assurance qualité sont plutôt bien ancrés dans les traditions de ces établissements, car ces derniers doivent satisfaire aux critères d'évaluation du Conseil national pour les diplômés du supérieur (NCEA), et, actuellement, du Conseil pour la certification de l'enseignement supérieur et de la formation (HETAC). Cependant, les instituts sont eux-mêmes très actifs à cet égard, et mettent en place un système d'examen externe des départements par les pairs. À l'avenir, les instituts vont encore progresser et évoluer selon des schémas différents, en fonction de leur taille, de leur palette de filières, de la qualification de leur personnel, des résultats qu'ils obtiennent dans la recherche, de leur localisation, etc. Quoique dévoués à un réseau général d'instituts, les directeurs de ces établissements désirent que ces derniers se distinguent davantage les uns des autres.

Références

- CDIT (Council of the Directors of Institutes of Technology (1999), *Technological Education : The Key to the Competitive Knowledge Society*, CDIT, Dublin.
- CDIT (2003), Report of the Expert Working Group, *Institutes of Technology and the Knowledge Society : Their Future Position and Roles*, CDIT, Dublin.
- Clancy, P. (1982), *Participation in Higher Education : A National Survey*, HEA (Higher Education Authority), Dublin.
- Duff, T., J. Hegarty et M. Hussey (2000), *The Story of the Dublin Institute of Technology*, Blackhall, Dublin, p. 76.

HEA (Higher Education Authority) (1996b), *Review of Quality Assurance Procedures in the Dublin Institute of Technology*, Report of the International Review Team, HEA, Dublin.

HEA (1998), *Report of the International Review Group to the Higher Education Authority*, HEA, Dublin.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (1964), *The Training of Technicians in Ireland*, OCDE, Paris.

O'Hare, D. (2003), *Universities and Institutes of Technology : Their Roles and Relationship in a Future Irish Education System*, document préparé pour la CHIU, CHIU, Dublin.

Steering Committee for Technical Education (1969), *Report to the Minister for Education on Regional Technical Colleges (Pr1 361)*, Stationery Office, Dublin.

University of Dublin/CDVEC (City of Dublin Vocational Education Committee) (1976), *Agreement between CDVEC and the University of Dublin*, Dublin.

White, T. (2001), *Investing in People : Higher Education in Ireland, 1960-2000*, Institute of Public Administration, Dublin.

PARTIE II

Chapitre 14

Organisation de l'enseignement supérieur

Ce chapitre décrit divers aspects de l'organisation de l'enseignement supérieur, notamment l'équité de l'accès. Parmi les sujets abordés figurent le mode de sélection des étudiants, les profils de participation par filière, les taux d'obtention de diplôme et les taux de rétention des étudiants, l'accès aux étudiants issus de milieux défavorisés, les questions d'enseignement et d'apprentissage, les dépenses consacrées à l'aide aux étudiants, les échanges d'étudiants, les services aux étudiants, ainsi que la formation tout au long de la vie.

Mode de sélection pour l'accès à l'enseignement supérieur

L'accès à l'enseignement supérieur financé par l'État est conditionné par le cumul de points dans six matières lors de l'examen de fin d'études secondaires (*Leaving Certificate Examination*). C'est ce que l'on en est venu à appeler le « système de points » (*points system*). Ces points sont attribués en fonction des notes obtenues dans les diverses matières du *Leaving Certificate*. Les dossiers de candidature à une formation supérieure sont traités par le Bureau central des inscriptions (*Central Applications Office – CAO*). Créé en 1976, cet organisme indépendant s'est forgé une très solide réputation d'efficacité et de précision, et il est reconnu pour ses talents de communicateur. Il fonctionne en liaison avec les services d'admission des établissements, tout en travaillant étroitement avec l'Institut des conseillers d'orientation (*Institute of Guidance Counsellors*) et d'autres parties prenantes. Chaque année, le CAO publie une brochure répertoriant tous les cours de l'enseignement supérieur et délivre les formulaires de demande à tous les candidats potentiels. Ceux-ci doivent remplir ces formulaires avant la fin du mois de janvier de l'année pendant laquelle le programme d'études commence. Les élèves qui ont achevé le deuxième cycle du secondaire se font habituellement aider par les conseillers d'orientation et leurs parents pour exprimer leurs vœux compte tenu de leurs préférences professionnelles et de leurs aptitudes. Le CAO les autorise à modifier leur choix avant la publication des résultats d'examen.

Comme on pouvait s'y attendre, c'est dans les filières de prestige à vocation professionnelle, telles que la médecine, la médecine dentaire, la pharmacie ou la médecine vétérinaire, que la compétition est la plus vive en raison d'un *numerus clausus*, même s'il faut aussi totaliser un grand nombre de points pour être admis dans certaines autres disciplines où les places sont également limitées. Au total, un élève peut atteindre 600 points. L'accès aux disciplines les plus sélectives nécessite au moins 550 points. Dans la plupart des cas, le nombre de points requis diffère largement d'une formation à l'autre, mais il est en général plus élevé pour l'entrée à l'université que dans un institut de technologie.

Au fil des ans, l'éventuel impact négatif de ce système de points sur la qualité de l'enseignement secondaire a suscité un débat public d'une ampleur considérable. L'accent était mis sur la réussite, au risque de négliger les véritables objectifs de ce niveau d'enseignement, surtout pour les élèves ne souhaitant pas suivre des études supérieures. Une Commission sur le système

de points (*Commission on the Points System*) a donc été chargée d'examiner tous les aspects en jeu. Dans son rapport présenté en 1998, elle préconisait le maintien du système de points, le considérant comme le mécanisme le plus équitable et le mieux approprié. Cependant, elle proposait aussi de repenser l'examen du *Leaving Certificate* pour remédier aux problèmes soulevés. D'autres organismes, dont le Conseil national des programmes et de l'évaluation (*National Council for Curriculum and Assessment – NCCA*), ont eux aussi appelé à des réformes de cet examen, mais, à ce jour, celui-ci reste en grande partie inchangé. Autre piste de réflexion : étant donné que ce sont les sciences de la santé qui suscitent le plus une « course aux points » tout en n'accueillant qu'un petit nombre d'étudiants, on pourrait réorganiser cette filière de façon à différer la spécialisation au niveau post-licence et à atténuer les difficultés d'accès à l'université. Outre le cumul de points, les candidats doivent remplir les conditions d'inscription fixées par les différentes universités dans lesquelles ils souhaitent étudier. De surcroît, certaines facultés formulent des exigences particulières en ce qui concerne les matières obligatoires, par exemple les mathématiques pour l'ingénierie ou les sciences pour la médecine.

La plupart des établissements d'enseignement supérieur appliquent des quotas d'accès spéciaux, généralement aux élèves venant d'écoles situées dans des zones défavorisées. Des *access officers* (responsables chargés de l'accès à l'enseignement supérieur) s'occupent de ces élèves et les soutiennent après leur entrée dans l'établissement. Autre catégorie particulière : celle des étudiants « adultes » (âgés d'au moins 23 ans) qui ne remplissent pas les conditions d'admission standard. Les établissements recourent à différents mécanismes pour leur faire passer des entretiens, les suivre et les conseiller, et disposent d'un quota de places pour ceux qui ont des chances de réussir leurs études. Ces places sont le plus souvent proposées dans les facultés de lettres.

Profil des étudiants et enseignements

La demande de places dans l'enseignement supérieur ne cesse de croître à un rythme impressionnant. Le tableau 14.1 présente les inscriptions à temps complet de 1991/92 à 2001/02.

Le bond de près de 82 % du nombre total d'étudiants sur cette courte période est tout à fait frappant et s'observe pour tous les types d'établissements.

Le tableau 14.2 illustre l'évolution des inscriptions auprès des différents établissements pour l'année universitaire 2001/02, tant en ce qui concerne les étudiants à temps complet que ceux à temps partiel. Il donne un aperçu utile de la répartition et de la taille relative de la population étudiante dans les divers établissements d'enseignement supérieur en Irlande. Une analyse de l'âge des cohortes révèle que 56 % des étudiants ont entre 17 et 20 ans, 32 % entre 20 et 24 ans, mais seulement 12 % 25 ans et plus. La jeunesse des

Tableau 14.1. **Inscriptions à temps complet dans des établissements financés par l'État, 1991/92, 1996/97 et 2001/02**

Temps complet	1991/92	1996/97	2001/02
Enseignement supérieur			
Établissements relevant de la HEA	43 741	58 090	72 168
Instituts de technologie/Killybegs HTC/Tipperary Institute	29 648	41 000	49 890
National College of Ireland, Mater Dei Institute et Pontifical College	–	567	1 508
Formation des enseignants			
Formation primaire – HEA	–	1 033	2 309
Formation primaire – non-HEA	839	3 443	644
Économie ménagère	221	204	379
Diplôme supérieur d'enseignement	757	840	950
Total	74 449	100 204	124 589

Source : Statistiques fournies par le ministère de l'Éducation et de la Science.

étudiants inscrits à temps complet reste donc une caractéristique dominante de l'enseignement supérieur irlandais. Il est également intéressant de noter que, sur les 124 589 étudiants à temps complet recensés en 2001/02, 54 % étaient de sexe féminin. C'est dans les établissements relevant de l'Agence pour l'enseignement supérieur (HEA) que la proportion d'étudiantes est la plus forte : environ 58 %.

Le tableau 14.3 illustre le niveau d'études des inscrits à temps complet entre les années 1991/92 et 2001/02.

À l'évidence, les étudiants en pré-licence qui visent l'obtention d'un *degree* continuent de prédominer dans les établissements dépendant de la HEA. Le pourcentage d'étudiants en post-licence reste constant, autour de 16 %.

Le tableau 14.4 présente les disciplines de prédilection des étudiants en pré-licence qui fréquentent ces établissements, pour les années 1991/92 et 2001/02.

Le tableau 14.4 montre clairement que les lettres continuent d'attirer la grande majorité des étudiants. Il faut également noter l'essor des études de formation des enseignants, de la médecine, des soins infirmiers, ainsi que de l'informatique et des technologies de l'information. Remarquons enfin que les études scientifiques et commerciales figurent toujours en bonne place.

Le tableau 14.5 présente les filières choisies par les étudiants en post-licence qui fréquentent à temps complet des établissements relevant de la HEA, en 1991/92 et 2001/02.

Bien que les étudiants à temps partiel doivent acquitter des frais de scolarité aux niveaux pré-licence et post-licence, ils constituent encore une minorité significative dans les établissements relevant de la HEA. Le tableau 14.6 illustre leur niveau d'études en 1991/92 et 2001/02.

Tableau 14.2. Nombre d'étudiants inscrits dans des établissements d'enseignement supérieur financés par le ministère de l'Éducation et de la Science en 2001/02

ÉTABLISSEMENTS	Inscriptions à temps complet	Inscriptions à temps partiel (universités et instituts de technologie uniquement)
HEA	72 168	13 826
National University of Ireland, Cork	12 001	1 226
National University of Ireland, Dublin	15 316	4 291
National University of Ireland, Galway	10 093	1 485
Trinity College, Dublin	11 212	2 905
National University of Ireland, Maynooth	4 510	606
Dublin City University	8 218	1 459
University of Limerick	10 010	1 830
National College of Art & Design	808	24
Instituts de technologie/Autres colleges techniques	49 890	18 042
Dublin Institute of Technology	9 873	5 443
Athlone Institute of Technology	3 282	841
Institute of Technology, Carlow	2 539	1 015
Cork Institute of Technology	5 929	3 482
Dundalk Institute of Technology	2 585	499
Galway – Mayo Institute of Technology	4 436	851
Letterkenny Institute of Technology	1 919	308
Limerick Institute of Technology	3 464	1 136
Institute of Technology, Sligo	331	441
Institute of Technology, Tallaght	2 364	1 563
Institute of Technology, Tralee	2 396	515
Waterford Institute of Technology	5 542	1 252
Dun Laoghaire Institute of Art, Design and Technology	1 120	55
Institute of Technology, Blanchardstown	626	324
Tipperary Institute	269	258
Hotel Training/Catering College, Killybegs	236	59
Autres colleges	2 531	3 097
Coláiste Mhuire, Marino, Dublin	348	0
Church of Ireland College of Education, Rathmines	85	0
Froebel College, Blackrock, comté de Dublin	211	0
St. Angela's College, Lough Gill, comté de Sligo	279	0
St. Catherine's College, Sion Hill	100	0
National m of Ireland	900	2 929
Mater Dei Institute, Clonliffe Road, Dublin	252	131
Pontifical College, Maynooth, comté de Kildare	356	37
Total	124 589	34 965

Source : Rapports statistiques de la HEA.

Tableau 14.3. **Inscriptions à temps complet dans des établissements relevant de la HEA, par niveau d'études, 1991/92, 1996/97 et 2001/02**

Temps complet	1991/92	1996/97	2001/02
Pré-licence			
Degree	36 184	47 661	57 394
<i>Diploma et Certificate</i>	328	940	3 134
Étudiants stagiaires	793	1 091	1 276
Total	37 305	49 692	61 804
<i>Post-licence</i>			
Degree	4 821	6 867	8 882
<i>Diplôme et certificate post-licence</i>	2 001	3 152	3 644
Étudiants stagiaires	33	12	10
Total	6 855	10 031	12 536
Moins étudiants relevant de plus d'une catégorie	20	103	–
Total des étudiants à temps complet	44 140	59 620	74 340

Source : Rapports statistiques de la HEA.

Tableau 14.4. **Étudiants en pré-licence à temps complet, par filière, 1991/92 et 2001/02**

Filière	1991/92	2001/02
Lettres	11 742	16 677
Formation des enseignants	777	3 813
Art et design	566	649
Gestion des entreprises, économie et études sociales	967	1 338
Science équestre	10	107
Études européennes	700	543
Sciences sociales	493	800
Communication et information	774	707
Commerce	5 080	8 065
Droit	945	1 563
Science	5 397	7 814
Ingénierie	4 540	5 037
Architecture	202	250
Médecine et soins infirmiers	3 506	7 558
Médecine dentaire	435	450
Médecine vétérinaire	313	381
Agriculture et foresterie	526	785
Alimentation, science et technologie	332	540
Informatique et technologies de l'information	n.d.	4 710
Double cursus	–	17
Total	37 305	61 804

Source : Rapports statistiques de la HEA.

Tableau 14.5. **Étudiants en post-licence à temps complet, par filière, 1991/92 et 2001/02**

Filière	1991/92	2001/02
Lettres	1 498	2 506
Formation des enseignants	926	1 870
Art et design	15	67
Gestion des entreprises, économie et études sociales	90	187
Science équestre	–	0
Études européennes	95	27
Sciences sociales	99	327
Communication et information	120	172
Commerce	974	1 382
Droit	256	412
Science	1 500	2 072
Ingénierie	835	782
Architecture	50	120
Médecine et soins infirmiers	139	837
Médecine dentaire	20	36
Médecine vétérinaire	16	46
Agriculture et foresterie	123	186
Alimentation, science et technologie	99	127
Informatique et technologies de l'information	n.d.	1 331
Double cursus	–	49
Total	6 855	12 536

Source : Rapports statistiques de la HEA.

Tableau 14.6. **Inscriptions à temps partiel auprès d'établissements relevant de la HEA, par niveau d'études, en 1991/92 et 2001/02**

Temps partiel	1991/92	2001/02
Pré-licence		
Degree	1 423	2 978
Diploma et Certificate	1 805	2 843
Étudiants stagiaires	837	1 327
Total	4 065	7 148
Post-licence		
Diplôme post-licence	1 720	3 722
Diplôme et certificate post-licence	886	2 538
Étudiants stagiaires	230	638
Total	2 836	6 898
Moins étudiants relevant de plus d'une catégorie	12	–
Total temps partiel	6 889	14 046

Source : Rapports statistiques de la HEA.

La répartition des inscrits à temps complet diffère d'un institut de technologie à l'autre. Le tableau qui suit en donne une illustration pour l'année universitaire 2001/02, incluant le DIT et le *Tipperary Rural Business Development Institute* (TRBDI).

Tableau 14.7. **Niveaux d'études dans les instituts de technologie (dont le DIT et le TRBDI)**

Pourcentage				
<i>Certificate</i>	<i>Diploma</i>	<i>Degree</i>	<i>Post-licence</i>	Autres
39	28	30	2	2

Source : O'Hare, D. (mars 2003), *Universities and Institutes of Technology: Their Roles and Relationship in a Future Irish Education System*, document préparé pour la CHIU.

Il ressort de ce tableau qu'une majorité d'étudiants sont inscrits au niveau pré-licence et que seule une petite proportion suit un enseignement post-licence, toutes filières confondues. Le classement par filière donne la répartition suivante :

Tableau 14.8. **Étudiants à temps complet dans les instituts de technologie, par filière**

Pourcentage				
Gestion des entreprises/ sciences humaines	Science	Ingénierie	Informatique	Autres
43	12	25	13	7

Source : O'Hare, D. (mars 2003), *Universities and Institutes of Technology: Their Roles and Relationship in a Future Irish Education System*, document préparé pour la CHIU.

On constate que les filières gestion des entreprises et sciences humaines prédominent nettement.

Le taux de réussite diffère entre les établissements. Ainsi, au *Waterford Institute of Technology*, 37 % des inscrits parviennent jusqu'au *degree*. Le tableau 14.9 répertorie par filière les enseignements pré-licence à temps complet actuellement proposés dans les instituts de technologie.

Le profil des étudiants et des enseignements du DIT diffère de ceux des autres instituts de technologie (tableaux 14.10 et 14.11).

Comme le souligne ce tableau, les deux tiers des étudiants en pré-licence étaient inscrits au niveau *degree* sur la période considérée.

Tableau 14.9. Enseignements proposés dans les instituts de technologie, par filière

Filière	Degree de base	Certificate/ Diploma	Degree complémentaire	Total
Comptabilité/entreprises/commerce	18	52	49	119
Gestion hôtelière/tourisme/patrimoine	4	13	12	29
Sport/animation/loisirs	1	8	5	14
BTP/arpentage/expertise	7	13	3	23
Technologies de l'information/informatique	23	30	18	71
Ingénierie/technologie	8	65	41	114
Architecture/dessinateur-projeteur	–	5	1	6
Lettres/sciences humaines	6	6	2	114
Musique	2	–	–	2
Science/sc. appliquée/alimentation (sc. et techn.)	8	34	30	72
Agriculture/horticulture	–	9	2	11
Sciences de la santé	–	4	1	5
Droit	–	2	2	4
Études sociales/social	2	7	4	13
Art/design/photographie/médias	3	24	13	40
Soins infirmiers	15	–	–	15
Total	97	272	183	552

Source : Council of Directors Working Group, *Institutes of Technology and the Knowledge Society* (mai 2003), p. 29.

Tableau 14.10. Étudiants en pré-licence à temps complet, par faculté, DIT, 2002/03

Faculté	Degree	Diploma	Certificate	Total	%
Arts appliqués	1 275	226	147	1 648	17.6
Milieu/cadre bâti	820	198	215	1 233	13.2
Gestion des entreprises	1 586	135	560	2 281	24.4
Ingénierie	768	322	857	1 747	18.7
Science	916	284		1 200	12.8
Tourisme et alimentation	793	255	208	1 256	13.4
Total	6 158	1 420	1 787	9 365	100.0
%	65.8 %	15.2 %	19.1 %		

Source : Rapport annuel du DIT, 2002/03.

On observe une évolution spectaculaire du profil des étudiants en post-licence du DIT. En 2002/03, ce profil était le suivant :

Tableau 14.11. **Étudiants en post-licence, par filière du DIT, 2002/03**

	Études à temps complet	Études à temps partiel	Activités de recherche à temps complet	Activités de recherche à temps partiel	Total Post-licence	%
Arts appliqués	214	44	33	45	336	25.6
Milieu/cadre bâti	24	37	6	13	80	6.1
Gestion des entreprises	81	81	23	22	207	15.8
Ingénierie	30	56	25	47	158	12.1
Science	18	91	47	61	217	16.6
Tourisme et alimentation	30	66	13	23	132	10.1
Centre d'enseignement et de formation		61			61	4.7
NITL* (sept. 2002)		120			120	9.2
Total	397	556	147	211	1 311	100
%	30.3	42.4	11.2	16.1	100	

* Network for Innovation in Teaching and Learning

Source : Rapport annuel du DIT, 2002/03.

Il faut noter que 42 % des étudiants en post-licence qui suivent des cours reçoivent un enseignement à temps partiel, et 16 autres % mènent des travaux de recherche à temps partiel.

Offre et demande de places par filière, 1991-2001

En association avec le CAO, la HEA a analysé l'offre et la demande de places, aux niveaux diploma et certificate, sur la période 1991-2001. Pendant cette décennie, le nombre de demandes d'admission dans l'enseignement supérieur s'est manifestement accru. Dans le même temps, l'offre a, elle aussi, augmenté en réponse. Sur la base des statistiques du CAO, les préférences formulées par filière et par type de diplôme permettent de déterminer approximativement la demande des élèves ayant achevé le deuxième cycle du secondaire. Le taux d'acceptation net a servi à calculer sommairement l'offre de places par filière. On obtient les ratios suivants :

Tableau 14.12. **Demande/offre par filière et par type de diplôme**

<i>Degree</i>		
Filière	Demande/offre moyenne (1991-2001)	Fourchette
Lettres/sciences sociales	2.23	1.87-2.47
Science/science appliquée	1.79	1.51-2.17
Administration/gestion des entreprises	3.44	2.75-2.56
Ingénierie/technologie	3.13	2.64-3.40
Total des quatre filières	2.57	2.38-2.83
<i>Diploma/Certificate</i>		
Filière	Demande/offre moyenne (1992-2001)	Fourchette
Lettres/sciences sociales	10.03	6.51-15.83
Science/science appliquée	2.64	2.15-3.11
Administration/gestion des entreprises	3.90	2.99-5.27
Ingénierie/technologie	2.48	2.09-2.87
Total des quatre filières	3.35	2.76-3.70

Source : Tableaux statistiques fournis par la HEA.

Le rapport des préférences sur le taux d'acceptation net par filière donne le ratio demande/offre moyen. Si celui-ci est faible, l'offre d'enseignements correspond étroitement à la demande des étudiants.

La valeur de ce ratio demande/offre sur une période donnée peut être considérée comme indiquant avec quelle rapidité et dans quelle mesure les établissements ajustent leur offre d'enseignements à la demande des étudiants. Une fourchette large indique une offre d'enseignements divergente par rapport à la demande.

Le survol des données montre que, dans l'ensemble, l'enseignement supérieur répond à l'évolution de la demande des étudiants. À l'intérieur du système actuel, qui permet l'innovation dans l'offre d'enseignements dans les universités, mais assez peu dans les instituts de technologie, les établissements ont démontré leur capacité à s'autoréguler, ce qui a eu pour effet de mieux faire correspondre l'offre du système éducatif aux besoins de la société et du marché du travail.

Taux d'obtention d'un diplôme et de rétention de la population étudiante

Ces dernières années, plusieurs analyses ont été consacrées au taux d'abandon et de non-achèvement des études supérieures. On s'attendait à un certain taux d'abandon, mais pas d'une telle ampleur. Ainsi, une analyse portant sur les étudiants de première année inscrits dans trois instituts de

technologie en 1996-97 fait apparaître un taux de non-achèvement des études de 37 % en moyenne. Ce résultat ne diffère pas de celui d'autres travaux de même type. L'auteur de l'analyse citée n'a pas observé de facteur unique expliquant ce pourcentage élevé. Voici ses constatations :

Un ensemble de variables académiques, sociales, personnelles, financières et propres aux établissements semble contribuer à un abandon et/ou à un échec prématuré. Les principaux facteurs sociaux et personnels associés au taux de non-achèvement des études sont la faiblesse des notes obtenues au *Leaving Certificate*; des aspirations professionnelles floues; un manque d'information et d'orientation concernant les programmes, ainsi qu'un choix de formation ne correspondant pas à la carrière ciblée; des difficultés d'apprentissage d'une partie ou de la totalité des matières choisies et des problèmes financiers et de travail. Les principaux facteurs institutionnels sont le manque d'équipements et de services de soutien dans les instituts de technologie, qui empêche de répondre aux exigences des enseignements, et la communication médiocre entre le personnel des établissements et les étudiants (Carpenter, 1999, p. 27).

La HEA a financé une vaste enquête sur le devenir des étudiants inscrits à temps complet en première année dans les sept universités irlandaises en 1992. Les résultats de cette enquête ont été présentés en 2001. Il en ressort essentiellement que 67.9 % des étudiants ont été diplômés dans les délais prévus, que 15.3 % ont obtenu un diplôme tardivement et que 16.8 % ont abandonné en chemin. Quelque 83.2 % ont donc obtenu le titre correspondant à leur choix initial. Même si ce résultat global est positif comparé aux chiffres mesurés dans les autres pays, l'étude met en évidence un certain nombre de problèmes. En effet, il existe de considérables écarts de performances entre les universités, ainsi qu'entre les deux sexes. On observe en outre des différences significatives dans plusieurs filières. Par exemple, en informatique, seulement 59.1 % ont achevé leurs études dans les délais prévus, et 26.9 % ne sont pas allés jusqu'au bout. Dans les disciplines scientifiques, pas moins de 22.2 % ont abandonné en cours de route. Moins de 66 % de ceux qui avaient commencé des études d'ingénierie/architecture en 1992 ont obtenu un diplôme dans les délais et près de 20 % ont quitté l'enseignement supérieur sans avoir terminé leurs études. Des corrélations intéressantes sont également apparues entre les conditions d'accès et le taux de réussite : dans les filières avec forte sélectivité à l'entrée, 81.7 % des étudiants ont été diplômés dans les délais, et seulement 9.2 % ne sont pas allés jusqu'au bout. En revanche, dans les disciplines dont l'accès ne nécessite pas des notes élevées, on ne recense que 60 % de diplômés dans les temps, et plus de 20 % d'abandons (Morgan, Flanagan et Kellaghan, 2001, pp.66-68).

D'après la publication de l'OCDE *Regards sur l'éducation* (2002), l'Irlande affiche un taux global d'achèvement des études relativement élevé, et se classe troisième pour le taux d'achèvement des études dans l'enseignement supérieur

de type A (*degree*) (OCDE, 2003a, graphique A.2.5, p. 48). Bien que les raisons du non-achèvement des études soient complexes et diverses, toutes les parties prenantes ont pris les devants pour tenter d'identifier les problèmes et d'y remédier. La perte pour les individus et pour la société est jugée trop grande pour autoriser les dérives. En 2000, la HEA a lancé un projet ciblé à destination des établissements pour que ceux-ci engagent des mesures destinées à endiguer la déperdition des effectifs étudiants. De son côté, le ministère irlandais de l'Éducation et de la Science aide les instituts de technologie à agir de manière appropriée. Parmi les décisions spécifiques prises par les établissements d'enseignement supérieur figurent, en général, l'amélioration des mécanismes de suivi et de la coordination des notes des étudiants, des mécanismes de soutien, particulièrement en première année, de l'offre de services pédagogiques, d'orientation professionnelle et de conseils personnalisés, ainsi que la disponibilité de systèmes de tutorat en tant que moyen général de soutien et de communication pour les étudiants. On constate à ce jour que la prise de conscience accrue du problème, la mobilisation du personnel sur les aspects en jeu et l'amélioration du cadre administratif et d'orientation portent leurs fruits.

Accès des milieux défavorisés à l'enseignement supérieur

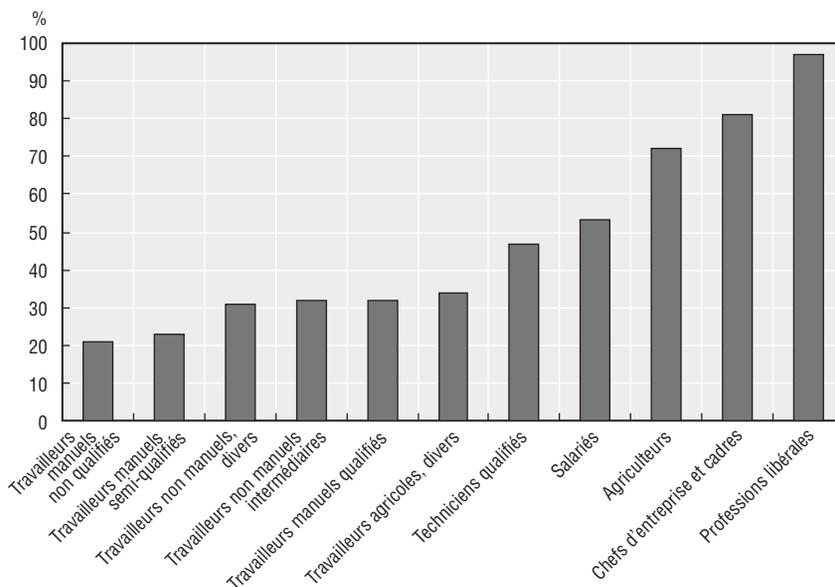
Malgré l'expansion du nombre de places et des inscriptions dans l'enseignement supérieur, il existe des inégalités significatives, comme dans la plupart des autres pays. Les élèves issus de milieux socio-économiques pauvres ont en effet plus de difficultés à accéder à des études supérieures. La HEA a chargé le professeur Patrick Clancy d'un ensemble d'études longitudinales sur les schémas de participation à l'enseignement supérieur. Ces études ont apporté un éclairage révélateur sur ce point.

En Irlande, le taux global d'admission dans l'enseignement supérieur est passé de 20 % en 1980 à 46 % en 1998. Il n'est donc pas étonnant que le pourcentage d'étudiants ait progressivement augmenté dans la plupart des catégories sociales. Il s'est ainsi sensiblement accru pour les catégories socio-économiques pauvres. Il a été porté de 3 à 21 % parmi les enfants de travailleurs manuels non qualifiés, de 9 à 32 % parmi les enfants de travailleurs manuels qualifiés, à 31 % pour les enfants de travailleurs non manuels et à 23 % pour les enfants de travailleurs semi-qualifiés. Malgré ces tendances encourageantes, il faut garder à l'esprit que, sur la même période, le taux d'accès des étudiants dont les parents exercent une profession libérale est, lui, passé de 49 à près de 100 %. Parallèlement, celui des enfants de chefs d'entreprise et de cadres atteignait 84 % en 1998, contre 42 % en 1980 (Clancy 2001, pp. 156-159 et Clancy et Wall, 2000, pp. 60-69).

L'examen de la situation de la cohorte entrée dans l'enseignement supérieur en 1998 montre que 58 % de ces étudiants appartenaient à

quatre catégories socio-économiques (professions libérales, techniciens qualifiés, chefs d'entreprise et cadres, agriculteurs) qui ne constituaient que 37 % de la population concernée. En revanche, d'autres catégories (travailleurs non manuels, travailleurs manuels qualifiés, travailleurs non qualifiés, travailleurs indépendants et travailleurs agricoles) étaient nettement sous-représentées, avec 40 % des étudiants inscrits représentant 63 % de la cohorte d'âge considérée. Le tableau 14.13 fait apparaître la répartition des admis en 1998 par catégorie socio-économique.

Graphique 14.1. **Estimation du pourcentage d'une cohorte d'âge entrant dans l'enseignement supérieur, par catégorie socio-économique, 1998**



Les travaux de Clancy soulignent également à quel point la sélectivité en termes de taux de participation global à l'enseignement supérieur se double d'une sélectivité par type d'établissement et par filière. Plus le type d'établissement et la filière sont prestigieux, plus l'on observe d'importantes inégalités sociales au niveau de la participation. Les catégories sociales aisées sont les plus représentées dans les universités, alors que les enfants des trois catégories de travailleurs manuels sont majoritaires dans les instituts de technologie. Dans les universités, les enfants dont les parents exercent une profession libérale prédominent en médecine, droit, médecine vétérinaire et médecine dentaire. En revanche, les travailleurs semi-qualifiés ou non

qualifiés sont sous-représentés en architecture, médecine vétérinaire, médecine, économie/sciences sociales et droit (Clancy 2001, pp.156-157).

Les pouvoirs publics et les établissements d'enseignement supérieur prennent à bras le corps le problème de la persistance d'inégalités criantes dans l'accès aux études supérieures. Ils ont commandé différents rapports, organisé de nombreuses conférences et lancé diverses initiatives en vue de l'atténuer. Voici trois des grands rapports consacrés à cette question ces dernières années : *Access and Equity in Higher Education : An International Perspective* (2000); *The Report of the Action Group on Access to Third Level Education* (2001); *Supporting Equity in Higher Education* (2003). En outre, un Fonds pour l'accès à l'enseignement supérieur (*Third-Level Access Fund*), doté de IRL 95 millions, a été créé dans le cadre du Plan national de développement sur la période 2000-06. Enfin, le ministre actuel de l'Éducation et de la Science a décrété qu'il fallait en priorité remédier aux inégalités dans ce domaine et dans d'autres.

Les établissements d'enseignement supérieur prennent, eux aussi, les devants pour améliorer la situation. Ils ont répondu à l'appel lancé dans la récente étude sur l'accès et l'équité, commanditée par la HEA, qui déclare que « l'enseignement supérieur est mis au défi de continuer à faire avancer la cause de l'équité, non pas à titre accessoire, mais en tant que partie intégrante de ses objectifs intellectuels, culturels, sociaux et économiques. Tant les stratégies portant sur l'ensemble du système que celles déployées au niveau des établissements peuvent être renforcées, afin de capitaliser sur les résultats déjà obtenus et progresser encore » (Skilbeck et Connell, 2000, p. 3). Pour contribuer à la réalisation de cet objectif, les établissements d'enseignement supérieur ont rédigé des déclarations d'intention sur l'égalité, nommé des *access officers* (responsables chargés de l'accès à l'enseignement supérieur) et instauré des partenariats avec les écoles secondaires situées dans les zones défavorisées. Par ailleurs, ils ont étoffé les dispositifs d'accompagnement des élèves venant de ces zones qui sont inscrits dans un *college*.

Cette analyse et les discussions qui l'ont accompagnée ont permis de mieux sensibiliser le grand public au problème, de souligner la complexité des aspects en jeu, de montrer que nombre des facteurs responsables d'une telle situation étaient extérieurs aux établissements du supérieur et que certains devaient être traités bien avant l'âge d'entrée dans l'enseignement supérieur. Il est admis qu'il faudra du temps et des programmes multi-volets pour améliorer largement l'égalité d'accès.

Échanges étudiants

Avec l'internationalisation croissante de l'environnement de l'enseignement supérieur, la mobilité des étudiants constitue un aspect de la vie de campus de plus en plus apprécié. Le nombre d'étudiants étrangers qui

viennent étudier en Irlande augmente significativement. Cependant, alors que les étudiants en post-licence irlandais enrichissent traditionnellement leur formation universitaire en poursuivant leurs études à l'étranger, les étudiants en pré-licence ne font de même que depuis peu. Le caractère insulaire de l'Irlande, qui suppose des frais de transport importants, et l'inadéquation des aides financières exercent un effet dissuasif. En revanche, les étudiants en langues étrangères partent généralement étudier à l'étranger afin d'affûter leurs compétences linguistiques.

C'est le programme Erasmus qui a véritablement ouvert la voie à un accroissement des échanges étudiants. Aujourd'hui, davantage d'étudiants étrangers viennent en Irlande dans ce cadre-là, mais de plus en plus d'étudiants irlandais profitent également des opportunités d'études dans d'autres pays d'Europe. Sur l'année 2001-02, au total, 1 709 étudiants irlandais venant de 25 établissements d'enseignement supérieur ont ainsi participé au programme Erasmus. Ils ont été accueillis dans 22 pays, avec une prédilection pour la France, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie. Quelque 60 % étaient âgés de 20 à 24 ans. Les filières les plus appréciées sont la gestion des entreprises, les langues et les sciences sociales. Il est très intéressant de noter que les trois quarts de ces étudiants sont des filles. Les garçons ne sont majoritaires que dans deux filières sur plus de 16 : l'ingénierie/la technologie et les sciences naturelles. Environ 60 % des étudiants passent 9 à 12 mois à l'étranger¹.

Services aux étudiants

Les établissements d'enseignement supérieur sont très conscients que la multiplication rapide du nombre d'inscrits engendre des besoins d'investissement correspondants dans les services aux étudiants. Au niveau des facultés, établissements de type plus ouvert, les étudiants souffrent de problèmes de surpopulation, du nombre élevé d'étudiants par enseignant (22 pour 1, en moyenne) et de la difficulté à trouver une place en bibliothèque. Néanmoins, universités et instituts de technologie accordent une grande attention à l'amélioration des services aux étudiants, « clientèle » de plus en plus hétérogène. Les travaux dirigés, le tutorat et l'orientation constituent autant de domaines où des améliorations sont mises en œuvre. Les services d'orientation professionnelle, notamment, ont été développés et vont très largement au devant des étudiants : information sur les enseignements et les opportunités d'emploi, planification de carrière, aide à la rédaction de CV et à la préparation des entretiens d'embauche. Ces services et dispositifs sont généralement bien structurés. Par ailleurs, la qualité des activités sportives, culturelles et de loisir a été améliorée sur la plupart des campus. Les compétitions sportives inter-établissements tiennent une grande place dans la vie des *colleges*.

En Irlande, la vie sur les campus est foisonnante : débats, théâtre, musique, manifestations thématiques. Elle est animée par de nombreux clubs et associations dans lesquels les étudiants peuvent développer leurs compétences, leurs centres d'intérêt et leurs talents. Ce précieux aspect de la vie dans les *colleges* demeure, même si les conditions d'études sont plus difficiles que pour les générations précédentes. La représentation étudiante dans les facultés, les conseils des affaires universitaires et les organes de gouvernance des universités est désormais bien établie. La plupart des départements sont dotés de comités enseignants-étudiants, qui facilitent la participation des étudiants à leur fonctionnement. Il existe par ailleurs des structures d'évaluation des programmes par les étudiants, ce qui aide les enseignants à planifier leurs travaux et donne aux étudiants la possibilité d'exprimer leur avis, qui est le plus souvent très pertinent. Notons que les étudiants font rarement part d'un mécontentement à l'égard de l'enseignement. Leurs motifs d'insatisfaction sont presque toujours liés aux aides financières, plutôt qu'à l'organisation des cours. Ainsi, la réaction des étudiants au projet du ministre de l'Éducation et de la Science de réintroduire, en 2002 et 2003, des frais de scolarité pour certaines catégories d'étudiants en pré-licence était tout à fait prévisible. Actuellement, les syndicats étudiants s'opposent au relèvement des droits d'inscription.

Les différents débats sur les questions étudiantes et les services aux étudiants sont surtout axés sur le niveau pré-licence. En effet, les étudiants en post-licence constituent une catégorie à laquelle les divers rapports et déclarations de politique, ces dernières années, se sont peu intéressés. Pour l'heure, ils représentent au total quelque 20 % de l'ensemble des inscrits. Il semblerait que, dans le souci d'élargir l'accès à l'enseignement supérieur de base, le niveau post-licence ait effectivement été négligé. Les systèmes d'aide aux étudiants en post-licence étaient inadéquats, particulièrement dans les sciences humaines et sociales, mais ont été améliorés. Ce désintérêt relatif pour les formations de post-licence et la recherche risque de coûter cher à la société irlandaise, car les doctorants sont à la pointe du progrès dans leurs disciplines respectives. Leurs travaux et leur sens de l'analyse très poussés, particulièrement au niveau de la maîtrise et du doctorat, devraient avoir d'importantes retombées bénéfiques sur les parties prenantes et sur la société en général. Dans une société du savoir, il est en effet crucial de bien comprendre, analyser, communiquer, donner l'impulsion et innover. Les formations de post-licence et la recherche y contribuent de manière décisive. Il paraît donc crucial, pour la prospérité future de la société, que la politique d'enseignement supérieur leur accorde une plus grande priorité.

Par rapport à de nombreux pays, en Irlande, une autre catégorie d'étudiants, celle des adultes qui reprennent des études, est également très nettement sous-représentée dans l'enseignement supérieur : en 1994, les

inscrits adultes (ceux de plus de 23 ans) ne représentaient en effet que 3.7 % de la population étudiante à temps complet. Dans son étude de 1998, Patrick Clancy a constaté que seulement 5 % des nouveaux inscrits étaient âgés de 23 ans et plus (Clancy, 2001, p. 169). En 1995, le Comité directeur pour le développement de l'enseignement supérieur (*Steering Committee on the Future Development of Higher Education*) visait un taux d'inscription de 16 % pour les adultes à l'horizon 2010, mais, en l'absence de changement de politique, il est peu probable que cet objectif sera atteint.

Enseignement et apprentissage

L'enseignement et la formation ont toujours été au centre des activités des établissements d'enseignement supérieur. Cependant, dans un contexte d'enseignement supérieur de masse, les efforts actuels sont plus spécifiquement axés sur l'amélioration de la qualité de l'enseignement qui, espérons-le, débouchera sur une meilleure formation des étudiants. Cette nouvelle priorité apparaît très clairement dans les établissements irlandais. L'accent est mis en premier lieu sur l'élargissement de la palette pédagogique. Les cours magistraux restent le format de base, mais sont de plus en plus complétés par diverses autres approches. Ainsi, les séminaires, travaux dirigés, études de cas, travaux pratiques, ateliers, démonstrations, jeux de rôles et projets de recherche-action font désormais plus souvent partie de l'interaction enseignant-étudiant au sein des universités. En outre, l'utilisation plus répandue des technologies de l'information et des communications (TIC) enrichit beaucoup cette relation. Les étudiants disposent également de documents relatifs aux grands principes et lignes directrices, qui présentent les objectifs, plans de cours, techniques pédagogiques et modes d'évaluation. Enfin, polycopiés et documents de référence constituent de précieux supports pour de nombreux cours. Là encore, les TIC, Internet et la photocopie sont d'une grande utilité aux étudiants.

Les programmes sont en pleine refonte, car les établissements irlandais sont en train de passer à une organisation par semestre et par modules. Les universités se sont préparées avec minutie à ces changements, afin que l'abandon de la structure traditionnelle des programmes se déroule dans des conditions satisfaisantes. On considère que la modularisation et le transfert d'unités de valeur sont aptes à favoriser la mobilité des étudiants dans et entre les établissements irlandais et étrangers, à faciliter l'accès en général et celui des adultes, à promouvoir l'université de la seconde chance, ainsi qu'à valoriser la formation continue et le retour en formation. Des programmes inter-disciplinaires et inter-facultés sont également mis en place. Par ailleurs, les étudiants participent aujourd'hui à l'évaluation des programmes, ce qui permet aux enseignants d'affiner la préparation de leurs cours. En outre, les mécanismes d'évaluation des étudiants sont en train d'être diversifiés, de façon à répondre à la multiplication des méthodes d'enseignement, pour le

plus grand bénéfice des apprenants. Les établissements recourent à un ensemble de procédures pour assurer le suivi des règles et normes. En Irlande, ces procédures donnent lieu à un contrôle externe pour toutes les universités irlandaises, et à une vérification par l'HETAC pour les instituts de technologie.

L'excellence de l'enseignement devient peu à peu une composante essentielle de la promotion des ressources humaines. Cette évolution peut faire contrepoids à la priorité traditionnellement accordée à la recherche, et encourage les enseignants à consacrer du temps et à réfléchir à leurs pratiques pédagogiques. Depuis le début des années 90, toutes les universités participent à des programmes de développement des ressources humaines, notamment à de nombreuses formations au perfectionnement personnel dans le domaine de l'enseignement et de l'évaluation. Si, pour être nommé, un enseignant n'a pas besoin d'être qualifié en pédagogie, le recrutement repose néanmoins sur l'examen attentif de l'expérience de terrain et de la volonté du candidat de participer à ces formations. Chaque université dispose d'une unité interne chargée du développement des ressources humaines. La tendance croissante à organiser des concours récompensant les professeurs les plus méritants sur le plan pédagogique constitue une autre incitation à l'excellence de l'enseignement. Beaucoup d'universités ont instauré ce type de procédure. Certaines ont aussi élaboré une charte énonçant objectifs et garanties pour l'enseignement et l'apprentissage, qui suppose un engagement tant de la part des professeurs que des étudiants. Les programmes de développement des ressources humaines, destinés à améliorer l'enseignement et l'évaluation, sont également bien implantés dans les instituts de technologie.

L'Irlande compte un centre national d'enseignement à distance (*National Distance Education Centre – NDEC*, ou *OSCAIL*) implanté dans les locaux de l'Université de Dublin. Les universités contribuent aux enseignements dispensés par cet organisme. L'accélération du rythme de développement et l'interpénétration induite par les TIC sont telles qu'elles pourraient bien révolutionner les modes d'accès au savoir et la diffusion des connaissances. En effet, les nouvelles technologies offrent un éventail d'opportunités pédagogiques sans précédent. L'Irlande a lancé d'importantes initiatives visant à promouvoir l'utilisation des TIC dans l'économie et dans l'enseignement. À l'instar du NDEC, de nombreux autres établissements d'enseignement supérieur ont mis en œuvre des projets dans le domaine de l'enseignement ouvert et à distance (EOD). HEAnet, réseau national de recherche et d'enseignement, a été créé en 1984 sous la forme d'un partenariat entre les sept universités irlandaises. Il regroupe aujourd'hui une quarantaine d'établissements. Créé en 1997 avec le statut d'entreprise sans but lucratif, il a pour objet de répondre aux besoins de ses membres dans le cadre d'un réseau étendu.

À ce jour, les formations supérieures dispensées via l'EOD n'ont pas un impact important, et ne retiennent pas non plus l'attention du grand public. Cependant, les décideurs politiques sont sensibles aux possibilités offertes dans ce domaine et réfléchissent aux moyens de les mettre à profit de façon efficace et rentable. Ainsi, en mars 2000, la HEA et OSCAIL ont organisé un symposium national sur l'EOD, qui a rassemblé de nombreuses parties intéressées et formulé des recommandations d'action (HEA, 2000). Par ailleurs, la Conférence des présidents des universités irlandaises (CHIU) a commandé un rapport, qui lui a été remis en juillet 2003, sur le potentiel et les opportunités découlant d'un engagement résolu à l'égard de l'*e-learning*. Ce rapport indique : « Il est recommandé que, par un programme de recherche reposant sur une collaboration active, les universités transforment l'Irlande en un pôle de savoir-faire pédagogique et technologique dans le domaine de l'*e-learning* » (CHIU, 2003, p. 5). Il reste à savoir si cette recommandation sera suivie d'effet. De fait, on peut penser que les coupes budgétaires que subissent actuellement les universités vont freiner les investissements dans ce projet. Il est toutefois fort probable, à mesure que le nouveau siècle avance, que diverses formes d'EOD, y compris l'*e-learning*, représenteront une composante de plus en plus significative de l'enseignement supérieur.

L'enseignement supérieur et le concept de formation tout au long de la vie

Dans les comparaisons internationales, les universités irlandaises se situent à part, car les étudiants qu'elles accueillent sont majoritairement âgés de 18 à 23 ans. Les inscrits adultes, c'est-à-dire les plus de 23 ans, ne constituent qu'environ 5 % des étudiants à temps complet. Ils sont davantage représentés parmi les étudiants à temps partiel, mais ces derniers n'ont pas droit à la dispense des frais de scolarité. Le concept de formation tout au long de la vie connaît un regain d'intérêt depuis le milieu des années 90. Via une série de rapports rédigés ces dernières années, l'Union européenne met en avant l'importance de cet apprentissage pour la future politique européenne de l'éducation. Dans leur communiqué de 2003 intitulé « *Realising the European Higher Education Area* » [Vers l'espace européen de l'enseignement supérieur], les ministres de l'Éducation de l'EU ont dit :

les ministres ont souligné l'importante contribution de l'enseignement supérieur à la concrétisation de la formation tout au long de la vie. Ils sont en train de prendre des dispositions pour aligner leurs politiques nationales afin d'atteindre cet objectif et appellent les établissements d'enseignement supérieur à élargir à leur niveau les possibilités de formation tout au long de la vie, y compris la validation des acquis (ministres de l'EU, 2003).

Cependant, la formation tout au long de la vie n'est pas encore devenue un objectif de premier plan dans l'enseignement supérieur en Irlande. Jusqu'ici, la population ainsi que les étudiants et leurs parents tendent à se focaliser sur le nombre de places disponibles pour les élèves qui ont terminé le deuxième cycle du secondaire. À l'heure actuelle, les deux tiers seulement des candidats souhaitant suivre des études supérieures sont admis. Dans la mesure où une baisse du nombre d'effectifs, parmi la classe d'âge entrant habituellement à l'université, se profile à l'horizon, on pourrait développer certaines opportunités afin de dynamiser les initiatives favorisant l'accès des étudiants plus âgés. En 1999, une conférence intitulée *Higher Education: The Challenge of Lifelong Learning* (Enseignement supérieur : le défi de la formation tout au long de la vie) a été organisée dans ce but (Fleming, Collins et Coolahan, 1999). Néanmoins, hormis ces quelques initiatives, le grand public ne s'intéresse guère à cette question. Il semble évident que celle-ci doit être étudiée de manière plus approfondie par les établissements d'enseignement supérieur. Il est en effet essentiel que la société irlandaise se transforme en une société du savoir, en capitalisant sur tout son vivier de talents. Les diplômés adultes devraient notamment pouvoir disposer d'un plus vaste choix de formations de post-licence. Il est nécessaire de déployer davantage d'énergie et d'imagination pour tendre vers l'objectif – 16 % d'adultes dans le corps étudiant à l'horizon 2010. L'instauration d'un Cadre (*National Qualifications Framework*) par l'Agence irlandaise pour les qualifications nationales (*National Qualifications Authority of Ireland – NQAI*), en 2003, ouvre de nouvelles possibilités pour promouvoir l'accès, la flexibilité et la validation des acquis. La modularisation des programmes facilite également la flexibilité pour les apprenants.

L'accroissement de l'offre de formation professionnelle continue, dans divers métiers, constitue un important axe de développement potentiel pour les établissements. À l'heure actuelle, une fois que les diplômés ont quitté l'université, ils n'y reviennent jamais dans la plupart des cas. Or, il est désormais admis que la formation continue est essentielle dans tous les secteurs d'activité, mais elle est pour l'instant dispensée principalement par des organismes professionnels, c'est-à-dire en dehors de l'université. La signature d'accords de partenariat entre ces organismes procurerait certainement de multiples avantages, tant pour les universités que pour les différentes professions. Pour l'instant, la profession d'enseignant est celle qui participe le plus au développement de la formation continue dans les universités.

La technologie, grâce à laquelle l'université peut « aller à la rencontre des gens » plutôt que de faire venir à elle tous les étudiants, fait partie des grandes opportunités offertes à notre civilisation. On pourrait élargir d'une manière jusqu'alors non envisageable les possibilités concernant l'infrastructure de communication (*outreach centres*), l'enseignement à distance et les programmes d'*e-learning*, afin d'en faire bénéficier les adultes qui, en raison de

leur situation géographique ou économique, n'ont pas accès aux programmes universitaires. La réalisation de cet objectif, qui pourrait exercer un impact réel sur la formation tout au long de la vie, nécessite toutefois une planification des actions et une volonté politique.

Placement des diplômés

Chaque année, en association avec les services d'orientation professionnelle des établissements d'enseignement supérieur, la HEA présente un rapport sur la situation des diplômés de l'année précédente. À partir des données relatives à 2000, le tableau suivant donne un aperçu de la situation des titulaires d'un *degree*, un an après leur diplôme.

Tableau 14.13. **Situation des étudiants ayant obtenu un *degree* en 2000, un an après**
Pourcentage

Filière	Ont trouvé un emploi	Poursuivent des études	Non disponibles pour un emploi	À la recherche d'un emploi
Lettres et sciences sociales	45.2	22.3	6.4	2.3
Science	54.6	26.0	5.2	2.6
Commerce et gestion des entreprises	68.7	18.3	5.3	2.2
Médecine, médecine dentaire et paramédical	95.7	2.0	0.8	0.2
Ingénierie	79.7	11.0	4.7	1.8
Droit	31.7	41.9	10.2	0.4
Agriculture	50.6	21.8	8.8	2.9
Médecine vétérinaire	96.8	1.6	1.6	0.0
Architecture	96.1	0.0	1.0	1.9
Alimentation (science et technologie)	42.6	26.9	7.0	7.0

Source : D'après les tableaux statistiques de la HEA.

L'analyse des statistiques sur les dix dernières années ne fait pas apparaître d'importantes différences par rapport à 2000. On constate très clairement que, dans certaines filières, surtout en droit, en science et en science et technologie de l'alimentation, nombreux sont ceux qui poursuivent des études de post-licence. Et il est particulièrement intéressant de noter que, dans toutes les filières, seule une proportion minime de diplômés est classée dans la catégorie « à la recherche d'un emploi ».

L'examen des chiffres concernant les diplômés ayant obtenu un *subdegree* fait ressortir une différence essentielle, à laquelle on s'attendait : le nombre de diplômés continuant des études est élevé dans toutes les catégories considérées. Le tableau 14.14 illustre la situation de ces diplômés en 2000.

Manifestement, la plupart des diplômés titulaires d'un *subdegree* considèrent qu'il est pour eux prioritaire de poursuivre des études. Comme dans le cas des diplômés ayant obtenu un *degree*, il est tout à fait frappant de

Tableau 14.14. **Situation des diplômés ayant obtenu un *subdegree* (2000), un an après**
Pourcentage

Filière	Ont trouvé un emploi	Poursuivent des études	Non disponibles pour un emploi	À la recherche d'un emploi
Lettres et sciences sociales	43.9	43.0	4.4	2.9
Science	33.1	62.1	1.3	2.9
Commerce et gestion des entreprises	30.2	66.0	2.0	1.4
Ingénierie	38.4	57.8	1.9	1.0

Source : D'après les tableaux statistiques de la HEA.

constater que, dans la première catégorie, moins de 3 % étaient « à la recherche d'un emploi » en 2000. Le pourcentage de ceux « à la recherche d'un emploi » était supérieur avant 1996.

Ces trajectoires confirment les tendances : les qualifications tertiaires débouchent non seulement sur de meilleurs niveaux de rémunération, mais également sur de meilleures perspectives d'emploi.

Dépenses consacrées à l'aide aux étudiants²

En 2002, sur les EUR 1 401 millions affectés par le ministère des Finances à l'enseignement supérieur, quelque EUR 836 millions étaient destinés à la dotation récurrente des établissements et EUR 183 millions aux investissements. Le solde (EUR 382 millions) a financé l'aide aux étudiants (frais de scolarité et allocations de subsistance), soit 27 % de l'ensemble des dépenses publiques d'enseignement supérieur (DES, 2003).

Le tableau 14.15 détaille les dépenses au titre de l'aide aux étudiants.

Tableau 14.15. **Dépenses publiques pour l'aide aux étudiants en 2002, en EUR millions**

Aide aux étudiants	Dépenses en 2002	%
Frais de scolarité non soumis à des conditions de ressources (dispense des frais de scolarité)	240	63 %
Allocation de subsistance versée sous conditions de ressources	94	24 %
Aide, sous conditions de ressources, pour le paiement des frais de scolarité et droits d'inscription	26	7 %
Aides ciblées au titre du Fonds d'accès à l'enseignement supérieur (<i>Third-Level Access Fund</i>)	22	6 %
Total des dépenses	382	100 %

Source : Ministère de l'Éducation et de la Science.

La majeure partie des dépenses consacrées à l'aide aux étudiants (près des deux tiers du financement disponible) couvre l'exonération des frais de

scolarité. Cette aide n'est pas soumise à des conditions de ressources, ni ciblée, et, selon les estimations, plus de 20 % sont destinés directement aux étudiants issus de familles disposant d'un revenu annuel supérieur à EUR 70 000.

En fait, via la dotation récurrente (environ EUR 836 millions) qu'il octroie aux établissements, le ministère des Finances prend déjà en charge, dans une très large mesure, les frais de scolarité pour tous les étudiants. Étant donné que les enfants de familles aisées sont sur-représentés dans l'enseignement supérieur, et en particulier dans certaines filières, avec 63 % de dépenses non ciblées couvrant la dispense des frais de scolarité, cette catégorie est en réalité encore plus fortement subventionnée par le contribuable.

Les frais de scolarité ne constituent qu'une partie du coût unitaire d'une filière. Le tableau 14.16 en donne une estimation (moyenne actuelle et en pourcentage du coût unitaire). L'écart entre frais de scolarité et coût unitaire correspond effectivement à l'importante subvention complémentaire versée aux établissements par le ministère des Finances sous forme d'une dotation récurrente (la « dotation globale »).

Tableau 14.16. **Frais de scolarité en pourcentage du coût unitaire par filière**

Niveau pré-licence	Moyenne 2002/03 des frais de scolarité (EUR) dont EUR 670 de droits d'inscription	Coût unitaire total estimé par an (EUR)	Frais de scolarité en pourcentage du coût unitaire
Universités			
Lettres/droit	3 601	6 044	60
Gestion des entreprises	3 782	5 820	65
Science	4 683	8 204	57
Ingénierie	4 669	9 270	50
Médecine	5 167	8 815	59
Médecine dentaire	6 219	24 890	25
Médecine vétérinaire	6 437	20 577	31
Instituts de technologie			
<i>Certificates/Diplomas</i>	EUR 1 633-1 694	EUR 7 100-7 058	23-24

Source : Ministère de l'Éducation et de la Science.

Allocation de subsistance

Le ministère chapeaute trois programmes d'allocations sous conditions de ressources : le Programme d'allocations pour l'enseignement supérieur (*Higher Education Grants Scheme*), qui est administré par les autorités locales, ainsi que le Programme d'allocations pour la formation professionnelle (*VEC Scholarship Scheme*) et le Programme d'allocations de subsistance pour les stagiaires suivant des études supérieures (*Third-Level Maintenance Grants for*

Trainees), gérés tous les deux par les comités d'enseignement professionnel (Vocational Education Committees). Ces trois programmes ont été progressivement alignés ces dernières années et sont aujourd'hui similaires, car l'État entend uniformiser le système.

Programmes financés par le Fonds d'accès à l'enseignement supérieur du Fonds social européen (FSE)

Allocation complémentaire : Une allocation complémentaire (*top-up grant*), correspondant à l'allocation de subsistance à taux majoré, est versée depuis l'année universitaire 2000/01, avec effet rétroactif, aux étudiants venant de milieux défavorisés. Son paiement s'appuie sur les recommandations et les critères du Groupe d'action sur l'accès à l'enseignement supérieur (*Action Group on Access to Third Level Education*). Cette allocation spéciale se monte actuellement à EUR 4 000 si l'étudiant habite loin du *college* et à EUR 1 600 s'il habite à proximité, soit, respectivement, un supplément de EUR 1 490 et EUR 596 par rapport à l'allocation de subsistance standard. Pour bénéficier d'une allocation complémentaire, il faut avoir déjà droit à une allocation à taux plein et disposer d'un revenu annuel imposable non supérieur à EUR 12 419 au total, prestations sociales comprises. En 2002/03, les étudiants qui remplissaient les conditions d'obtention de l'allocation complémentaire étaient au nombre de 7 498 (chiffre provisoire), contre 2 570 en 2000/01.

Fonds d'assistance aux étudiants : Ce fonds (*Student Assistance Fund*) est géré par les établissements d'enseignement supérieur et verse des allocations qui sont fonction du nombre total d'inscrits. Doté de EUR 8.9 millions en 2002, il permet aux *colleges* d'aider les étudiants issus de milieux défavorisés, qui ont besoin d'un financement supplémentaire afin de tirer pleinement profit de leur formation supérieure. Ces étudiants peuvent ainsi payer plus facilement leur loyer, leurs frais de transport et autres frais de scolarité, et, pour certains, faire garder leurs enfants. Plus de 7 000 étudiants ont bénéficié de cette assistance pendant l'année universitaire 2001/02.

Fonds Millenium de partenariat pour les régions défavorisées : Ce fonds (*Millenium Partnership Fund for Disadvantage*) accompagne les partenariats locaux et les groupes communautaires, afin de leur permettre d'aider les étudiants venant de milieux défavorisés à accéder à l'enseignement supérieur et à terminer leurs études. En 2002, *Area Development Management Ltd.* (organisme privé œuvrant pour le développement économique et social local) a ainsi reçu EUR 2 millions destinés à soutenir les initiatives d'une cinquantaine de partenariats et groupes communautaires durant l'année universitaire 2002/03.

Fonds spécial pour les étudiants handicapés : Ce fonds (*Special Fund for Students with Disabilities*) verse des aides aux étudiants ayant des besoins

particuliers, notamment pour l'achat d'équipement, de matériels spéciaux, d'aides technologiques, de services de transport spécifiques ou de services d'assistance/d'interprétation en langue des signes. Le financement prend la forme de sommes standard, débloquées par le fonds pour des prestations bien précises. En 2002, ce fonds était doté de EUR 3.7 millions et plus de 1 000 étudiants en ont bénéficié.

Autres aides

Les services fiscaux irlandais (*Revenue Commissioners*) appliquent un allègement, au taux standard, sur « les frais facturables liés à la scolarité » pour les formations de pré-licence et post-licence agréées. Cet allègement ne concerne pas les droits d'inscription. Selon les estimations, l'exonération des frais de scolarité a représenté EUR 2.9 millions en 2000/01 et 7 400 étudiants y ont eu droit.

Le ministère des Affaires sociales et familiales administre le Programme d'allocations de reprise d'études (*Back to Education Allowance Scheme*), qui permet aux titulaires de certaines aides sociales de suivre des cours agréés.

Le ministère de la Santé et de l'Enfance finance à titre provisoire le nouveau programme quadriennal de formation aux soins infirmiers. Les frais de scolarité et allocations de subsistance avoisinent EUR 32 millions. Après une période initiale de cinq ans, ce coût sera supporté par le ministère de l'Éducation et de la Science, via les programmes d'aide aux étudiants.

Notes

1. En pourcentage du PNB, cela représenterait 1.7 %
2. *Irish Independent*, 21 janvier 2004

Références

- Carpenter, A. (1999), « Summary of the Funding on Non-Completion in Higher Education : A Study of First Year Students in Three Institutes of Technology », in *Staying Power*, NCGE (National Centre for Guidance in Education) et DES (Department of Education and Science), Dublin.
- CDIT (Council of the Directors of Institutes of Technology) (2003), *Report of the Expert Working Group, Institutes of Technology and the Knowledge Society : Their Future Position and Roles*, CDIT, Dublin.
- CHIU (Conference of Heads of Irish Universities) (2003a), *Report of the CHIU New Forms of Learning Working Group*, CHIU Dublin.
- Clancy, P. (2001), *College Entry in Focus : A Fourth National Survey of Access to Higher Education*, HEA (Higher Education Authority), Dublin.
- Clancy, P. et J. Wall (2000), *Social Background of Higher Education Students*, HEA, Dublin.

- DES (Department of Education and Science) (2003), *Supporting Equity in Higher Education : A Report to the Minister for Education and Science*, DES, Dublin.
- EU Ministers (2003), « Realising the European Higher Education Area », communiqué de la Conference of Ministers Responsible for Higher Education (19 septembre, 2003), Berlin.
- Fleming, T, T. Collins et J. Coolahan (eds.) (1999), *Higher Education : The Challenge of Lifelong Learning*, NUI (National University of Ireland), Maynooth.
- HEA (Higher Education Authority) (2000), *Report on Symposium on Open and Distance Learning*, HEA, Dublin.
- Morgan, M., R. Flanagan et T. Kellaghan (2001), *A Study of Non-Completion in Undergraduate University Courses*, HEA, Dublin.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2003a), *Regards sur l'éducation : les indicateurs de l'OCDE 2003*, OCDE, Paris.
- O'Hare, D. (2003), *Universities and Institutes of Technology : Their Roles and Relationship in a Future Irish Education System*, document préparé pour la CHIU, CHIU, Dublin.
- Skilbeck, M. et H. Connell (2000), *Access and Equity in Higher Education : An International Perspective on Issues and Strategies*, HEA, Dublin.

PARTIE II

Chapitre 15

Réalités et défis d'aujourd'hui

Ce chapitre offre un tableau des principales questions de fond auxquelles fait aujourd'hui face le système d'enseignement supérieur irlandais. Cinq points sont mis en lumière : le financement, les enjeux de la recherche, le cadre général et la gouvernance, la formation tout au long de la vie, l'assurance de la qualité et les défis internationaux.

Introduction

L'examen de l'OCDE sur l'enseignement supérieur en Irlande (2004) intervient à un moment crucial pour l'évolution de ce secteur et pour ses relations avec la société irlandaise. Les chapitres précédents apportent des éléments sur la croissance et le développement du système éducatif – amélioration de l'infrastructure, nouveau cadre législatif, diversification des cours, nouvelles formes d'enseignement et d'apprentissage, expansion de la recherche, ouverture à l'international, nouvelles structures de gouvernance, procédures d'assurance qualité et modernisation des pratiques de communication de l'information. Ce secteur a bénéficié d'un élan général qui a transformé le profil de l'enseignement supérieur de l'Irlande contemporaine en l'espace d'une génération. Les pouvoirs publics et les partenaires sociaux ont reconnu la contribution précieuse de l'enseignement supérieur à la réussite économique, sociale et culturelle du pays ces dernières années. Cette transformation a demandé un degré de consensus considérable, une planification de la coopération, une bonne communication et des relations interpersonnelles de qualité.

Au stade actuel, on peut remarquer que les Irlandais sont pourtant loin de se reposer sur leurs lauriers. La plupart des principales agences, voire toutes, ont compris que des fondations solides ont certes été creusées, mais qu'elles ne forment qu'un tremplin qui permettra à l'avenir à l'Irlande de se positionner parmi le peloton de tête de l'OCDE.

Les pouvoirs publics ont fait part de leurs ambitions pour le secteur. Toutes les agences concernées ont admis que la réalisation de ces ambitions va se traduire pour elles par des défis considérables. Sur le plan international, l'enseignement supérieur s'inscrit dans un contexte de mutations socio-économiques brutales. L'élan donné par la mondialisation est omniprésent, la base de savoir s'élargit à une vitesse sans précédent, propulsée en particulier par le développement rapide des sciences et technologies, mais aussi par les avancées dans toutes les autres disciplines. La révolution des TIC progresse au rythme de la numérisation de l'information et ouvre de nouvelles possibilités. Le village mondial offre d'immenses opportunités à l'enseignement supérieur, mais constitue un environnement très concurrentiel, qui appelle à un mouvement de réforme perpétuelle, en érigeant le goût du changement, l'adaptabilité et la flexibilité en mode de vie. Cet environnement demande également aux établissements d'enseignement supérieur d'entretenir des

relations productives avec un ensemble d'organismes sociétaux. Cependant, ces établissements ne peuvent pas se contenter de réactions pavloviennes au changement de la société; ils doivent fonder leur action sur des philosophies justifiables étant donné leurs rôles multiples, souvent plus larges et plus profonds que ceux des hommes politiques et des autres partenaires sociaux. À l'heure où les impératifs économiques sont souvent le moteur de l'action publique, ces établissements trahiraient leur mission s'ils privilégiaient la productivité économique au détriment de leurs fonctions et de leurs responsabilités pédagogiques, sociales, culturelles et démocratiques. S'ils contribuent au progrès économique de la société à divers égards, ils doivent rester les garants et les promoteurs de beaucoup d'autres aspects qui jouent un rôle pivot dans le bien-être de la civilisation. Ces fonctions et responsabilités, ainsi que la manière dont elles doivent être assumées, sont clairement exprimées, pour ce qui est des universités du nouveau millénaire, dans la Déclaration de Glion (1998). En période de transition, et face aux diverses pressions qui s'exercent, l'adhésion à ces valeurs par les établissements d'enseignement supérieur irlandais pourrait servir de ciment.

Comme on pouvait s'y attendre, le personnel travaillant dans l'enseignement supérieur irlandais est conscient des nombreux défis qu'il doit relever et cherche à sonder l'air du temps pour identifier et analyser les principales évolutions et tendances afin de déterminer son positionnement stratégique. Outre la littérature internationale, ces dernières années, divers rapports de recherche et commentaires témoignent de cet intérêt et de cette préoccupation. Pour tracer la voie à suivre, l'Irlande doit répondre à plusieurs questions et problèmes. La réalisation de ses ambitions pour l'enseignement supérieur dans les années à venir représenterait un bond en avant considérable. Elle supposerait de disposer d'une vision, de courage, de compréhension, de moyens, de partenariats, d'autorité et d'un niveau élevé de compétences relationnelles. Dans ce contexte de planification d'une nouvelle ère de l'histoire de l'enseignement supérieur irlandais, les travaux de l'équipe de l'OCDE, avec son savoir-faire, son expérience et son point de vue extérieur, revêtent une importance et un intérêt précieux.

Ce chapitre sélectionne à des fins de commentaire un certain nombre de réalités et de défis qui semblent revêtir une importance particulière pour l'avenir de l'enseignement supérieur en Irlande. Il s'agit notamment des questions de financement, de recherche, de gouvernance et de cadre institutionnels, d'assurance qualité, de formation tout au long de la vie et du contexte régional et international. Si ces aspects ont souvent été intégrés comme il se doit dans les chapitres précédents du rapport de base, ils sont ici commentés de manière plus ciblée et replacés dans le cadre du débat contemporain.

Le financement

Schéma et méthode de financement

À l'ère de l'enseignement supérieur de masse, le financement de cet enseignement constitue une source de préoccupation majeure dans tous les pays développés. Un enseignement supérieur de qualité n'est pas une marchandise bon marché, et, lorsqu'il devient disponible pour plus de la moitié d'une classe d'âge, et qu'un nombre croissant de diplômés poursuivent des études de post-licence, les coûts augmentent. Jusqu'à une période relativement récente, on pouvait qualifier l'enseignement supérieur irlandais d'élitiste, puisque l'accès y était conditionné par le règlement de frais de scolarité. En 1996, le gouvernement a pris l'initiative de supprimer ces frais pour les étudiants en pré-licence à temps complet, en transférant à l'État la charge de leurs études. Les frais de scolarité acquittés par les étudiants ne représentent bien sûr qu'une fraction du coût des cours qui sont financés par l'État. Un système d'allocations de subsistance est également disponible pour les étudiants en pré-licence, et des bourses de scolarité/de subsistance sont aussi versées aux étudiants en post-licence qui remplissent les conditions requises. Sur l'année 2000/01, 37 % des étudiants du supérieur ont perçu une allocation de subsistance. De nos jours, l'Irlande se caractérise par un enseignement supérieur très vaste. Pour illustrer ce point, rappelons que le ratio des nouveaux inscrits à temps complet en proportion de la population des personnes âgées de 18 ans atteignait 58 % en 2002 (service statistique du ministère de l'Éducation et de la Science).

Le financement public de l'enseignement supérieur s'est significativement accru, les dépenses courantes et l'investissement de l'État passant de EUR 371 millions en 1990 à EUR 565.5 millions en 1994. Le tableau 15.1 fait apparaître ce bond du financement entre 1995 et 2004 (estimations).

Tableau 15.1. **Dépenses brutes pour l'enseignement supérieur, 1995-2004 (estimations)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 Prov.	2003 Est.	2004 Est.
Courantes	559.4	632.0	784.6	754.2	855.2	948.1	1 103.0	1 236.9	1 313.8	1 370
Investissement	46.9	59.7	68.3	198.0	154.3	188.0	198.3	183.9	124.0	108.0
Total	606.3	691.7	852.9	952.2	1 009.5	1 136.1	1 301.3	1 420.8	1 437.8	1 478

Source : 1994-2000 : Statistiques de l'éducation. 2001-2004 : Estimations du Service des finances.

Sur cette période de dix ans, on observe donc une augmentation de EUR 872 millions, soit une hausse de 127 %.

Selon l'OCDE, en 2000, l'Irlande a consacré 1.5 % de son PIB à l'enseignement supérieur, ce qui la plaçait à la 8^e place sur 29 pays (OCDE,

2003a, tableau B2, p. 209)¹. Ce rapport propose d'autres données comparatives sur certains aspects des dépenses destinées à l'enseignement supérieur en Irlande par rapport aux autres pays de l'OCDE.

La forte dépendance aux fonds publics constitue l'un des traits marquants du financement des établissements d'enseignement supérieur irlandais. Si l'on fait la somme du revenu découlant du remboursement de la gratuité de la scolarité et des dotations récurrentes de l'État, le financement public en pourcentage du total du financement courant (hors recherche axée sur des projets particuliers) représente approximativement 80 % du revenu total des universités et environ 90 % de celui des instituts de technologie. Les établissements tirent le solde de leur financement courant des droits d'inscription payés par les étudiants (EUR 650 en 2003/04), des frais acquittés par les étudiants en post-licence et autres droits payés par les étudiants, ainsi que de revenus divers, y compris le revenu des placements financiers. Cette forte dépendance vis-à-vis des deniers publics pour les dépenses courantes, et, naturellement, les dépenses d'investissement, induit forcément des pressions et des tensions lorsqu'un ministre de l'Éducation et de la Science doit opérer dans le cadre de limites budgétaires et trouver un équilibre entre les responsabilités pédagogiques de l'enseignement supérieur et celles des autres niveaux d'éducation. Et pourtant, la situation de l'enseignement supérieur irlandais n'a rien d'inhabituel. L'ouvrage de l'OCDE intitulé *Regards sur l'Éducation* (2003) classe l'Irlande à la 16^e place sur 26 pays concernant la dépendance des dépenses de l'enseignement supérieur aux fonds publics (OCDE, 2003a, tableau B2, p. 212). Il n'est donc guère surprenant que l'avenir du financement de l'enseignement supérieur, recherche comprise, constitue l'un des principaux problèmes de ce secteur.

Le fait que le budget de l'État pour 2004 ne prévoie aucune majoration des dépenses courantes des universités, conjugué aux réductions des dépenses d'investissement et à l'absence de dotation pour l'acquisition et le renouvellement de l'équipement, souligne la gravité de ce problème, d'autant que les pouvoirs publics ont revu à la hausse leurs ambitions pour l'enseignement supérieur. Soucieuses d'alléger ces difficultés financières, les autorités ont exploré diverses solutions. Le ministère de l'Éducation et de la Science a envisagé la réintroduction de frais de scolarité pour les étudiants en pré-licence à compter de 2003, mais cette proposition n'a pas été jugée politiquement judicieuse à ce moment-là. Les universités recherchent des moyens d'étoffer leurs revenus par diverses initiatives, y compris en sollicitant un concours financier accru auprès des anciens élèves et d'associations philanthropiques privées. Certains projets d'investissement ont bénéficié de dons significatifs, mais, outre une contribution bienvenue versée pendant plusieurs années par *Atlantic Philanthropies*, qui ne devrait plus être renouvelée, le secteur privé n'a guère financé les dépenses courantes. La

petite taille du pays, sa configuration économique et le désintérêt traditionnel des entreprises ne permettent pas aux établissements du supérieur de disposer d'un financement privé analogue à celui observé dans d'autres pays, par exemple aux États-Unis.

Méthodes de financement public actuelles

L'Agence pour l'enseignement supérieur (HEA) alloue l'essentiel du financement par un système de dotations globales couvrant l'enseignement et la recherche fondamentale. Ce financement de base repose sur une formule de calcul des coûts unitaires dont les principales entrées sont les états financiers audités des universités et les inscriptions confirmées des étudiants. En outre, une dotation se substitue aux frais de scolarité des étudiants en pré-licence. De petites sommes sont débloquées pour certains dispositifs de financement incitatifs cadrant avec les priorités de la politique nationale. Les dotations de base représentent environ 60 % des dépenses courantes, celles se substituant aux frais de scolarité 30 % et les 10 % restants sont couverts par des dispositifs incitatifs. Le mécanisme de financement existant fonctionne depuis 1993 et est actuellement révisé par la HEA.

À l'heure actuelle, chaque institut de technologie négocie le budget relatif à ses programmes avec le ministère de l'Éducation et de la Science. Le système fonctionne de manière incrémentielle : le budget de l'année précédente sert de base et est corrigé pour être augmenté ou tenir compte du revenu généré. En outre, une dotation vient se substituer aux frais de scolarité. À terme, le transfert de la responsabilité du financement de ces instituts du ministère de l'Éducation et de la Science à la HEA devrait se traduire par l'introduction d'un financement reposant sur une formule de calcul, dans le cadre d'une évolution vers davantage d'autonomie pour les instituts. Le financement des dépenses courantes est essentiellement déterminé par le nombre d'étudiants, les coûts et les impératifs de la politique nationale. Le PRTLI et des initiatives ciblées financent des projets en concurrence sur la base de leur qualité et de leur intérêt. Les établissements sont libres de répartir les financements récurrents en fonction de leurs besoins budgétaires et des priorités académiques.

À l'exception des projets financés dans le cadre du PRTLI, les projets d'investissement sont généralement financés au cas par cas, par la HEA pour les universités et par le ministère de l'Éducation et de la Science pour les instituts de technologie. Tous les projets d'investissement doivent être avalisés par le ministère. En 2002, ce dernier a suspendu le financement des projets dont les contrats n'avaient pas encore été signés, en attendant l'examen de ces projets par le ministère de l'Éducation et de la Science et la HEA. Cet examen est en cours.

La HEA soutient et conseille les universités souhaitant mettre en œuvre les meilleures pratiques de gouvernance financière et les meilleures procédures comptables. Les instituts de technologie doivent se conformer aux exigences imposées au secteur public concernant la gouvernance, la gestion stratégique et les marchés publics. Les universités doivent, elles aussi, respecter les lignes directrices sur les marchés publics établies par les autorités. La viabilité financière des établissements d'enseignement supérieur est contrôlée par la HEA dans le cas des universités et par le ministère de l'Éducation et de la Science s'agissant des instituts de technologie, via un audit des états financiers.

Amélioration des systèmes de contrôle financier

En novembre 2000, la HEA et la Conférence des présidents des universités irlandaises (CHIU) ont lancé conjointement une étude sur les procédures relatives aux meilleures pratiques pour un fonctionnement efficace des systèmes internes de contrôle financier, des fonctions et des structures d'audit interne et autres contrôles financiers au sein des universités. Sur la base de l'expérience internationale et de celle des établissements, une série de recommandations s'est dégagée et a été adoptée. Ces recommandations portent sur le rôle des organes de gouvernance, les contrôles internes, le recours aux comités d'audit, les meilleures pratiques de suivi des procédures, le rôle des auditeurs externes indépendants et la communication de l'information à la HEA (HEA et CHIU, 2001, pp.54-57). Ces procédures cohabiteront avec les procédures en vigueur dans les agences nationales, le bureau du contrôleur et auditeur général (*Comptroller and Auditor General's Office*) et la Commission des comptes publics (*Public Accounts Committee*), afin de dresser des garde-fous financiers et de veiller à la probité de l'utilisation des deniers publics dans l'enseignement supérieur.

Reconnaissant que la viabilité financière des universités et autres établissements d'enseignement supérieur est devenue un enjeu essentiel pour les décideurs, ainsi que pour ceux qui dirigent et gèrent les établissements à l'heure actuelle, le programme de l'OCDE sur la gestion des établissements d'enseignement supérieur et le Conseil de financement de l'enseignement supérieur d'Angleterre (*Higher Education Funding Council of England*) ont lancé une étude comparative internationale sur la politique et les systèmes de gestion financière dans huit pays, dont l'Irlande. En janvier 2004, un rapport sur le cas irlandais, couvrant les universités et les instituts de technologie et intitulé *Financial Management in Irish Institutions of Higher Education* (la gestion financière dans les établissements irlandais d'enseignement supérieur) a été présenté par la HEA lors d'une conférence consacrée à cette initiative à Paris. Ce document comprend une évaluation des

activités de gestion financière des établissements irlandais. Sa conclusion d'ensemble est formulée en ces termes :

Si l'évaluation des pratiques de gestion financière a fait apparaître quelques faiblesses, la viabilité financière actuelle des universités et instituts de technologie reste incontestée. Les établissements irlandais demeurent financièrement viables tout en dispensant à leurs étudiants une instruction de stature internationale et délivrant des diplômes d'une qualité de niveau mondial (HEA, 2003a, pp 28-29).

Le rapport recommande également que les universités s'engagent à suivre les procédures de gouvernance financière correspondant aux meilleures pratiques qui ont été introduites récemment, et qui sont décrites plus haut. Il attire ensuite l'attention sur un ensemble d'atouts relatifs à la bonne gestion financière des établissements irlandais. Il identifie par ailleurs un petit nombre de points faibles : « La définition des budgets annuels est souvent gênée par le fait qu'on ne sait jamais à l'avance à combien vont se monter les fonds débloqués par l'État. L'absence de budgétisation sur plusieurs années fait, elle aussi, obstacle à la planification » (HEA, 2003a, p. 33). La politique budgétaire nationale pour 2003 et 2004 a largement mis en avant ce problème. Le commentaire d'évaluation globale du rapport sur la gestion financière conclut en ces termes : « Ainsi, le système de gestion financière, l'équilibre ménagé par les universités et les instituts de technologie, se révèlent aptes à assurer la viabilité, la qualité des diplômes ainsi qu'une bonne rentabilité, même à une époque où l'enseignement supérieur traverse des turbulences » (HEA, 2003a, p. 38).

Le défi du financement à l'avenir

Il est naturellement de la plus haute importance de pouvoir s'appuyer sur des procédures de gestion efficaces et efficientes. La difficulté à l'avenir consistera à disposer d'assez de fonds à gérer, afin que l'enseignement supérieur irlandais puisse rivaliser avec les systèmes les plus performants de l'OCDE. Comme nous l'avons déjà observé, les établissements irlandais sont très fortement tributaires du financement public. Si le budget public de l'éducation a opéré une progression impressionnante durant la dernière décennie, les moyens alloués à l'enseignement supérieur irlandais restent néanmoins en deçà de ceux observés dans les systèmes les plus en pointe dans la zone OCDE. La productivité du système irlandais compense dans une certaine mesure cet écart de financement, mais, dans un contexte international de plus en plus concurrentiel, les établissements doivent trouver des fonds suffisants. Les pouvoirs publics n'ont cessé d'insister sur les liens entre l'enseignement supérieur et le développement économique, et il s'agit là d'un axe clé dont l'augmentation du financement semble dépendre. De toute évidence, les établissements reconnaissent ces liens, mais comprennent

également que leur rôle va bien au-delà d'une contribution au développement économique, aussi important cet objectif soit-il.

À 0.3 % du PIB seulement, la part du secteur privé dans le financement de l'enseignement supérieur irlandais est très faible. Les établissements sont réellement conscients de la nécessité d'accroître leurs revenus provenant de sources autres que l'État. Toutes les universités ont créé des fondations chargées de lever des fonds privés afin de contribuer à leur développement. La liste des membres de ces fondations est d'ailleurs très révélatrice de l'intérêt du secteur privé et des entreprises. Cependant, les moyens privés qui peuvent être mis à la disposition des établissements irlandais ne sont pas aussi élastiques que dans les pays plus vastes et plus riches. Les établissements tirent un revenu du nombre croissant d'étudiants en post-licence et d'étudiants étrangers non ressortissants de l'UE. Les revenus dégagés sur la facturation des frais généraux de la recherche, les conférences, les cours d'été, la location de locaux, étoffent un peu le budget des établissements. Les bénéfices tirés de la recherche et des entreprises de campus sont récemment devenus une source plus importante de revenus. La commercialisation des résultats et des produits de la recherche devrait peu à peu s'intégrer dans la pratique ordinaire de certaines disciplines. La plupart des établissements ont également créé des associations d'anciens élèves, qui, avec la progression du nombre de diplômés, pourrait petit à petit induire une évolution culturelle vers un soutien financier et moral des anciens vis-à-vis des jeunes générations.

Comme pour d'autres pays, le maintien d'un système d'éducation de masse et de qualité constitue un défi sans précédent en Irlande. Il suppose de franchir un jalon historique pour le développement de la société. Se fixer pour objectif ambitieux d'avoir l'un des meilleurs systèmes éducatifs dans un environnement mondialisé et concurrentiel revient pour un pays à placer la barre vraiment très haut. Réaliser cet objectif induira des coûts significatifs, qui devront être considérés sous un angle différent des conventions et schémas traditionnels de majorations incrémentielles des dépenses. Si une société souhaite positionner son enseignement supérieur dans le peloton de tête de la société du savoir, avec la formation tout au long de la vie en point de mire, les décisions des pouvoirs publics et les débats de société revêtiront un caractère stratégique, car il faut préparer le pays à supporter les coûts induits par ce choix de priorité. La qualité est inextricablement tributaire des moyens disponibles, et, si les ressources en elles-mêmes ne produisent pas forcément de la qualité, il n'est pas concevable de parvenir à une qualité durable dans l'enseignement supérieur sans moyens suffisants. Il semblerait qu'à ce jour, le débat sur les ressources à consacrer à cet objectif n'ait été ni assez profond ni assez large comparativement à l'importance stratégique et historique des décisions qui doivent être prises.

Les enjeux de la recherche

Vers une société de l'innovation

Traditionnellement, les établissements d'enseignement supérieur irlandais étaient surtout axés sur l'enseignement, et ne s'intéressaient guère à la recherche ou aux études doctorales et post-doctorales. Suite à la restructuration, dans les années 60, la recherche a gagné du terrain dans les universités irlandaises et une tradition honorable s'est instaurée. Cependant, ce n'est qu'avec l'expansion économique des années 90 que l'on a commencé à admettre la nécessité d'investir une part significative des fonds publics dans la recherche et le développement, dans tous les établissements d'enseignement supérieur. La prise de conscience du fait que la production, la diffusion et l'utilisation de la connaissance constituaient les principaux moteurs de ce que l'on appelle la société du savoir a donné de l'élan à ces investissements. Plusieurs études de l'OCDE soulignent les importants bienfaits pour la société de l'investissement dans l'enseignement supérieur et la recherche à l'époque actuelle. Les niveaux de croissance soutenus et remarquables enregistrés par l'économie irlandaise dans les années 90 ont créé les ressources nécessaires à cet investissement. Le pays a bénéficié d'un cycle vertueux dans lequel l'investissement dans l'enseignement supérieur et la recherche a contribué à doper la croissance économique, qui a elle-même dégagé davantage de moyens à investir.

Dans son rapport intitulé *Creating and Sustaining the Innovation Society*, 2002 (créer et pérenniser la société de l'innovation), la HEA se fonde sur le *Global Competitiveness Report*, 2001-02, pour interpréter les étapes du développement de l'économie irlandaise. Elle observe que la phase récente traversée par l'économie irlandaise présente plusieurs des caractéristiques de l'étape appelée « l'économie tirée par l'investissement ». L'Irlande se trouve donc en train d'avancer vers l'étape appelée « l'économie tirée par l'innovation », qui suppose « le passage d'une économie d'importation de la technologie à une économie générant de la technologie, qui innove dans au moins quelques secteurs de la frontière technologique mondiale ». Cette transition est considérée comme délicate, car elle « impose que les pouvoirs publics jouent un rôle direct dans l'encouragement d'un rythme élevé d'innovation, par l'investissement public comme privé dans la recherche et le développement, l'enseignement supérieur ainsi que l'amélioration des marchés financiers et des systèmes de réglementation, afin de favoriser la création d'entreprises de haute technologie » (HEA, 2002, pp. 32-33). La HEA considère qu'un changement de paradigme dans la politique publique, qui placerait l'innovation au centre des priorités, est nécessaire. Elle estime que l'enseignement supérieur et la recherche doivent jouer un rôle pivot dans ce recentrage, et que le concours financier de l'État est vital pour la « production

du savoir » et le « transfert et le développement du savoir ». La HEA souligne également « qu'il existe des interdépendances indissociables entre l'enseignement, la recherche et l'apprentissage, qui doivent être préservées si l'on veut améliorer la qualité des diplômés et de la production de savoir » (HEA, 2002, p. 15).

Tout en attirant particulièrement l'attention sur les bienfaits économiques de la recherche, la HEA les inscrit dans le cadre d'un résultat plus holistique. Elle souligne « l'importance de l'investissement dans la création d'une communauté de recherche active dans les sciences humaines et sociales pour nous aider à comprendre et à interpréter notre société en pleine mutation... Il [cet investissement] préserve, élargit et fait progresser l'épanouissement intellectuel, culturel et artistique de la société... Il dote la société des compétences et des qualités nécessaires à la croissance économique ainsi que de la capacité de construire une société fondée sur la justice sociale et la liberté individuelle » (HEA, 2002, pp.25-26).

Créer la société de l'innovation ne se fera pas du jour au lendemain. Cet objectif suppose au contraire de prendre la décision stratégique d'aller dans cette direction, et d'orienter tous les aspects de la politique de l'enseignement supérieur, en particulier, vers des approches de réflexion et d'investigation créatives, de doter de moyens une communauté de chercheurs puissante repoussant les frontières du savoir, et qui, outre le développement de nouvelles connaissances, peut évaluer, exploiter et développer un savoir élaboré ailleurs. Il suppose d'affirmer la dynamique de la curiosité et de l'expérimentation. Cette curiosité doit être encouragée même pour les enfants d'âge scolaire, car elle occupe une place centrale dans un enseignement et un apprentissage de qualité. L'esprit de « l'exposition des jeunes scientifiques irlandais » (*Young Scientist Exhibition*) doit s'insinuer davantage dans notre système éducatif. Cet accent sur le « capital humain », requérant une formation des diplômés à la recherche, à l'exploration des frontières de la connaissance dans toute discipline, et en liaison avec des « réseaux internationaux de savoir », représente la direction que doit prendre la culture d'une société pour tendre vers l'innovation. L'esprit d'innovation peut être appliqué de manière productive à tous les aspects des initiatives et des réalisations humaines.

Schéma du financement de la recherche

L'Irlande a pris des premières mesures significatives pour parvenir au changement de paradigme évoqué ci-dessus, mais il faudra une volonté politique éclairée et résolue ainsi que la coopération de nombreuses parties prenantes pour en faire une caractéristique nationale identifiable du mode de vie irlandais. Dans le Plan national de développement (2000-06), les pouvoirs publics ont alloué EUR 2.5 milliards à la recherche, à la technologie, à

l'innovation et au développement. Le NDP soutient le développement d'une capacité de recherche dans les établissements et d'une recherche fondamentale stratégiquement orientée afin de faire franchir un nouveau palier au système de recherche de l'enseignement supérieur irlandais. Comparés aux dotations plutôt spartiates qui étaient d'usage précédemment, les moyens débloqués ont constitué un changement bienvenu. Outre cette majoration, de nouvelles agences ont également été créées : le Conseil irlandais de la recherche pour les sciences humaines et sociales (*Irish Research Council for the Humanities and Social Sciences – IRCHSS*), le Conseil irlandais pour la science, la technologie et l'innovation (*Irish Research Council for Science Engineering and Technology – IRCSET*) et la *Science Foundation Ireland (SFI)*. Le tableau suivant énumère les sources de financement de la recherche dans l'enseignement supérieur, ainsi que les sommes versées pour la période comprise entre le début 2000 et la fin juin 2002.

Tableau 15.2. **Financement de la recherche dans l'enseignement supérieur, 2000-juin 2002**

Agences	EUR millions
Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et du Développement rural	40.99
Ministère de l'Éducation et de la Science (DES)	18.45
<i>Enterprise Ireland (EI)</i>	113.93
<i>Environmental Protection Agency</i> (Agence de protection de l'environnement)	5.88
Agence pour l'enseignement supérieur (HEA)	701.04
Centre de recherche sur la santé (<i>Health Research Board – HRB</i>)	32.61
Conseil irlandais de la recherche pour les sciences humaines et sociales (IRCHSS)	8.11
Conseil irlandais pour la science, la technologie et l'innovation (IRCSET)	0.24
<i>Marine Institute</i>	1.94
<i>Science Foundation Ireland (SFI)</i>	67.00
Total	990.19

Source : HEA (2002), *Creating and Sustaining the Innovation Society*, p. 20.

La HEA gère le programme PRTL, qui fait partie intégrante du NDP, et son premier cycle a démarré en 1999. Jusqu'ici, sur ses trois cycles, le PRTL a mis EUR 608 millions à la disposition de la recherche dans l'enseignement supérieur. Il sélectionne les projets, mis en concurrence les uns avec les autres, sur la base de la stratégie de recherche des établissements, encourage la pluridisciplinarité des équipes et des programmes de recherche, ainsi que la coopération entre les établissements. Il finance déjà 1 500 chercheurs dans le cadre de 60 programmes et dans 33 nouveaux centres. Le PRTL impose également comme condition que la recherche contribue à de nouveaux cursus afin d'améliorer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage. Hormis la modernisation de l'infrastructure de recherche, ce programme s'est déjà

traduit par la multiplication du nombre des publications scientifiques irlandaises dans les revues locales et internationales. Le PRTLII aide aussi les chercheurs irlandais à participer à des programmes de recherche européens reposant sur un mécanisme de mise en concurrence (HEA, 2003b, pp.8-12).

L'IRCSET et l'IRCHSS mettent un financement non négligeable à la disposition des chercheurs, des étudiants et des titulaires de bourses de recherche post-doctorales. La SFI concentre son aide à la recherche dans les secteurs désignés comme stratégiquement importants par les autorités, à savoir les biotechnologies ainsi que les technologies de l'information et des communications. D'autres, tels que le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation et du développement rural ou le Centre de recherche sur la santé, financent des travaux dans leurs domaines de spécialité. Cette nouvelle politique de la recherche a eu pour effet notable d'attirer des chercheurs internationaux de renom en Irlande. On peut donc en conclure qu'il existe désormais des organismes bien établis, disposant des procédures appropriées pour soutenir une large palette d'activités de recherche menées à bien selon divers modes. En 2003, les pouvoirs publics ont imposé une « pause » dans le financement, qui a fait craindre aux chercheurs l'instauration d'un soutien incohérent, débloqué par intermittences. La pause a cessé pour l'exercice 2004, et les agences concernées espèrent que la réputation internationale de sérieux et d'engagement stratégique et soutenu que s'est forgée la recherche irlandaise sera préservée et consolidée.

Le programme-cadre de recherche mis en place par l'UE a également donné de l'élan à la recherche dans les établissements d'enseignement supérieur. Non seulement il apporte des moyens financiers appréciables aux chercheurs, mais les procédures de candidature et les conditions d'accès à la mise en concurrence ont aussi affûté le programme de travail des chercheurs et de leurs établissements. La coopération internationale qui incite à une collaboration plus étroite au niveau de la planification et de l'exécution des travaux entre le personnel de recherche irlandais et ses homologues internationaux est particulièrement bénéfique. L'échange de points de vue, d'expériences et de savoir-faire à l'aide des technologies modernes de l'information et des communications, se révèle particulièrement enrichissant. Les chercheurs irlandais n'ont pas ménagé leurs efforts pour prendre part aux projets de recherche de l'UE et ont bénéficié de l'effet stimulant de cette participation. Ils ont également réussi à obtenir des financements auprès de diverses fondations pour la recherche telles que la *Wellcome Foundation*, d'organismes philanthropiques tels qu'*Atlantic Philanthropics*, ainsi que d'entreprises commerciales et industrielles. Bien sûr, les chercheurs travaillant sur des sujets qui intéressent moins les sources de financement, publiques ou privées, réalisent leurs travaux dans le cadre de leurs fonctions universitaires. Les rapports annuels des présidents d'université témoignent de

l'ampleur de ces travaux, si précieux pour le bien-être plus général de la société. Ces travaux sont habituellement financés sur la dotation de base accordée chaque année aux universités par la HEA, et qui couvre la recherche ainsi que les activités pédagogiques des universitaires. En 2002, cette subvention a été estimée à près de EUR 100 millions (HEA/FORFÁS, 2003, p. 15), sachant qu'un tiers de la rémunération des universitaires provient des activités de recherche.

On pourrait donc en conclure qu'au sein de l'enseignement supérieur irlandais, les activités de recherche se portent bien, particulièrement lorsqu'on les compare à leur situation d'il y a dix ans, mais il faudrait être myope pour en tirer un quelconque motif d'autosatisfaction. En effet, rapportée à celle des autres pays de l'OCDE, la position de l'Irlande paraît nettement moins favorable, car d'autres pays continuent d'étoffer leur investissement dans la R&D et partent de surcroît d'une base initiale plus solide. Ainsi, la publication OCDE intitulée *Regards sur l'éducation* chiffre les dépenses de recherche et développement dans l'enseignement supérieur irlandais en 2000 à 0.21 % du PIB. L'Irlande se place ainsi en 16^e position sur 31 pays de l'OCDE, et nettement en dessous de la moyenne de la zone, à 0.33 % (OCDE, 2003a, tableau B6.1, p. 245). Du point de vue des dépenses générales de recherche et développement, exposées au tableau 15.3, le score de l'Irlande est faible et inférieur à celui d'autres petits pays européens tels que le Danemark ou la Finlande.

Tableau 15.3. Dépenses générales de recherche et développement en pourcentage du PIB en Irlande et dans d'autres pays

	Entreprises	Enseignement supérieur	Pouvoirs publics	Total R&D
Irlande	0.95	0.30	0.13	1.38
États-Unis	2.04	0.37	0.20	2.70
Canada	1.08	0.63	0.20	1.80
Danemark	1.32	0.42	0.32	2.09
Finlande	2.39	0.60	0.36	3.37
Pays-Bas	1.14	0.63	0.33	2.02
UE (moyenne)	1.21	0.39	0.26	1.88
OCDE (moyenne)	1.56	0.38	0.23	2.24

Source : O'Driscoll, E. (19 novembre, 2003), « External Pressures on Universities in Contemporary Society », allocution lors d'une conférence de la NUI, Kilmainham, Dublin.

Dans la stratégie de Lisbonne, à laquelle l'Irlande a adhéré, l'UE a fixé à 3 % le niveau de dépenses générales de recherche et développement nécessaire. Pour y parvenir, le pays devra très significativement revoir à la

hausse ses dépenses de R-D dans l'enseignement supérieur, ainsi que dans les autres initiatives de recherche.

Planification des frais généraux de la recherche

Avec l'élargissement du programme de recherche axé sur des projets particuliers développé pour l'enseignement supérieur irlandais ces dernières années, on peut craindre que l'on ait négligé la question des coûts indirects, en particulier sans chercher à savoir qui allait les supporter. Les coûts indirects, ou frais généraux, sont les coûts engagés pendant le déroulement d'un projet de recherche mais qui ne peuvent pas spécifiquement être attribués au projet. Ces coûts indirects sont par exemple ceux liés aux locaux, à l'électricité, au chauffage, à l'entretien, à la bibliothèque et aux services informatiques et administratifs. Cette préoccupation est née du fait que les établissements actifs dans la recherche ont de plus en plus tendance à couvrir une grande partie de ces coûts indirects en y affectant une fraction des fonds initialement prévus à d'autres fins, dont l'enseignement. En août 2001, la HEA et le FORFÁS ont désigné un groupe de travail chargé de formuler un cadre pour l'allocation des coûts indirects dans les contrats de recherche à financement public. Le rapport intitulé *Report of the Group on Research Overheads 2003* (rapport du groupe sur les frais généraux de la recherche) propose un cadre pour le financement des coûts directs et indirects de la recherche. Ce cadre, qui a été accepté dans son principe par toutes les parties prenantes, peut être utilisé par les agences publiques de financement, les établissements d'enseignement supérieur et les organismes de recherche publics souhaitant obtenir un rendement adéquat pour les deniers publics consacrés à la recherche. Il prévoit une méthode de calcul des coûts directs et indirects de la recherche, permettant à ces agences d'attribuer ces coûts aux projets, ainsi qu'une méthode de répartition des frais généraux au sein des organismes de recherche. Le groupe recommandait un taux standard de contribution aux frais généraux de 30 % pour la recherche en laboratoire et de 25 % pour la recherche théorique, ainsi que l'application d'une période d'introduction progressive et de suivi entre 2003 et 2006 (HEA/Forfás, 2003, pp. 64-65).

Une agence centrale de supervision?

Une autre préoccupation de taille est apparue avec la croissance et l'expansion de l'investissement dans la recherche : le besoin de disposer d'une agence de supervision et de contrôle efficace, au sein même des pouvoirs publics, qui serait chargée de veiller à ce que l'évolution vers une société de l'innovation se déroule dans de bonnes conditions. En particulier, l'Agence pour l'enseignement supérieur (HEA), dans son rapport *Creating and Sustaining the Innovation Society* (mettre en place et accompagner la société de

l'innovation, 2002) indiquait que « la position concernant l'apport, par l'État, d'un soutien au transfert et à la commercialisation de technologies n'est pas tranchée et se révèle source de confusion » (HEA, 2002, p. 99). Alors que le soutien à la production de savoir est structuré, celui à la diffusion de connaissances est considéré comme faible. Le développement et la diffusion des connaissances, notamment le transfert de résultats de la recherche, de compétences et de savoirs vers la société et l'économie, revêtent une importance cruciale. Ils englobent des activités telles que la recherche et le développement appliqués, le transfert de technologies, l'exploitation de la propriété intellectuelle et la commercialisation de la recherche, avec, pour objectif, de faire en sorte que la société irlandaise tire profit du relèvement du niveau des dépenses publiques dans la recherche, pour la production de savoir.

Le gouvernement étudie la possibilité d'établir une structure régissant la politique de la recherche. Le vice-Premier ministre (*An Tánaiste*) a nommé un groupe d'experts, qui a mené une consultation détaillée en 2002. Le gouvernement attend des propositions très prochainement à cet égard.

La recherche et la Stratégie d'aménagement du territoire

Le Plan national de développement 2000-2006 énonçait, entre autres objectifs, l'élaboration d'une stratégie destinée à planifier, à l'échelon national, l'aménagement du territoire irlandais, de manière à promouvoir un développement régional plus équilibré. Cette Stratégie d'aménagement du territoire (*National Spatial Strategy*) 2002-2020 a été rendue publique en 2002. Ce plan sur 20 ans vise un meilleur équilibre du développement social, économique et physique, ainsi que de la croissance de la population, entre les régions. Afin de contrecarrer le déséquilibre entre l'est du pays, au développement rapide, et les autres régions, il identifie des points d'entrée et des pôles, aptes à appuyer le renforcement du tissu rural/urbain nécessaire pour stimuler le développement de ces autres régions. Si l'enseignement supérieur n'est pas, en soi, un critère, il est révélateur de constater qu'un paramètre essentiel à l'identification des points d'entrée est la présence de « centres nationaux ou régionaux d'apprentissage d'enseignement tertiaire ». Les pôles devront, quant à eux, impérativement permettre « de créer des établissements d'enseignement supérieur ou des infrastructures de communication pour l'enseignement à distance » (ministère de l'Environnement et du Gouvernement local [sans date], p. 40).

Étant donné que le pays compte 7 universités, 14 instituts de technologie et divers centres d'enseignement à distance sur une superficie relativement petite, peu de zones urbaines sont situées très loin d'un établissement d'enseignement supérieur. Il est aujourd'hui évident que l'enseignement supérieur et la recherche sont des moteurs clés du développement d'une

activité économique fondée sur le savoir, et leur contribution à la réalisation de la Stratégie d'aménagement du territoire sera significative. Le transfert et le développement des connaissances seront particulièrement importants et nécessiteront les efforts conjoints des établissements, des agences de développement, des autorités régionales, des industriels et des investisseurs. D'après la NSS, trois points d'entrée regroupent une université et un institut de technologie – Cork, Limerick/Shannon et Galway. Cinq autres points d'entrée disposent d'un institut de technologie – Waterford, Sligo, Dundalk, le point d'entrée Athlone/Mullingar/Tullamore et celui de Letterkenny/Derry. Deux pôles comptent un institut de technologie – Tralee/Killarney et Castlebar/Ballina. Une caractéristique remarquable des établissements d'enseignement supérieur d'Irlande est qu'ils attirent de très fortes proportions d'étudiants de l'arrière-pays local/régional. Ces derniers font preuve d'une grande fidélité envers ces établissements locaux et expriment un puissant sentiment d'identification. Cependant, lorsqu'on observe l'emploi de ces diplômés, on constate une fuite des cerveaux vers la région de Dublin, surtout à partir du Sud-Est, du Midland et du Border (McDonagh, 2003, p. 19). Dans un récent document de discussion sur l'enseignement supérieur et la NSS (*Higher Education and the National Spatial Strategy*), Sean McDonagh remarque que la localisation des étudiants en post-licence donne une indication de celle de l'activité de recherche, soulignant que Dublin comptait 58.9 % des nouvelles inscriptions à ce niveau en 2002. McDonagh plaide en faveur d'une stratégie de collaboration interrégionale visant à assurer un accès intégral aux sources de connaissance et de recherche à l'échelle du pays (McDonagh, 2003, p. 20). Jusqu'à présent, le débat national sur la meilleure manière dont les établissements d'enseignement supérieur pourraient contribuer à la recherche et à l'innovation dans la région dans laquelle ils sont situés n'a pas pris une ampleur suffisante. Cependant, toutes les agences de développement régional sont très conscientes du pouvoir d'attraction qu'exerce ce type d'établissements sur l'économie, le commerce et la culture dans une région. Les universités sont bien placées pour soutenir les activités de recherche dans les villes où elles sont situées et les régions environnantes. Il convient de noter que les directeurs des instituts de technologie cherchent à endosser un rôle plus important. Dans un rapport sur les missions et la position à venir des instituts, il est indiqué : « À l'échelon des régions, l'aide au développement, par les instituts de technologie, des capacités de recherche dans une zone donnée devrait être apportée suite à une consultation des agences de développement. Le rôle prépondérant joué par les instituts dans le transfert du savoir et des technologies devrait être reconnu et soutenu » (CDIT, 2003, p. 8). Les infrastructures présentent un vaste potentiel, qui devrait être mis à profit par les pouvoirs publics au cours des années à venir, dans l'intérêt

des régions et des entreprises, à l'intérieur du cadre général de la Stratégie d'aménagement du territoire.

Le cadre général et la gouvernance

La modification du cadre

Comme nous l'avons noté dans les sections précédentes, dans les années 90, la législation sur les instituts de technologie et sur les universités a entériné le caractère binaire du système d'enseignement supérieur depuis les années 60. Toutefois, ces dernières années, les instituts de technologie réclament davantage de liberté académique et un statut analogue à celui du secteur universitaire. Cette évolution est liée à l'essor des formations débouchant sur un *degree* et, dans une moindre mesure, à celui des études de post-licence au sein des instituts de technologie. Comme le montrait le tableau 14.7 sur le niveau d'études dans ce secteur, 30 % des étudiants passaient le *degree* quand 2 % suivaient un enseignement post-licence. En outre, depuis la législation de 1992, la recherche, et en particulier la recherche appliquée, est devenue un segment plus actif des instituts de technologie. Ces derniers se sont également engagés dans des projets du programme-cadre européen de recherche, ainsi que du PRTL (Programme de recherche dans les établissements du supérieur) et de la SFI (*Science Foundation Ireland*), en collaboration avec des universités. La taille et le profil académique des instituts de technologie sont hétérogènes. Ainsi, parmi les étudiants inscrits à temps complet dans un cursus pré-licence à l'Institut de technologie de Dublin (DIT), 65.8 % sont en année de *degree*, et le DIT comptait 1 311 étudiants en post-licence au cours de l'année 2002-2003. Les autres instituts affichant la plus forte proportion d'étudiants en année de *degree* ou post-licence sont Athlone (37.3 %), Waterford (36.0 %), Limerick (28.0 %) et Sligo (26.7 %) (O'Hare, 2003, p. 11). Comme le faisait remarquer l'étude de l'OCDE intitulée *Redéfinir l'enseignement tertiaire* (1998), ces orientations du secteur non universitaire sont communes à de nombreux pays : certains sont en train « d'unifier » leur système en combinant les secteurs universitaire et non universitaire, jusqu'alors distincts; d'autres réaffirment leur choix d'un modèle « binaire » (OCDE, 1998, p. 104). En Irlande, il est admis que les limites du système binaire sont moins nettes qu'auparavant, mais aucune décision n'a été prise pour officialiser ces changements.

Un récent rapport des directeurs des instituts de technologie, intitulé *Institutes of Technology and the Knowledge Society: Their Future Position and Roles* (Les instituts de technologie et la société du savoir : leurs relations et missions à venir, 2003) indique qu'une différenciation se met en place au sein de ce secteur, qui tend à distinguer les instituts adjacents aux universités de Cork, Galway et Limerick, ceux qui sont les seuls établissements d'enseignement

supérieur de la région et ceux qui font partie intégrante de l'infrastructure d'enseignement supérieur de Dublin et ses environs. Ensuite, le rapport constate : « Ce qui est clair, c'est qu'une "solution valable pour tous" n'apportera pas de réponse satisfaisante quant au positionnement à venir des instituts de technologie à l'intérieur du système d'enseignement supérieur irlandais » (CDIT, 2003, p. 7). Le rapport souligne également le rôle régional des instituts par rapport aux points d'entrée et aux pôles.

Dernièrement, un rapport rédigé par Malcolm Skilbeck, *Towards an Integrated System of Tertiary Education: A Discussion Document* (Vers un système intégré d'enseignement tertiaire : éléments de discussion, 2003) choisit pour perspective centrale de considérer les instituts de technologie comme un ensemble hétéroclite. Cet auteur affirme que le système binaire n'est pas appliqué dans les faits et qu'il est « devenu un obstacle superflu » (Skilbeck, 2003, p. 19). Il propose de le remplacer par un modèle « en cascade », qui conduirait à un système d'enseignement supérieur plus intégré. Skilbeck propose un remodelage progressif du secteur des instituts, selon lequel le DIT et l'institut de Waterford seraient constitués en universités technologiques transversales, que les instituts de Cork, Galway et Limerick et les universités de ces villes seraient mis en relation par le biais de nouveaux modes d'organisation, et les petits instituts auraient la possibilité de se regrouper en instituts de technologie plus grands.

À court terme, la préoccupation principale consiste à assurer une planification permettant une transition satisfaisante pour les instituts de technologie qui doivent être placés sous la tutelle de la HEA, ce qui est programmé pour 2004. Jusqu'à présent, le ministère de l'Éducation et de la Science gardait le contrôle sur toutes les activités des instituts, ce qui ajoutait encore à ses multiples fonctions opérationnelles du ministère. Le Rapport Cromien sur le fonctionnement de ce ministère (2000) appelait vivement ce dernier à transférer une grande partie de ses fonctions aux instituts, à donner davantage d'indépendance et de responsabilités aux établissements de sorte qu'ils mènent à bien ces fonctions et à déléguer les activités opérationnelles à la HEA. Les instituts de technologie souhaitent que ce processus avance rapidement. Cependant, les directeurs indiquent que de nouvelles dispositions législatives seront nécessaires pour y parvenir. En particulier, ils soulignent qu'il faut veiller à ce que les instituts obtiennent « une autonomie d'un niveau équivalent à celle dont disposent les universités ». Dans le cadre de cette nouvelle organisation, le ministère de l'Éducation et de la Science devrait conserver des pouvoirs relatifs à la politique et la planification nationales et les instituts devraient détenir de plus vastes pouvoirs d'autogestion, avec des mesures d'accompagnement définissant les responsabilités. La HEA occupera des fonctions d'exécution en ce qui concerne l'allocation du financement aux instituts, un certain rôle de supervision pour

veiller à la stratégie et à l'équité, et elle conseillera le ministre sur l'avenir du secteur. Ces changements auraient un impact significatif sur les caractéristiques et le mode opératoire des instituts de technologie, et créeraient des relations plus distantes entre les instituts et le ministère de l'Éducation et de la Science.

Modes de gouvernance

Les dispositions relatives à la liberté académique énoncées dans la Loi de 1997 sur les universités présentent un attrait particulier pour les instituts de technologie, et les directeurs cherchent à appliquer ces mêmes garanties à leurs établissements, à savoir :

Une université doit :

- i) avoir le droit et la responsabilité de préserver et promouvoir les principes traditionnels de la liberté académique dans la conduite de ses activités internes et externes, et
- ii) être habilitée à conduire ses activités conformément à ses traditions et à son éthique indépendantes, ainsi qu'aux principes traditionnels de la liberté académique, et ce faisant, elle doit prendre en considération :
 - la promotion et la préservation de l'égalité des chances et des possibilités d'accès,
 - l'exploitation efficace et efficiente des ressources, et
 - ses obligations en termes de comptes à rendre au public.

En 1997, au moment de l'adoption de cette loi sur les universités, cette formulation était considérée comme une formulation satisfaisante de l'équilibre entre la liberté académique des universités en Irlande et la préoccupation de l'État, principale source de financement, de voir les ressources utilisées de manière efficiente et que des comptes soient rendus. Les pouvoirs et contre-pouvoirs qu'établit le processus de reddition de comptes sont énoncés ailleurs dans ce chapitre. Cependant, en période de difficultés financières peuvent surgir des tensions entre l'État, principal bailleur de fonds, et ces établissements. On a récemment pu observer que le ministère se demandait si les principes de transparence et de reddition de comptes étaient véritablement appliqués en ce qui concerne les ressources financières des universités. D'un autre côté, les universités mettent en avant leur respect absolu de leurs procédures de reddition de comptes par rapport à la HEA, au Contrôleur, à l'Auditeur général, ainsi qu'à la Commission des comptes publics. Ils soulignent, en outre, qu'ils sont régulièrement soumis à un contrôle de leur gestion financière, comme convenu avec la HEA. Étant donné que les instituts de technologie seront, sous peu, placés sous la tutelle de la HEA, ce point de tension soulève des questions intéressantes en ce qui

concerne la relation appropriée entre le ministère de l'Éducation et de la Science et le secteur de l'enseignement supérieur qui dépend des deniers publics. Dans ce contexte, il peut être intéressant de rappeler les tendances relevées dans une récente étude de l'OCDE (2003) concernant la modification des schémas de gouvernance dans l'enseignement supérieur. Elle constate que :

Globalement, les programmes de réformes de l'enseignement supérieur ont amené les gouvernements à privilégier l'élaboration des stratégies et la fixation des priorités aux dépens de l'administration du système au quotidien. [...] La tendance générale va cependant vers une diminution de la tutelle directe de l'État sur l'enseignement supérieur dans la plupart des pays de l'OCDE [...], mais les pouvoirs publics mettent en place dans le même temps de nouvelles formes de tutelle et d'influence qui, par le jeu de puissants moyens de pression tels que le financement et la reconnaissance de la qualité, consistent le plus souvent à obliger les établissements à répondre de leurs performances.

Cette étude concluait ainsi :

À l'avenir, l'art de la décision pourra consister plutôt à influencer qu'à prescrire pour s'assurer de la réalisation des objectifs en matière d'enseignement supérieur (OCDE, 2003c, pp. 59-78).

Les directeurs des instituts de technologie aspirent également à un mode de gouvernance interne tel que celui énoncé dans la Loi sur les universités (1997), qui remplacerait celui fixé par la législation de 1992. Cependant, compte tenu de l'évolution des universités dans un environnement international en rapide mutation, une réflexion se déploie sur le mode de gouvernance interne et de gestion le mieux approprié, ce qui peut avoir des conséquences pour la planification institutionnelle dans les années à venir. La Déclaration de Glion II (2000) opère une subtile distinction entre la gouvernance et la gestion d'une université, ce qui comporte des implications potentielles pour l'Irlande en cette période de transition.

Il y a une grande différence entre la gouvernance et la gestion. La gouvernance concerne la responsabilité d'approuver la mission et les objectifs de l'établissement, le contrôle de ses ressources, la validation des politiques et procédures, la nomination et la surveillance de son président, et le soutien qui lui est apporté, ainsi que la compréhension de ses programmes et activités. La gestion, en revanche, a trait à la responsabilité du fonctionnement effectif de l'établissement et la réalisation de ses objectifs dans le cadre des politiques et procédures approuvées par le conseil, l'utilisation efficiente des ressources, l'innovation et la pédagogie, la recherche et les services, ainsi que le maintien d'un niveau élevé d'intégrité des chercheurs et de performance

professionnelle. Le conseil a la responsabilité de la gouvernance, et non pas la gestion (Association of Governing Boards of Universities and Colleges, 2000).

La Déclaration de Glion II poursuit : « Nous en appelons au principe de subsidiarité en ce qui concerne la gouvernance des campus, selon lequel les décisions sont prises à l'échelon de responsabilité le plus faible qui soit approprié. »

À cause de la complexité des établissements d'enseignement supérieur modernes et des défis auxquels ils sont confrontés s'ils veulent réussir dans un environnement exigeant et concurrentiel, une attention accrue est portée au mode de fonctionnement le mieux à même d'assurer le succès. Les éléments qui interviennent sont mis en lumière dans une récente étude de Michael Shattock sur la gestion des universités performantes. Cet auteur affirme :

... les universités couronnées de succès s'efforcent de veiller à ce que la gouvernance maintienne un équilibre entre une contribution active des membres extérieurs, une forte implication des entreprises, l'efficacité d'un bureau de traitement des affaires urgentes, la motivation et la participation du conseil d'université/conseil académique et le corps enseignant. Si l'un de ces piliers se révèle fragile, c'est l'établissement tout entier qui en pâtit (Shattock, 2003, p. 97).

Shattock accorde une attention toute particulière à l'importance du « renforcement du noyau pilote », composé des membres extérieurs de l'organe de gouvernance, du directeur, du centre de gouvernance de la communauté universitaire et des hauts responsables. Il est considéré comme le cœur de la structure des comités, en étroite relation avec les autres principaux comités. Shattock conclut : « une gestion universitaire performante est étayée par la foi dans l'autonomie des établissements et devrait être exercée non pas selon une structure descendante, mais *via* un dialogue continu entre le centre et les unités opérationnelles » (Shattock, 2003, p. 175).

Des réflexions telles que celles mentionnées ci-dessus semblent être pertinentes dans le débat qui a lieu actuellement en Irlande sur la gouvernance des établissements d'enseignement supérieur. Ainsi, les récentes études de Don Thornhill, président de la HEA, vont dans ce sens. Récemment, dans une allocution sur les pressions extérieures que subissent les universités dans la société contemporaine, cet auteur proposait d'adopter comme principe que « les décideurs politiques du pays soient convaincus que la liberté académique et l'autonomie institutionnelle constituent des caractéristiques nécessaires aux systèmes d'enseignement supérieur et non des contraintes » (Thornhill, 2003). Et d'expliquer qu'il fallait, en contrepartie, des preuves, offertes au public, de l'efficacité de la gouvernance. Dans une

autre communication récente, il réfléchissait sur la composition des organes de gouvernance des universités irlandaises et présentait les caractéristiques générales de leur composition actuelle, reproduites dans le tableau suivant.

Tableau 15.4. **Universités : Composition des organes de gouvernance**

	Membres internes	Membres externes	Total
DCU, Dublin	18	17	35
NUI, Galway	18	20	38
NUI, Maynooth	16	13	29
UCC, Cork	19	21	40
UCD, Dublin	20	20	40
UL, Limerick	17	17	34
TCD, Dublin	25	2	27

Source : Don Thornhill, réponse à l'allocution de Frank Rhodes à l'Académie royale d'Irlande (RIA) *Challenges Facing Irish Universities* (Dublin, RIA, 2003), p. 25.

Gardant à l'esprit le rôle des organes de gouvernance, le nombre de leurs membres et le caractère occasionnel de leurs réunions, Thornhill propose un petit « conseil » nommé par ces organes sur recommandation du directeur. Ce conseil serait composé de personnalités éminentes, se réunirait plus régulièrement que les organes de gouvernance, prendrait des initiatives concernant tous les aspects des activités de l'université, et parmi ses principales fonctions, il lui faudrait valider les plans stratégiques et les budgets avant qu'ils ne soient soumis aux organes de gouvernance. C'est le concept général qui est ici proposé, et non le détail de son fonctionnement. L'idée semble correspondre assez étroitement au « renforcement du noyau pilote » suggéré par Shattock, et il pourrait être souhaitable de la présenter comme un élément participant à l'amélioration à la fois de la gouvernance et de l'administration.

Bien sûr, le personnel des établissements d'enseignement supérieur irlandais est conscient des défis que représente l'instauration d'une gouvernance efficiente, efficace et collégiale compte tenu du rôle exigeant et complexe qu'ils endossent dans la société contemporaine. Ils ont expérimenté diverses structures de gestion interne, par exemple, un comité de vice-présidents, de doyens, de hauts responsables, et feront bientôt de même avec différents comités *ad hoc*. On prévoit également davantage de possibilités de formation pour ceux qui exercent des fonctions de gestion et de direction. Ces derniers bénéficient également de cours et de conférences sur la gouvernance et la gestion, proposés par des organismes internationaux, tels que le programme de l'OCDE sur la gestion des établissements d'enseignement supérieur (*Institutional Management in Higher Education – IMHE*) ou l'Association européenne de l'université. Un danger semble se profiler : étant donné la

pression croissante en faveur de l'efficacité, une « éthique de gestion » risque de s'imposer, ce qui peut induire une distanciation du corps enseignant par rapport à l'établissement, ou encourager les enseignants à ne pas se préoccuper des questions à l'interface entre l'université et la société, en cette période de bouleversement et d'ajustement. Cette tendance, associée aux pressions exercées sur le personnel académique pour la spécialisation et la production de recherches soumises à un examen par les pairs à des fins de promotion, peut avoir pour inconvénient de réduire l'intérêt et le souci du personnel d'être associé à la réflexion sur les questions de gouvernance et de gestion à l'échelon de l'établissement. De même que le renforcement des qualités de *leadership* au niveau le plus élevé de l'établissement, des qualités de direction sont également primordiales au niveau des départements et des facultés. Les modes de gouvernance collégiale anciens de l'enseignement supérieur ne correspondent plus aux besoins modernes. Les exigences envers ceux qui exercent le pouvoir dans les établissements d'enseignement supérieur sont aujourd'hui plus grandes qu'auparavant. Toutefois, il en est une prépondérante : la capacité à mettre à profit l'engagement de l'ensemble de l'équipe grâce à de nouvelles formes de participation collégiale. L'aptitude à favoriser la culture, la déontologie et la moralité est tout à fait essentielle pour renforcer les réalisations et la qualité du système. La direction doit trouver du temps pour prendre bonne note et affirmer la qualité du travail de tous les membres de l'établissement dans la mesure où ils contribuent à remplir la mission de ce dernier.

Formation tout au long de la vie et enseignement supérieur

L'émergence de ce qu'il est convenu d'appeler la « société de la connaissance » a nettement mis en lumière le caractère crucial du savoir, des compétences et du savoir-faire dans l'ensemble de la population. Outre les préoccupations humanitaires et de justice sociale, des motifs économiques soulignent l'importance de la formation tout au long de la vie, comme nouveau mode de vie de la société moderne. Il est d'autant plus nécessaire d'apprendre toute sa vie que la base de connaissances s'accroît à un rythme effréné. Et c'est encore plus crucial pour ceux qui, pour quelque raison que ce soit, ont peu ou pas d'acquis scolaires et de diplômes. Cette croissance du savoir pose également problème pour les besoins d'apprentissage des jeunes qui ont tendance à abandonner l'école classique relativement tôt, et sont, en conséquence, désavantagés lorsqu'il s'agit d'obtenir des opportunités d'emploi intéressantes dans la société actuelle. La volonté de développer les ressources humaines dans la formation de ce que les économistes appellent le capital humain d'une société constitue une force motrice significative qui permettra de placer la formation tout au long de la vie au premier plan des préoccupations politiques et pédagogiques. Des transformations de taille sont

intervenues au milieu des années 90, comme en témoignent la publication, en 1995, d'un rapport de l'OCDE intitulé *Apprendre à tout âge* et la désignation, par l'UE, de l'année 1996 comme « Année européenne de l'éducation et de la formation tout au long de la vie », ce qui a incité de nombreux États européens à prendre des initiatives à cet égard. En 1996, l'Irlande a publié sa « Stratégie pour l'enseignement tout au long de la vie », soulignant que ce concept avait des conséquences à tous les âges de la vie.

Pour l'heure, en Irlande, l'accent est essentiellement placé sur les domaines d'enseignement négligés jusqu'à présent – éducation des jeunes enfants et formation des adultes –, d'où la publication d'un Livre blanc, *Learning to Learn* (apprendre à apprendre) sur l'éducation des jeunes enfants, publié en 2000, d'un Livre vert, *Adult Education in an Era of Lifelong Learning* (La formation des adultes à l'heure de la formation tout au long de la vie) en 1998, et d'un Livre blanc, *Learning for Life* (Apprendre pour la vie), en 2000. Le chapitre 7 de ce dernier énumérait plusieurs propositions de mesures consacrées à l'enseignement supérieur. Les établissements d'enseignement supérieur ont relativement tardé à envisager la formation tout au long de la vie comme une préoccupation essentielle. Cette situation n'était pas spécifique aux universités irlandaises, comme le remarque l'étude thématique de l'OCDE sur l'enseignement tertiaire (1998) lorsqu'elle énonce :

Rien ne permet de penser jusqu'à présent que la planification stratégique [...] a intériorisé les valeurs et les finalités ou tiré profit de l'expérience acquise en matière de formation tout au long de la vie. Il faudra bien plus d'efforts au niveau des systèmes pour réaménager les procédures de l'enseignement tertiaire afin qu'elles deviennent partie intégrante d'un apprentissage à vie universel. Comme le montre cet examen, la question de la formation tout au long de la vie est encore insuffisamment articulée (OCDE, 1998, p. 106).

Il faut du temps pour que les efforts de concrétisation d'un nouveau concept se déploie sur l'ensemble du système, tout profitable à l'enseignement supérieur ce dernier soit-il. Comme nous l'avons observé dans ce rapport, la politique irlandaise de l'enseignement supérieur se consacre essentiellement à l'accueil des jeunes appartenant à la classe d'âge 18-23 ans. Nous avons également noté que les étudiants adultes, à savoir ceux de plus de 23 ans, ne représentent qu'une proportion très faible des étudiants inscrits à temps complet, par rapport aux moyennes internationales.

Cependant, on observe que l'Irlande élabore des mesures relatives à la formation tout au long de la vie, qui devraient se traduire, dans les années à venir, par un changement de configuration. La Loi de 1997 sur les universités (*Universities Act*) dispose que ces établissements doivent promouvoir « la formation tout au long de la vie en proposant des formations continues et des

formations pour adultes ». Le comité directeur sur l'avenir de l'enseignement supérieur (*Steering Committee on the Future of Higher Education*) se fixe un objectif de 16 % d'étudiants adultes parmi les inscrits à temps complet d'ici 2010. Le Livre blanc sur la formation des adultes (2000) et le rapport du groupe de travail sur la formation tout au long de la vie (2002) soulignaient le besoin impérieux de multiplier les formations tout au long de la vie proposées, y compris dans l'enseignement supérieur. Les graves déséquilibres du schéma de participation des différentes classes sociales à l'enseignement supérieur irlandais, exposés dans ce rapport, constituent une motivation supplémentaire pour faire avancer le programme de formation tout au long de la vie. L'agence irlandaise pour les qualifications nationales (*National Qualifications Authority*), mise en place en 2001, revêt une importance primordiale dans la promotion de ce programme de formation tout au long de la vie. Un système de qualification plus souple et intégré est devenu nécessaire, surtout si le pays veut atteindre l'objectif national consistant à instaurer une « société de la formation tout au long de la vie », dans laquelle les apprenants pourraient profiter d'opportunités à différentes périodes de leur vie. Le cadre des qualifications nationales (*National Qualifications Framework*) facilite la progression au fil des différents niveaux et des diverses formes d'apprentissage, que ce soit à l'école ou sur le lieu de travail, et de la formation continue à l'enseignement supérieur en passant par la formation post-obligatoire. Le cadre prend en compte des diplômes délivrés par le FETAC, l'HETAC et l'Institut de technologie de Dublin, ainsi que des titres délivrés par les universités aux niveaux 7 à 10 du système national de qualifications (*National Qualification Awards Structure*). Par la promotion de son travail, l'agence irlandaise pour les qualifications nationales (NQAI) cherche à mettre en avant un changement de culture, privilégiant les acquis des apprenants à l'issue de ces programmes. La NQAI explore également la possibilité d'inclure des diplômes professionnels avec les organismes appropriés. Par son attachement à l'accès, à la mobilité et à la progression pour les apprenants, la NQAI devrait être perçue comme l'élément central de la promotion de la formation tout au long de la vie en Irlande.

Divers rapports se sont récemment intéressés à la formation tout au long de la vie dans le cadre de l'enseignement supérieur : *Report of the Action Group on Access to Third-Level Education* (2000); *Access and Equity in Higher Education: An International Perspective on Issues and Strategies* (2000); *The University Challenged: A Review of International Trends and Issues with Particular Reference to Ireland* (2001); *College Entry in Focus* (2001); *Report on Symposium on Open and Distance Learning* (2000); *Higher Education and the Challenge of Lifelong Learning* (1999); *Policies, Action and Procedures for the Promotion and Facilitation of Access, Transfer and Progression* (2003). Tous ont contribué à sensibiliser le grand public aux aspects évoqués et ont favorisé des initiatives visant à améliorer les

formations disponibles pour les participants non traditionnels. Les différents rapports proposés par le groupe d'expert sur les compétences futures (Expert Group on Future Skills), sous la tutelle du FORFÁS, mettent en lumière l'insuffisance des compétences dans toute une gamme de métiers et encourage l'amélioration des compétences et la formation tout au long de la vie via l'enseignement supérieur et d'autres formes d'éducation et de formation. L'*Annual Competitiveness Report* (Rapport annuel sur la compétitivité) de 2003 souligne que « l'Irlande affiche un score relativement mauvais en ce qui concerne le pourcentage de personnes de 25 à 64 ans qui suivent une formation : elle se classe à la 9^e place sur les 12 pays étudiés » (National Competitiveness Council, 2003, pp.32-33). Le rapport indique également que le pays se place en 10^e position (sur 16) en ce qui concerne la formation continue du personnel.

Les établissements d'enseignement supérieur cherchent à relever les défis évoqués relatifs à l'enseignement tout au long de la vie. Les universités nomment des *access officers* (agents chargés de l'aide et de l'accompagnement des étudiants défavorisés) et mettent en place des programmes de liaison avec les écoles dans les zones reculées défavorisées. D'après études réalisées jusqu'à présent, en l'absence d'un soutien intersectoriel plus vaste, ces programmes, si admirables soient-ils, n'ouvrent que des possibilités limitées en cas de problème. Ces établissements favorisent également les programmes d'aide destinés aux étudiants adultes mais, une fois de plus, les progrès réalisés produisent un impact limité. Différentes initiatives sont prises au sein des universités en faveur du développement professionnel en cours de carrière, mais elles n'en sont qu'à leurs balbutiements. L'accès élargi à l'enseignement supérieur devrait se développer bien davantage par le biais des inscriptions à temps partiel. Dans sa nouvelle proposition de loi sur les instituts de technologie, le conseil des directeurs (*Council of Directors*) demande d'inscrire la mission suivante au titre des « Objets » de ces instituts :

Instruire, former et recycler les personnes ayant une profession technique, administrative ou libérale, et répondre aux besoins en formation continue et en formation tout au long de la vie de la communauté, des professions libérales, techniques et d'encadrement (CDIT, 2003, p. 55).

Cette mission supposerait une nouvelle orientation et serait en accord avec les aspirations de l'enseignement supérieur relatives à la formation tout au long de la vie.

En réponse à cette volonté de promouvoir la formation tout au long de la vie, le DIT a nommé un directeur de la formation tout au long de la vie (*Head of Lifelong Learning*), ainsi qu'un directeur de l'enseignement à distance (*Head of Distance Education*) et dispose d'un coordinateur pour les étudiants adultes

(*Mature Student Co-ordinators*) dans chacun de ses établissements. Certaines universités ont fortement étendu leurs départements de formation pour adultes, qui proposent des opportunités bien plus nombreuses, allant du niveau du *certificate* à celui du doctorat. Les établissements se rapprochent également des étudiants grâce aux infrastructures de communication, par le télé-enseignement et l'*e-learning*, même si ce dernier n'en est qu'à ses débuts. Le recul du nombre d'étudiants de niveau *Leaving Certificate* prévu pour les cinq à sept prochaines années ouvre la voie à un recrutement massif d'étudiants adultes et de professionnels en cours de carrière sans investissement supplémentaire. Cependant, selon de récentes études statistiques, les commentateurs ont largement surestimé le déclin à venir du nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur lié aux évolutions démographiques. En revanche, on devrait observer le besoin durable de multiplier le nombre de places dans l'enseignement supérieur dans les décennies à venir². L'Irlande, bien sûr, est également partie prenante aux objectifs de la stratégie de Lisbonne de l'UE, qui cherche à améliorer la participation des établissements d'enseignement supérieur au processus visant à « faire de la formation tout au long de la vie une réalité ». Les ministres de l'UE incitent les établissements d'enseignement supérieur à « favoriser des parcours d'apprentissage flexibles et multiples et à faire bon usage du système ECTS » (ministres de l'UE, 2003).

On peut conclure que, si la formation tout au long de la vie, tel que le conçoivent l'OCDE, l'UE et les pays, est un concept politique relativement nouveau, il s'ancre solidement en Irlande. On observe une prise de conscience de plus en plus aiguë de son importance et de sa pertinence. Toute une gamme de mesures sont prises pour passer de la théorie à la pratique. Les initiatives engagées jusqu'à présent par les établissements d'enseignement supérieur irlandais ne sont certes pas spectaculaires, mais elles jettent les bases pour l'avenir, et pourraient même assurer au pays une certaine avance. Outre les bienfaits sociétaux en jeu, un engagement plus prononcé envers les programmes de formation tout au long de la vie pourrait induire des changements significatifs et bénéfiques pour les étudiants potentiels et les pratiques de l'enseignement supérieur.

Assurance et amélioration de la qualité

Notre société s'inscrit dans un contexte d'enseignement supérieur de masse qui joue un rôle stratégique, et pour lequel le niveau des dépenses publiques a beaucoup augmenté. Il faut donc s'attendre à ce que l'assurance qualité soit publiquement affichée comme une caractéristique essentielle des établissements d'enseignement supérieur. Depuis une dizaine d'années, tous les pays développés, ainsi que des organisations internationales telles que l'UE ou l'OCDE, accordent une grande importance à l'assurance qualité.

L'Irlande participe très activement à cette tendance internationale. Bien entendu, le souci de la qualité ne date pas des années 90, et les établissements s'en préoccupent depuis longtemps. Parmi les différentes approches mises en œuvre au cours des décennies par les universités irlandaises, figurait un système bien établi comprenant : des évaluations externes des diplômés du premier, deuxième et troisième cycles, des systèmes d'examen par les pairs des publications de la recherche, ainsi que l'analyse de l'utilisation des crédits pour la recherche et de la participation de membres externes aux comités de promotion des ressources humaines. Le secteur non universitaire, qui est passé sous le contrôle du Conseil national pour les diplômés du supérieur (*National Council for Education Awards – NCEA*), et plus récemment du Conseil pour la certification de l'enseignement supérieur et de la formation (*HETAC*), a dû se plier aux enquêtes de ces organismes, qui ont envoyé du personnel académique externe pour examiner les établissements et valider les programmes et les normes de qualification.

Pendant les années 90, pour suivre l'évolution internationale, des méthodes d'assurance qualité plus formelles, plus systématiques et plus complètes ont été mises en place dans l'enseignement supérieur irlandais, ainsi que dans de nombreuses autres institutions publiques. Consciente de ces tendances, la Conférence des présidents des universités irlandaises (*CHIUI*) a pris en 1995 l'initiative d'introduire ce système, à l'essai dans un premier temps. Les universités ont été promptes à élaborer un cadre commun, tout en laissant la possibilité de quelques adaptations locales à la culture des différents établissements. Afin de favoriser le développement de ce cadre commun, la *CHIUI* a mis en place le Comité directeur pour la qualité inter-universitaire (*Inter-University Quality Steering Committee*). Le projet pilote a été rapidement lancé, et comporte les éléments clés suivants :

- Un rapport d'auto-évaluation, établi par le département concerné et qui doit suivre certaines lignes directrices pré-définies, mettre l'accent sur la réflexion, l'analyse et l'amélioration, et inclure une évaluation du département par les étudiants.
- L'évaluation de ce rapport par des pairs externes, suivie d'une visite des locaux afin de rencontrer le personnel, les étudiants et les parties prenantes, et d'examiner les équipements. Ce groupe d'examineurs rédige ensuite des conclusions qui seront soumises aux autorités de gouvernance de l'université.
- Ensuite, le département évalué s'engage à mettre en œuvre les changements recommandés en vue d'une amélioration.

Ce modèle d'évaluation, mis en place en 1995-96, reste à la base du mécanisme d'assurance qualité dans les universités irlandaises. Depuis, la

publication de rapports d'examen par les pairs a pris une grande importance; ces rapports sont même disponibles sur le site Internet des universités.

La Loi sur les universités de 1997 a été la première à définir explicitement les responsabilités des universités concernant l'assurance et l'amélioration de la qualité. L'article 35 de cette loi contraint tous les établissements à « mettre en place un système d'assurance qualité visant à améliorer la qualité de l'enseignement et des services fournis par l'université ». Elle leur impose également d'évaluer tous les dix ans la qualité du travail de toutes les facultés, de tous les départements académiques ainsi que de tous les services auxiliaires (y compris le service administratif). Ce sont les instances de gouvernance des universités qui déterminent le calendrier et s'occupent de l'organisation et de la publication des résultats. L'approche consistant à laisser les universités conduire elles-mêmes leur propre évaluation à la place d'un organisme extérieur, et le fait que ce dispositif existait déjà avant la loi, a contribué à créer une impression d'appropriation du processus, qui fait désormais partie intégrante du mode de vie de l'université. Le modèle utilisé en Irlande implique un cycle continu d'analyse, de réflexion et d'action, qui permet une certaine souplesse dans la création de systèmes appropriés aux divers besoins des établissements. Aujourd'hui, l'évaluation de la qualité constitue un élément important de la responsabilité de toutes les universités. Durant les neuf dernières années, de nombreux départements académiques ont suivi ce processus d'assurance qualité, qui est généralement perçu comme un mécanisme très favorable. Les instances de gouvernance doivent procéder à l'examen de leur système d'assurance qualité tous les quinze ans au minimum. D'après l'article 49 de la loi, la HEA est autorisée à examiner ces systèmes, et peut, après consultation des universités et de l'Agence irlandaise pour les qualifications nationales (*National Qualifications Authority of Ireland – NQAI*), publier les conclusions de cet examen. La HEA, en association avec le Conseil de la qualité des universités irlandaises (*Irish Universities Quality Board – IUQB*), organise actuellement un examen de ce type. Il sera effectué par l'Association européenne de l'université (EUA) en 2004.

Afin de renforcer les mécanismes d'assurance qualité, les instances de gouvernance des sept universités d'Irlande ont créé en 2003 le Conseil de la qualité des universités irlandaises (IUQB). Ce conseil se compose des présidents (anciens, actuels et entrants) de la CHIU, des secrétaires généraux des quatre autres universités et de sept membres extérieurs, dont deux ne sont pas Irlandais, mais disposent d'une expérience appropriée dans le domaine de l'assurance qualité. Les objectifs de l'IUQB sont les suivants :

- Améliorer la coopération inter-universitaire dans l'élaboration des systèmes d'assurance qualité.

- Représenter les universités irlandaises aux niveaux national et international sur les questions relatives à l'assurance et l'amélioration de la qualité.
- Gérer, au nom des instances de gouvernance des universités, les conséquences financières des recommandations pour l'amélioration de la qualité (CHIU, 2003).

Alors que des fonds sont mis à disposition pour les processus d'assurance qualité, aucun budget de frais généraux n'est prévu pour les éventuelles améliorations recommandées, qui nécessitent des dépenses supplémentaires. Ce dysfonctionnement peut, si aucune mesure n'est prise pour y remédier, entraîner une certaine désillusion. La recherche de solutions à ces points faibles constitue une partie non négligeable de l'amélioration de la qualité. La loi ne fait référence qu'à la mise en œuvre des conclusions de l'examen « concernant les ressources dont dispose l'université ».

Le programme Formation des formateurs (*Training for Trainers*) de la HEA depuis 1992, et certaines des « initiatives ciblées » (*Targeted Initiatives*) de cette institution, donnent davantage satisfaction pour l'amélioration de la qualité. Le programme Formation des formateurs s'est révélé très bénéfique : sur la base d'un appel d'offres, les établissements relevant de la HEA font une demande de subvention pour des projets de développement de leurs ressources humaines. Ce système permet de financer la formation du personnel, en améliorant la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage, mais aussi la formation à la gestion et à la direction, ainsi qu'à l'utilisation des nouvelles technologies. Chaque établissement a sa propre stratégie concernant le développement de son personnel, et les cours dont le financement a été approuvé en font partie. Toutes les universités font appel à des formateurs spécialisés et à d'autres intervenants. La plupart d'entre elles ont recours à un Groupe d'amélioration de la qualité (*Quality Promotion Unit*), ou son équivalent, qui organise et dispense chaque année une large gamme de cours pour toutes les catégories de personnel. Ces groupes participent également aux exercices d'assurance qualité. Leur travail a largement contribué à une culture de l'auto-développement parmi une grande partie du personnel. La participation aux cours est facultative pour le personnel déjà en place, mais obligatoire pour le personnel récemment recruté.

Les systèmes d'assurance qualité des instituts de technologie ont évolué sous une forme différente de ceux des universités. Lorsque les instituts de technologie s'appelaient encore *colleges* techniques régionaux, la validation et l'homologation de leurs programmes dépendaient du Conseil national pour les diplômes du supérieur (*National Council for Educational Awards – NCEA*). Le NCEA a mis en place certaines procédures, notamment des panels d'experts, universitaires ou non, ayant pour mission d'évaluer les cours proposés,

d'établir des normes et d'examiner les établissements. Des jurys d'examineurs externes étaient chargés de contrôler les règles de la notation des devoirs et des examens. En garantissant la qualité du travail dans ces nouveaux établissements, ces procédures ont permis à ces derniers de se bâtir une solide réputation auprès de la population.

Avec la mise en place de l'Agence irlandaise pour les qualifications nationales (NQAI), le NCEA a été remplacé par le Conseil pour la certification de l'enseignement supérieur et de la formation (HETAC). L'HETAC s'est inspiré de l'expérience du NCEA pour établir ses propres critères et principes d'assurance qualité. Ces procédures touchent « toutes les fonctions et les opérations ayant une incidence sur les normes et la qualité des programmes d'enseignement supérieur et des cours de formation proposés par les établissements », et créent donc un cadre complet pour l'assurance qualité au sein des instituts de technologie. Le DIT n'a jamais dépendu du NCEA pour ses certifications ou son assurance qualité. Il se pliait aux exigences d'organismes de certification externes et de certains organismes professionnels. Dans le cadre de son association avec le *Trinity College*, ses cours menant à un *degree* étaient soumis aux critères de qualité des universités. La législation relative à la NQAI oblige le DIT à mettre en place un système d'assurance qualité qu'il a convenu avec elle. Le DIT propose des cours de niveaux très divers, de l'apprentissage au doctorat. Depuis 1998, il est habilité à délivrer ses propres diplômes, et sa volonté d'obtenir le statut d'université reste forte.

Naturellement, les instituts de technologie et le DIT s'intéressent depuis longtemps aux procédures d'amélioration de la qualité. Le développement des ressources humaines y est bien ancré, et le ministère de l'Éducation et de la Science leur a alloué des crédits à cet effet. Le personnel profite de ces opportunités de formation pour améliorer ses capacités d'enseignement et de recherche. Tous ces établissements font appel à des formateurs. Autrefois, ils étaient considérés comme fortement tournés vers l'application des disciplines enseignées, et les enseignants étaient recrutés en fonction de ces critères. L'élargissement des attributions des instituts de technologie a depuis peu modifié le profil des postes. La charge d'enseignement, très lourde, nécessite des ajustements, afin de faciliter une participation plus active à la recherche. Les instances de gouvernance encouragent et favorisent également la poursuite d'études de post-licence pour davantage d'enseignants, afin de renforcer leur parcours académique.

En développant leurs systèmes d'assurance et d'amélioration de la qualité, les établissements d'enseignement supérieur irlandais sont très conscients des tendances et des évolutions internationales dans ce domaine. L'Irlande a participé, entre 1994 et 1996, à un projet pilote européen d'assurance qualité, et a pris bonne note du rapport du Commissaire européen sur ce sujet en 1996. L'Irlande fait partie des 31 signataires de la Déclaration de

Bologne de 1999, dans laquelle ces pays s'engagent à « la promotion de la coopération en matière d'évaluation de la qualité, dans la perspective de l'élaboration de critères et de méthodologies comparables ». Avec les Objectifs de Lisbonne (2000), l'UE s'est engagée à une coopération en matière d'assurance qualité, et a réaffirmé cette volonté dans les communiqués des conférences de Salamanque (2001), de Prague (2001) et de Berlin (2003). Le communiqué de la Conférence de Berlin (septembre 2003) déclare : « les ministres s'engagent à soutenir le développement de l'évaluation de la qualité au niveau institutionnel, national et européen. Ils soulignent la nécessité de développer des critères et des méthodologies reconnues mutuellement en matière d'évaluation de la qualité » (ministres de l'EU, 2003). Cette dynamique ne faiblit pas. L'Irlande s'intéresse vivement aux activités sur l'assurance qualité menées par l'Association européenne de l'université (EUA) et la Confédération des conférences des recteurs de l'EU (dont la CHIU faisait partie), et les travaux précédents de la Conférence des recteurs européens (CRE). L'EUA soutient l'élaboration de références de qualité communes dans les établissements d'enseignement supérieur à travers l'Europe. Les établissements irlandais s'inspirent également des processus d'assurance et d'amélioration de la qualité de certaines universités des États-Unis. Enfin, des experts internationaux venant de divers horizons sont invités à participer à des séminaires et des conférences en Irlande sur le thème de la qualité.

Dans ce contexte d'internationalisation, l'Irlande cherche à développer un système alliant les meilleures pratiques utilisées dans d'autres pays aux traditions culturelles et aux aspirations de ses propres établissements d'enseignement. Même si les efforts d'assurance et d'amélioration de la qualité doivent être maintenus, et même s'il reste des défis à relever, il semble que l'Irlande ait développé un système performant à de multiples égards, qu'elle a réussi à intégrer dans la vie de ses établissements.

Les défis internationaux

Une des grandes fiertés des universités, lorsqu'elles ont vu le jour dans l'Europe du Moyen Âge, était leur caractère international, qui permettait aux lettrés de nombreuses « nations » de se réunir en « *stadium generale* » et de suivre des études supérieures avec des professeurs de renom. Cette dimension internationale, qui a résisté aux nombreuses vicissitudes de l'Histoire durant les siècles qui ont suivi, a apporté à la société une contribution précieuse et reconnue. Situés à la périphérie occidentale de l'Europe, les étudiants irlandais ont conservé leurs relations traditionnelles avec les universités du continent, parfois dans un contexte de persécutions politiques et religieuses qu'ils subissaient dans leur pays. Ces derniers siècles, étudiants et universitaires irlandais ont noué d'importants liens avec les universités du Nouveau monde, et contribué au développement d'établissements

d'enseignement supérieur à l'autre bout du monde ainsi que dans certains pays en développement. La récente reconfiguration politique de l'Europe, à travers l'UE, favorise une coopération sans précédent des établissements irlandais et de leur personnel avec leurs homologues de l'Union européenne, et ce phénomène prend de plus en plus d'ampleur. En outre, la révolution des technologies de la communication et des transports modernes permet l'engagement international de l'enseignement supérieur, ce qui n'avait jamais été possible auparavant. La mondialisation touche l'enseignement supérieur ainsi bien que d'autres aspects de la vie moderne, mais l'Irlande, avec sa longue tradition « d'étudiants voyageurs » et d'émigration, fait bon accueil aux opportunités et aux défis qu'elle apporte.

L'interaction accrue entre les systèmes d'enseignement d'une Irlande politiquement divisée est un exemple de coopération plus poussée dans l'enseignement supérieur. Suite à la Loi sur les universités de 1908 (*Irish Universities Act*) et à la partition du pays en 1922, les relations s'étaient raréfiées entre les établissements du supérieur : l'Université de Belfast (*Queen's University Belfast*) a eu tendance à se tourner vers l'Angleterre, en raison de ses liens et allégeances politiques, et le climat de tension politique n'a guère favorisé la coopération. Cette situation a considérablement évolué ces dernières années, et les établissements du Nord comme du Sud, confiants, ouverts et dynamiques, ont mis en place de nombreux partenariats et projets communs. Symbole de ces nouvelles relations, la Conférence des recteurs d'Irlande (*Conference of Rectors of Ireland – CRI*) a vu le jour en 1992, regroupant les présidents des universités de l'Irlande du Nord et de la république d'Irlande, qui ont pu s'entretenir sur des sujets d'intérêt commun. Bien que le CRI ne se réunisse plus de manière formelle, les recteurs des universités, eux, se rencontrent toujours, et, avec le concours du *Centre for Cross-Border Studies*, situé à Armagh, organisent régulièrement des conférences et des séminaires sur l'enseignement supérieur.

Des mesures sont prises pour lier la Stratégie d'aménagement du territoire (*National Spatial Strategy*) au plan de développement régional de l'Irlande du Nord (*Northern Ireland Regional Development Strategy*), et pour encourager la coopération entre les établissements d'enseignement supérieur servant de points d'entrée et de pôles dans les régions frontalières entre les deux parties du pays. Une avancée significative dans la coopération a été réalisée lorsque le Conseil économique d'Irlande du Nord (*Northern Ireland Economic Council*) et le Conseil national économique et social d'Irlande au sud (*National Economic and Social Council*) ont commandité une étude, tenu une conférence et publié un rapport intitulé *Higher Education in Ireland: Co-operation and Complementarity* (enseignement supérieur en Irlande : coopération et complémentarité). Aujourd'hui, des étudiants des deux côtés de la frontière suivent librement les cours qui les intéressent dans les établissements

supérieurs des deux parties de l'Irlande, et d'étroites relations unissent les universitaires qui interagissent dans des domaines variés. Les universitaires jouent régulièrement le rôle d'examineurs externes et sont membres de comités de nomination dans l'autre partie du pays. La participation conjointe de chercheurs à certains projets est devenue monnaie courante, et de nombreuses associations académiques attirent des membres venant des deux côtés de la frontière. L'enseignement supérieur est considéré comme un secteur apte à favoriser la compréhension mutuelle et la tolérance entre deux traditions politico-religieuses divergentes. La Conférence permanente de la formation des professeurs au Nord et au Sud (*Standing Conference on Teacher Education North and South – SCOTENS*), qui rassemble les professeurs-éducateurs des deux Irlandes pour des débats et des projets de recherche communs, en constitue un bon exemple.

Ces dernières années, dans la lignée du renforcement de l'image de l'Irlande sur la scène internationale en tant qu'État membre de l'UE et de la participation de ce pays à d'autres organismes internationaux (politiques, académiques et culturels), l'enseignement supérieur irlandais est partie prenante à divers accords avec de nombreux pays. Lors des conférences de la Confédération des recteurs européens, la CHIU joue un rôle essentiel, qui permet aux universités irlandaises de rester dans la continuité de la vision de l'UE sur les questions relatives à l'enseignement supérieur, mais aussi d'apporter une contribution à la façon d'aborder les aspects liés à l'université. Les présidents des universités irlandaises ont participé, à titre individuel, à la Conférence des recteurs européens (CRE), association européenne de recteurs qui a fusionné avec la Confédération en 2001 à Salamanque, pour former une unique Association européenne de l'université (EUA). Les dirigeants du secteur extra-universitaire s'engagent eux aussi activement avec leurs pairs internationaux. À travers des congés sabbatiques et des programmes d'échanges, les universitaires irlandais ont été prompts à tirer avantage de l'expérience internationale. Ils s'illustrent également lors de conférences internationales dans leur domaine de spécialité. La qualité de leurs travaux de recherche est mondialement reconnue. Plusieurs organisations internationales, telles que l'OCDE ou la Banque Mondiale, font souvent appel aux universitaires irlandais pour des projets de consultation académique dans de nombreux pays. Fidèles à leur longue tradition d'émigration, un grand nombre d'étudiants irlandais partent travailler à l'étranger, soit pour une durée indéterminée, soit pour acquérir de l'expérience et retourner en Irlande. Ces dernières années, certaines évolutions sont à noter, comme la mise en place de programmes universitaires communs entre des établissements irlandais et leurs équivalents en Extrême-Orient ainsi que dans quelques autres pays, en particulier pour la médecine et le commerce. L'ampleur de

cette interaction internationale est très bénéfique aux individus, aux établissements et à la société.

Les différents programmes de l'UE destinés à promouvoir la recherche ont constitué l'un des grands moteurs de la coopération universitaire internationale. La participation de chercheurs venant d'un certain nombre de pays membres ou associés est une des conditions du lancement et du soutien financier de la plupart des programmes. Ces derniers ont amené les universitaires irlandais à nouer des relations de travail très productives avec leurs homologues européens. Le processus de planification et de réalisation de ces programmes communs favorise une étroite coopération et encourage les échanges d'expérience et de connaissances. Les établissements irlandais font aussi partie d'un groupe d'établissements internationaux qui proposent des formations communes. Ces cours amènent les étudiants, et le personnel enseignant, à nouer des relations de travail et d'études plus étroites. Plus généralement, les étudiants irlandais profitent des opportunités offertes par les programmes Erasmus et Socrates, d'autres programmes d'échanges de l'UE, et des bourses *Travelling Studentship*, pour étudier quelque temps à l'étranger. De nombreux étudiants étrangers sont également venus dans les *colleges* irlandais. La reconnaissance mutuelle des qualifications progresse au sein de l'UE et le système européen de transfert d'unités de valeur (ECTS) facilite le passage des étudiants d'un cours à l'autre.

Les ambitions de l'UE visant à faire de l'enseignement supérieur européen une référence mondiale d'ici 2010 se traduisent par des objectifs à atteindre par toutes les universités européennes. Le processus de Bologne devrait être achevé à cette date, ce qui permettra de comparer et d'harmoniser les qualifications européennes. Les changements nécessaires concernent notamment la structure des cours, la reconnaissance mutuelle des procédures d'assurance qualité et la validation d'une partie des cours suivis dans d'autres établissements. Grâce aux évolutions amorcées à Bologne, il y a de fortes chances pour que les étudiants en pré-licence et post-licence soient beaucoup plus mobiles, ce qui entraînera une concurrence accrue entre les établissements pour attirer les meilleurs. Cette question a été brièvement abordée par M. Crochet, recteur de l'université de Louvain, dans une récente étude :

Le rythme des changements s'accélère spectaculairement en Europe, et il serait dangereux de sous-estimer les pressions qui pèsent sur nous. Esprit d'initiative, analyse et imagination sont les maîtres mots d'une université moderne en mouvement. Durant les cinq dernières années, grâce à notre dynamique collective, notre mission a gagné en intensité : le processus de Bologne nécessite un engagement résolu sur des aspects non traditionnels. La mobilité croissante des étudiants et des universitaires, les évaluations systématiques et les procédures

d'accréditation reflèteront nos compétences. Tout en rivalisant pour attirer les meilleurs étudiants et professeurs, les universités devront coopérer et faire des choix difficiles, en ayant à l'esprit qu'on ne peut exceller en tout (Crochet 2003).

Outre les rivalités pour attirer des étudiants et un personnel enseignant de haut niveau, dans un système d'enseignement supérieur mondial à la fois beaucoup plus mobile et interactif, la concurrence pour l'obtention d'importants crédits de recherche sera également d'une importance capitale. Les établissements auront plus que jamais besoin d'accorder la priorité à la capacité de recherche, d'atteindre la taille critique nécessaire pour conduire cette recherche et de constituer des partenariats avec d'autres établissements pour de nombreux projets.

L'Irlande ambitionne d'être un acteur de premier plan dans ce contexte international d'évolution de l'enseignement supérieur. Il s'agit de relever des défis ardu, non seulement pour les établissements d'enseignement supérieur, mais aussi pour de nombreuses parties prenantes de la société. « Parce qu'elles se situent au croisement de la recherche, de l'éducation et de l'innovation, les universités détiennent, à bien des égards, la clé de l'économie et de la société du savoir » (CEC, 2003, p. 5). Si cette affirmation de la Commission européenne est vraie, il est certainement dans l'intérêt de l'Irlande de donner une priorité stratégique au soutien continu d'un enseignement supérieur de qualité. Il se peut également que le besoin de contacts plus étroits avec les universitaires irlandais travaillant dans des établissements du monde entier se fasse sentir. L'internationalisation en elle-même ne représente pas un problème pour l'enseignement supérieur irlandais; seule sa situation géographique place l'Irlande à part. Le défi consiste à mobiliser suffisamment de confiance en soi, de compétences, de ressources et d'ingéniosité pour faire de l'enseignement supérieur irlandais une entité certes petite, mais de qualité reconnue, au sein de la nouvelle ère mondiale exigeante qui s'ouvre pour l'enseignement supérieur.

Attirer un plus grand nombre d'étudiants étrangers dans les établissements irlandais est devenu une préoccupation politique. Le ministère de l'Éducation et de la Science a donc établi un comité inter-départemental en 2003, chargé de développer une stratégie pour l'internationalisation de l'éducation en Irlande. La demande d'enseignement supérieur ainsi que la mobilité accrue des étudiants créent un marché pour des systèmes de qualité, destinés à attirer des étudiants étrangers, ce qui peut enrichir l'environnement universitaire mais aussi apporter les ressources financières nécessaires. Une récente étude menée par la HEA en 2003 sur les étudiants étrangers en Irlande estimait leur nombre à environ 7 % de la population étudiante. Aujourd'hui, la formation des étudiants étrangers est en quelque sorte devenue un « marché » international, et l'Irlande peut en accueillir un plus grand nombre. Sur les

9 300 étudiants étrangers en Irlande en 2001/02, sans compter ceux participant à un échange, environ 40 % venaient de l'UE, et quelque 60 % de l'extérieur de l'UE et payaient des frais de scolarité. Approximativement un tiers des étudiants étrangers hors UE sont originaires d'Amérique du Nord, et nombre d'autres sont issus des pays de l'Est. Parmi les étudiants hors UE (qui paient des frais de scolarité), 75 % sont accueillis dans des établissements relevant de la HEA, et la plupart des autres dans des collèges privés. Les filières « sanitaires et sociales » connaissent un vif succès, avec 43 % des étudiants étrangers, suivies des « sciences humaines-lettres » qui en regroupent 31 % (HEA, 2003c, pp.12-13).

Le nombre satisfaisant de places pour les étudiants étrangers est lié à de nombreux aspects essentiels. Pour la HEA, « un cadre de politique nationale concertée est souhaitable, afin d'apporter plus de clarté et de soutien concret aux établissements d'enseignement supérieur, qui jouent un rôle de premier plan dans ce secteur » (HEA, 2003c, p. 14). La HEA recommande notamment de mettre en place un Conseil de stratégie pour l'enseignement international (*Strategy Board for International Education*) qui donnerait l'impulsion en s'attaquant aux défis posés. Si elle s'avère bénéfique dans les années à venir, une telle politique impliquerait de nombreuses modifications des pratiques actuelles, mais pourrait avoir de multiples retombées positives sur l'enseignement supérieur en Irlande et contribuer au développement de sa dimension internationale.

S'inspirant des initiatives internationales pour l'enseignement supérieur, Malcolm Skilbeck souligne, dans *The University Challenged* (2001), les exigences multiformes auxquelles celui-ci doit répondre aujourd'hui :

Les individus sont en quête de progrès, tandis que des sociétés entières comptent sur l'enseignement supérieur et la recherche pour soutenir la croissance économique, améliorer leur qualité de vie et renforcer le tissu social. Les universités jouent un rôle crucial en aidant à définir de nouveaux objectifs et de nouvelles orientations pour le développement humain, tout en préservant un héritage culturel riche et ancien (Skilbeck, 2001).

À l'échelle internationale, l'enseignement supérieur irlandais représente un atout face à de telles attentes. Grâce à leur ouverture au monde intellectuel et universitaire, à travers leur engagement international, les établissements irlandais sont aujourd'hui plus à même de relever les défis qui leur sont lancés. Bien que les obstacles à venir exigeront de nombreux efforts, les progrès réalisés dans l'enseignement supérieur irlandais ces dernières décennies autorisent à tabler avec confiance sur l'amélioration future d'un service public essentiel.

Notes

1. En pourcentage du PNB, cela représenterait 1.7 %.
2. *Irish Independent*, 21 janvier 2004.

Références

- Association of Governing Boards of Universities and Colleges (2000), « The Glion Declaration II : The Governance of Universities » (Occasional Paper n° 46) dans HEA (Higher Education Authority)/CHIU (Council of Heads of Irish Universities) (2001), *The Financial Governance of Irish Universities : Balancing Autonomy and Accountability*, HEA, Dublin, Appendix 2.
- CDIT (Council of the Directors of Institutes of Technology) (2003), Report of the Expert Working Group, *Institutes of Technology and the Knowledge Society : Their Future Position and Roles*, CDIT, Dublin.
- CEC (Commission of the European Communities) (2003), *The Role of the Universities in the Europe of Knowledge*, CEC, Bruxelles.
- CHIU (2003b), *A Framework for Quality in Irish Universities : Meeting the Challenge of Change*, Dublin.
- Crochet, M. (2003), « Pressures on Universities : An International Perspective », discours à la conférence NUI (National University of Ireland), 19 novembre 2003, Kilmainham, Dublin.
- DES (Department of Education and Science) (2000b), *Learning for Life : White Paper on Adult Education*, Stationery Office, Dublin.
- Department of the Environment and Local Government (sans date), *National Spatial Strategy for Ireland 2002-2020*, Stationery Office, Dublin.
- EU Ministers (2003), « Realising the European Higher Education Area », communiqué de la Conference of Ministers Responsible for Higher Education (19 septembre, 2003), Berlin.
- HEA (Higher Education Authority) (2002) *Creating and Sustaining the Innovation Society*, HEA, Dublin.
- HEA (2003a), *Financial Management in Irish Institutions of Higher Education*, présentation à la conférence de l'OCDE « On the Edge : Securing a Sustainable Future for Higher Education » (8-9 janvier 2004), Paris. HEA, Dublin.
- HEA (2003b), *The PRTL I : Transforming the Irish Research in Education Landscape*, HEA, Dublin.
- HEA (2003c), *Provision of Undergraduate and Taught Postgraduate Education to Overseas Students in Ireland*, HEA, Dublin.
- HEA et CHIU (Conference of Heads of Irish Universities) (2001), *The Financial Governance of Irish Universities, Balancing Autonomy and Accountability*, Dublin.
- HEA/FORFÁS (2003), *Report of the Group on Research Overheads*, HEA/FORFÁS, Dublin.
- McDonagh, S. (2003), *Higher Education and the National Spatial Strategy : A Discussion Document*, Dublin.
- National Competitiveness Council (2003), *Annual Competitiveness Report*, Forfás, Dublin.

- O'Driscoll, E. (2003), « External Pressures on Universities in Contemporary Society », discours à la conférence NUI (National University of Ireland), 19 novembre 2003, Kilmainham, Dublin.
- OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (1998), *Redéfinir l'enseignement tertiaire*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Regards sur l'éducation : les indicateurs de l'OCDE 2003*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003c), « Évolution des modes de gouvernance dans l'enseignement supérieur » dans *Analyse des politiques d'éducation 2003*, OCDE, Paris.
- O'Hare, D. (2003), *Universities and Institutes of Technology : Their Roles and Relationship in a Future Irish Education System*, document préparé pour la CHIU, CHIU, Dublin.
- Shattock, M. (2003), *Managing Successful Universities*, Society for Research into Higher Education, Open University Press, Maidenhead, United Kingdom.
- Skilbeck, M. (2001), *The University Challenged : A Review of International Trends and Issues with Particular Reference to Ireland*, HEA et CHIU, Dublin.
- Skilbeck, M. (2003), *Towards an Integrated System of Tertiary Education : A Discussion Paper*, Dublin Institute of Technology, Dublin.
- Thornhill, D. (2003), Réponse à l'allocution de Dr. Frank Rhodes, dans *Challenges Facing Irish Universities*, résumé de l'atelier, Royal Irish Academy, Dublin.

ANNEXE A

Cadre de référence

Cet examen s'inscrit dans le contexte défini par l'objectif stratégique de l'Irlande, consistant à placer l'enseignement supérieur dans le groupe de tête des pays de l'OCDE en termes de qualité et de niveau de participation, avec pour priorité de constituer des capacités et des infrastructures de recherche, de développement et d'innovation d'envergure mondiale en Irlande, compte tenu de l'objectif plus large de l'UE, qui entend devenir l'économie et la société du savoir la plus compétitive et la plus dynamique du monde, comme convenu à Lisbonne (2000). Le maintien de la qualité, de la réactivité et de la compétitivité de l'enseignement supérieur constitue une priorité étant donné le développement, la transformation et la diversification sans précédents qu'a connus ce secteur en Irlande.

L'examen de l'OCDE a pour but d'évaluer dans quelle mesure l'enseignement supérieur irlandais répond à ces objectifs stratégiques et de formuler des recommandations d'améliorations. Il explore le rôle des établissements d'enseignement supérieur en tant que centres d'enseignement, de promotion du savoir et de recherche sous l'angle de leurs responsabilités publiques, sociales et économiques et s'intéresse à l'interface entre enseignement supérieur et formation continue destinée à satisfaire ces besoins généraux. La capacité de l'enseignement supérieur à promouvoir la formation tout au long de la vie, le passage à la société du savoir, la diffusion du savoir et de la technologie dans l'économie et la société, à soutenir la Stratégie d'aménagement du territoire et à relever les défis d'envergure internationale qui attendent les établissements d'enseignement et de recherche en constitue l'un des principaux aspects. Ce document compare en outre les performances de l'Irlande à celle d'autres pays de l'OCDE.

Plus précisément, cet examen porte sur les politiques et les options possibles dans les domaines suivants :

- **Rôle de l'enseignement supérieur :** Ce document s'intéresse à la nécessité d'avoir un enseignement supérieur à la hauteur de ses missions

universelles, consistant à développer pleinement le potentiel des étudiants et à cultiver le savoir pour le savoir, tout en restant ouvert et souple de manière à répondre à des besoins de plus en plus divers ainsi qu'aux impératifs associés à la société du savoir, à la formation tout au long de la vie et à la mondialisation, en répondant aux besoins des économies nationales et régionales ainsi que des communautés locales, tout en contribuant à la cohésion sociale et à l'équité.

- **Gestion stratégique et structure** : Ce document étudie les structures et les mécanismes de gestion et de planification stratégiques globales, qui doivent répondre à la nécessité :
 - ❖ d'une approche intégrée et cohérente du développement des missions des différents établissements d'enseignement supérieur, ainsi qu'entre ces établissements et les prestataires de formations supérieures,
 - ❖ d'une contribution systématique et soutenue des grands organismes et des acteurs du développement économique, social et culturel à la formulation et à l'examen des aspects essentiels de la politique et de la planification de l'enseignement supérieur ainsi que de la recherche, et
 - ❖ d'une mise en œuvre efficace des stratégies clés, y compris la promotion de l'équité pour l'accès à l'éducation, l'amélioration de la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage, la satisfaction des futurs besoins de compétences et de recherche en vue du développement économique et social du pays, ainsi que l'instauration d'une transparence accrue pour les procédures, le système et les établissements de l'enseignement supérieur.
- **Enseignement et apprentissage** : Ce document cherche à savoir comment les établissements de l'enseignement supérieur peuvent satisfaire au mieux les besoins de leurs étudiants en recourant aux systèmes adéquats d'assurance qualité afin de proposer un enseignement et un apprentissage de la meilleure qualité possible, de favoriser une meilleure participation ainsi que par l'élaboration et le développement d'approches nouvelles et novatrices pour axer davantage la conception et la mise à disposition des services pédagogiques, notamment, sur l'apprenant.
- **Recherche et développement** : Étant donné l'importance croissante de la recherche, du développement et de l'innovation pour la société du savoir, ce document examine comment favoriser au mieux et faire progresser la recherche et le développement dans l'enseignement supérieur afin qu'ils acquièrent une envergure internationale, et comment appliquer au mieux le produit de ce savoir pour accompagner les avancées sociales, culturelles et économiques, en gardant à l'esprit les liens très étroits entre recherche et enseignement et la nécessité de ménager un bon équilibre entre les deux au sein des établissements.

- **Investissement et financement :** Ce document explore les approches potentielles de l'acquisition des ressources qui permettront à l'enseignement supérieur et à ses établissements d'atteindre les objectifs stratégiques définis pour le secteur, compte tenu des impératifs de gouvernance, de responsabilité, d'efficacité et d'efficacités liés au niveau élevé de l'investissement public dans le secteur, aux intérêts plus larges de la politique publique, et aux principes de liberté académique et d'autonomie des établissements.
- **Compétitivité internationale :** Avec les avancées de l'internationalisation et la mobilité croissante des étudiants, conjuguées à la nécessité de proposer un système d'enseignement supérieur diversifié et de stature mondiale, tous cycles confondus, ce document détermine comment atteindre une masse critique de qualité et de niveau constants s'agissant de la promotion d'une collaboration plus poussée entre les établissements dans un environnement national et international caractérisé par une concurrence intense.

ANNEXE B

*Contributions à l'examen des politiques
nationales d'éducation
– L'enseignement supérieur en Irlande*

1. AHEAD – Association Higher Education Access and Disability
2. AISHE – All Ireland Society for Higher Education
3. Athlone Institute of Technology (institut de technologie d'Athlone)
4. Barrett, Dr. Sean D., FTCD Dept. of Economics, Trinity College, Dublin
5. Border Midland and Western Regional Assembly (assemblée régionale de Border, de Midland et de la région Ouest)
6. Centre for Co-operative Studies, University College Cork
7. Conference of Heads of Irish Universities (Conférence des présidents des universités irlandaises)
8. *An Chomhairle um Oideachas Gaeltachta agus Gaelscolaíochta*
9. Combat Poverty Agency
10. *Comhdail Naisiunta na Gaeilge* (Conseil central des organisations volontaires de langue irlandaise)
11. Cork City Partnership
12. Cork Institute of Technology (institut de technologie de Cork)
13. Council of Directors of Institutes of Technology (Conseil des directeurs d'instituts de technologie)
14. Deeny James, BA (Econ), M,Econ Sc., MIA, ancien directeur général, HSBC Irlande
15. Department of Adult and Community Education, National University of Ireland (université nationale d'Irlande), Maynooth
16. Department of Biology, NUI Maynooth

17. Department of Education and Science Ireland (ministère de l'Éducation et de la Science, Irlande)
18. Department of Enterprise Trade and Employment Ireland (ministère des Entreprises, du Commerce et de l'Emploi, Irlande)
19. Department of Health & Children Ireland (ministère de la Santé et de l'Enfance, Irlande)
20. Development Education Unit, Department of Foreign Affairs, Ireland (service de développement de l'Éducation, ministère des Affaires étrangères, Irlande)
21. Disability Federation Ireland
22. Doyle, Dr. Sean, Senior Lecturer (maître de conférences), National University Ireland (université nationale d'Irlande), Maynooth
23. Dublin Institute of Technology (Institut de technologie de Dublin)
24. Enterprise Ireland
25. Expert Group on Future Skills Needs (Groupe d'experts sur les besoins de compétences à l'avenir)
26. Failte Ireland (anciennement CERT)
27. FAS (Agence nationale de la formation et de l'emploi)
28. Further Education Training Awards Council – FETAC (Conseil pour les diplômes de formation continue)
29. Fiontar, Dublin City University
30. Forfás, The National Policy and Advisory Board for Enterprise, Trade, Science, Technology and Innovation (Comité consultatif national pour le commerce, les technologies et l'innovation)
31. Galway Mayo Institute of Technology (Institut de technologie de Galway Mayo)
32. Griffith College, Dublin
33. Higher Education Authority – HEA (Agence pour l'enseignement supérieur)
34. Health Research Board (Centre de recherche sur la santé)
35. HEAnet
36. Higher Education Training Awards Council – HETAC (Conseil pour la certification de l'enseignement supérieur et de la formation)
37. Hurley, Kevin, ancien directeur (à la retraite) de la formation des adultes, University College Dublin

38. Hussey, Matthew, PhD, Director of Faculty of Science (directeur de la faculté des sciences), Dublin Institute of Technology (Institut de technologie de Dublin), Kevin St
39. Hyland, Prof. Aine, vice-président, University College Cork
40. Irish Business and Employers Confederation – IBEC (Confédération des entreprises et des employeurs irlandais)
41. Irish Council Science Technology and Innovation – ICSTI
42. Irish Congress of Trade Unions – ICTU (Congrès des syndicats irlandais)
43. IDA Ireland
44. Irish Federation of Universities Teachers – IFUT (Fédération irlandaise des professeurs d’université)
45. Inter-Universities Retention Network
46. Institute of Art Design & Technology, Dun Laoghaire
47. Institution of Engineers of Ireland
48. Institute of Technology, Tallaght (Institut de technologie de Tallaght)
49. Irish Research Council for Humanities and Social Sciences – IRCSS (Conseil irlandais de la recherche pour les sciences humaines et sociales)
50. Irish Research Council for Science Engineering and Technology – IRCSET (Conseil irlandais pour la science, la technologie et l’innovation)
51. Irish Universities Quality Board – IUQB (Conseil de la qualité des universités irlandaises)
52. Kelly, John, professeur émérite, University College Dublin
53. Kilkenny Industrial Development Company
54. Labour Party, Ireland (parti travailliste irlandais)
55. Letterkenny Institute of Technology (Institut de technologie de Letterkenny)
56. Limerick Institute of Technology (Institut de technologie de Limerick)
57. Lionra Higher Education Network
58. McGinley, John
59. MIS, *An Cheim*
60. Music Education in Ireland (Standing Committee of Heads of Performance-based Institutions)
61. National College of Ireland
62. National College of Art and Design
63. National Disability Authority

64. National Qualifications Authority of Ireland (Agence irlandaise pour les qualifications nationales)
65. O'Callaghan, Dr. Edward
66. O'Hare, Prof. Daniel, président émérite, Dublin City University
67. O'Shea, Sean
68. Quinn, Brid UL
69. Royal Irish Academy of Music (Académie royale irlandaise de musique)
70. Ruane, Prof. Frances, Dept. of Economics, Trinity College Dublin
71. Scannell, Prof. Yvonne, Law School, Trinity College Dublin
72. Science Foundation Ireland
73. Services Industrial Professional and Technical Union – SIPTU (Syndicat irlandais des cadres et techniciens des entreprises de services)
74. St. Patricks College, Drumcondra
75. St. Vincent de Paul Society
76. Teagasc (Agence irlandaise de développement de l'agriculture et l'alimentation)
77. Trinity College School of Nursing and Midwifery Studies, Trinity Centre for Health Sciences
78. Tuffy, Joanna, sénateur, porte-parole pour l'éducation et la science (parti travailliste)
79. Teachers Union of Ireland – TUI (Syndicat des enseignants irlandais)
80. Union of Students of Ireland – USI (Syndicat des étudiants irlandais)
81. Walsh, Dr. Edward, président émérite, University of Limerick (université de Limerick)
82. Walsh, John
83. Waterford Chamber of Commerce (chambre de commerce de Waterford)
84. Waterford Institute of Technology (Institut de technologie de Waterford)
85. Wexford County Enterprise Board
86. White, Dr. Tony
87. Wrigley, Prof. Leonard
88. Young Fine Gael, Ireland

ANNEXE C

Programme de recueil d'informations et de visites effectuées par les examinateurs

Témoignages oraux recueillis auprès des administrations et organismes suivants :

- Joint Oireachtas Committee on Education and Science
- Ministère de l'Éducation et de la science
- Ministère des Finances
- Ministère des Entreprises, du commerce et de l'emploi
- Enterprise Ireland
- Industrial Development Authority Ireland
- Forfás
- Higher Education Authority
- Conference of Heads of Irish Universities
- Council of Directors of Institutes of Technology
- Science Foundation Ireland
- Health Research Board
- Irish Council for Science, Technology and Innovation
- Irish Research Council for Humanities and Social Sciences
- Irish Research Council for Science, Engineering and Technology
- FAS
- Expert Group on Future Skills Needs
- Fáilte Ireland
- National Qualifications Authority of Ireland
- Higher Education and Training Awards Council
- Further Education and Training Awards Council

- Irish Business and Employers Federation
- Irish Federation of University Teachers
- Teachers Union of Ireland
- Irish Congress of Trade Unions
- Amicus-MSF
- HEAnet
- National Office for Equity of Access to Higher Education
- National Union of Students in Ireland
- St. Vincent de Paul Society
- Disability Federation of Ireland
- Cork City Partnership Ltd.

Visites des établissements suivants :

- University College, Dublin
- University College, Cork
- University of Limerick
- Cork Institute of Technology
- Tallacht Institute of Technology
- Tralee Institute of Technology
- Waterford Institute of Technology
- National College of Ireland
- Higher Education Colleges Association

De plus, les examinateurs se sont réunis de manière informelle à Dublin avec :

- Dr. Garret Fitzgerald, Chancellor of the National University of Ireland
- Prof. G. Boyle, Trinity College, Dublin
- Prof. P. Clancy, University College, Dublin
- Prof. J. Coolahan, NUIM
- Prof. P. Drudy, Trinity College, Dublin
- Prof. S. Drudy, University College, Dublin
- Prof. A. Hyland, University College, Cork
- Dr. Tom McCarthy, Dublin City University
- Prof. M. O'Brian, Trinity College, Dublin
- Prof. M. O'Moore, Trinity College, Dublin
- Prof. Bouchier-Hayes, Royal College of Surgeons

ANNEXE D

Documentation communiquée pour les besoins de cet examen par le ministère irlandais de l'Éducation et de la Science

Background Country Report – Ireland, professeur John Coolahan, 2003/2004.

Building Ireland's Innovation Society: An Action Plan for Raising Research and Development Intensity to 2010, projet de rapport présenté au comité directeur de l'ERA.

Challenge Facing Irish Universities, Workshop and Discussion, Royal Irish Academy, 2003.

College Entry in Focus: A Fourth National Survey of Access to Higher Education, Patrick Clancy, HEA, 2001.

Creating and Sustaining the Innovation Society, HEA, 2002.

Competitiveness Challenge 2003, National Competitiveness Council, 2003.

Creating Ireland's Innovation Society: The Next Strategic Step, Liam Downey, Higher Education Authority, 2003.

Department of Education and Science – Review of Department's Operations, Systems and Staffing Need (rapport Cromien), DES, 2000.

Department of Education and Science Statement of Strategy 2003-2005, DES, 2003.

Euro Student Survey 2000: Irish Report – Social and Living Conditions of Higher Education Students, Liam Ryan et Caroline O'Kelly, HEA, 2001.

Europe's Search for Excellence in Business Research, Symposium Consensus, Dublin Castle, février 2004.

Final Report and Recommendations, Commission on the Points System, 1999.

Fourth Report of the Expert Group in Future Skills Needs, Forfás, 2003.

The Future Funding of the Irish University Sector, CHIU, 2003.

A Framework for Quality in Irish Universities, CHIU, 2003.

Higher Education and National Spatial Strategy, projet de note de discussion. Skills Initiative Unit, DES, 2003.

Institutes of Technology and the Knowledge Society – Their Future Position and Roles, rapport du groupe de travail d'experts, Council of Directors of Institutes of Technology (conseil des directeurs d'instituts de technologie), 2003.

Ireland, knowledge is in our nature, Industrial Development Authority, 2003.

National Development Plan, Ireland, 2000-2006, Publication des autorités irlandaises, 2000.

National Framework of Qualifications – An Overview, National Qualifications Authority Ireland (Agence irlandaise pour les qualifications nationales), 2003.

National Framework for Science, Technology and Innovation, rapport final de la Commission ICSTE, décembre 2002.

Policies, Actions and Procedures for the Promotion and Facilitation of Access, Transfer and Progression, National Qualifications Authority Ireland (Agence irlandaise pour les qualifications nationales), 2003.

Provision of Undergraduate and Taught Postgraduate Education to Overseas Students in Ireland, Higher Education Authority, 2003.

The (2+1) and 3-year Structure of Courses, projet de note de discussion. Skills Initiative Unit, DES, 2003.

Towards a CHIU Sectoral Research Strategy: The Research Career Developing the University Perspective, note de discussion, CHIU, 2003.

Towards an Integrated System of Tertiary Education – A discussion paper, Malcolm Skilbeck, Dublin Institute Technology (Institut de technologie de Dublin), 2003.

Programme for Research in Third-Level Institutions – Information Guide, HEA, 2001.

Report on Symposium on Open and Distance Learning, HEA, 2000.

Report of the Commission on the Points System, DES, 1999.

Report of Review Committee on Post Secondary Education and Training Places, de Buitléir, HEA, 1999.

Recommendation of the Higher Education Authority to government in accordance with the terms of Section 9 of the Universities Act, 1997, HEA, 1999.

Review of the application by the Dublin Institute of Technology for establishment as a University under Section 9 of the Universities Act, 1997, HEA, 1999.

Supporting Equity in Higher Education, DES, 2003.

Task Force on the Physical Sciences Report and Recommendations, DES, 2002.

Technical Working Group on the Review of Outreach Centres of Higher Education Institutions, HEA, 1999.

Technology Foresight Overview, Irish Council Science Technology and Innovation, 1999.

Technology Foresight and the University Sector, CHIU, 2000.

The Financial Governance of Irish Universities – Balancing Autonomy and Accountability, HEA, CHIU, 2001.

The University Challenged – A Review of International Trends and Issues with Particular Reference to Ireland, Malcolm Skilbeck, HEA, CHIU, 2001.

Union of Students in Ireland, Costs of College Survey Results 2003, USI, 2004.

ANNEXE E

Liste d'acronymes

AONTAS	National Association of Adult Education
B.Ed	<i>Bachelor of Education</i> (diplôme universitaire)
BTEI	<i>Back to Education Initiative</i> (Initiative pour la reprise d'études)
CAO	<i>Central Applications Office</i> (bureau central des inscriptions)
CDIT	<i>Council of Directors of Institutes of Technology</i> (Conseil des directeurs des instituts de technologie)
CDVEC	<i>City of Dublin Vocational Education Committee</i> (Comité d'enseignement professionnel de la ville de Dublin)
CEC	Commission of the European Communities
CHIU	<i>Conference of Heads of Irish Universities</i> (Conférence des présidents des universités irlandaises)
CRE	Conférence des recteurs européens
CRI	<i>Conference of Rectors of Ireland</i> (Conférence des recteurs d'Irlande)
CSET	<i>Centres for science, engineering and technology</i> (Centres pour la science, l'ingénierie et la technologie)
DBS	Dublin Business School
DCU	Dublin City University
DES	<i>Department of Education and Science</i> (ministère de l'Éducation et de la Science)
DFI	<i>Disability Federation of Ireland</i> (Fédération des handicapés d'Irlande)
DIT	<i>Dublin Institute of Technology</i> (Institut de technologie de Dublin)
ECTS	<i>European Credit Transfer System</i> (système européen de transfert de crédits)
EOD	Enseignement ouvert et à distance
EPA	<i>Environmental Protection Agency</i> (Agence de protection de l'environnement)
ESRI	Economic and Social Research Institute
EUA	Association européenne de l'université
FAS	<i>Foras Aiseanna Saothair</i> (Autorité de la formation et de l'emploi)

FETAC	<i>Further Education and Training Awards Council</i> (Conseil pour les diplômés de formation continue)
FRGPI	Fellowship
FSE	Fonds social européen
HEA	<i>Higher Education Authority</i> (Agence pour l'enseignement supérieur)
HECA	<i>Higher Education Colleges Association</i> (Association des collèges de l'enseignement supérieur)
HETAC	<i>Higher Education and Training Awards Council</i> (Conseil pour la certification de l'enseignement supérieur et de la formation)
HRB	<i>Health Research Board</i> (Centre de recherche sur la santé)
IBEC	<i>Irish Business and Employers Confederation</i> (Confédération du patronat irlandais)
ICSTI	<i>Irish Council for Science, Technology and Innovation</i> (Conseil irlandais pour la science, la technologie et l'innovation)
IMHE	<i>Institutional Management in Higher Education</i> (gestion des établissements d'enseignement supérieur)
IPA	Institute of Public Administration
IRA	L'armée républicaine irlandaise
IRCHSS	<i>Irish Research Council for the Humanities and Social Sciences</i> (Conseil irlandais de la recherche pour les sciences humaines et sociales)
IRCSET	<i>Irish Research Council for Science, Engineering and Technology</i> (Conseil de la recherche pour la science, l'ingénierie et la technologie)
IUQB	<i>Irish Universities Quality Board</i> (Conseil de la qualité des universités irlandaises)
LRCP	licenciate of the Royal College of Physicians
LRCS	licenciate of the Royal College of Surgeons
MRCPI	membership
NCCA	<i>National Council for Curriculum and Assessment</i> (Conseil national des programmes et de l'évaluation)
NCEA	<i>National Council for Education Awards</i> (Conseil national des certifications)
NCI	National College of Ireland
NDEC	<i>National Distance Education Centre</i> (Centre national d'enseignement à distance ou OSCAIL)
NIHE	<i>National Institutes of Higher Education</i> (Instituts nationaux d'enseignement supérieur)
NQAI	<i>National Qualifications Authority of Ireland</i> (Agence irlandaise pour les qualifications nationales)
NUI	<i>National University of Ireland</i> (Université nationale d'Irlande)
NUIG	National University of Ireland Galway

NUIM	National University of Ireland Maynooth
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
PPE	<i>Programme for Prosperity and Fairness</i> (Programme pour la prospérité et l'équité)
PRTL	<i>Programme for Research in Third-Level Institutions</i> (Programme de recherche dans les établissements du supérieur)
RCSI	Royal College of Surgeons in Ireland
RIAM	Royal Irish Academy of Music
RTC	Regional Technical Colleges (collèges techniques régionaux)
SCOTENS	<i>Standing Conference on Teacher Education North and South</i> (Conférence permanente de la formation des professeurs au Nord et au Sud)
SFI	Science Foundation Ireland
TCD	Trinity College Dublin
TD	Teachta Dála (députés élus)
TEA	<i>Tertiary Education Authority</i> (Autorité de l'enseignement tertiaire)
TEASTAS	Office national irlandais des qualifications
TIC	technologies de l'information et des communications
TRBDI	Tipperary Rural Business Development Institute
UCC	University College Cork
UCD	University College Dublin
UCG	University College Galway
UE	Union européenne
VAE	validation des acquis de l'expérience
VEC	Vocational Education Committee (Comité d'enseignement professionnel)

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(91 2006 02 2 P) ISBN 978-92-64-01433-6 - n° 55146 2007

Examens des politiques nationales d'éducation

L'enseignement supérieur en Irlande

Si l'Irlande a été l'un des premiers pays européens à avoir compris l'importance économique de l'éducation, le système d'enseignement supérieur irlandais n'en est pas moins aujourd'hui à la croisée des chemins, avec des défis de taille à affronter. Comment l'Irlande peut-elle atteindre son objectif déclaré : « placer son système d'enseignement supérieur dans le groupe de tête des pays de l'OCDE en termes de qualité et de niveau de participation » ? Comment peut-elle « constituer des infrastructures de recherche, de développement et d'innovation d'envergure mondiale » ?

Il est nécessaire d'investir massivement pour renforcer en profondeur les programmes postlicence et les structures de recherche, de développement et d'innovation. Il convient de mettre en place des mécanismes permettant de trouver le juste équilibre entre les diverses composantes du système d'enseignement tertiaire, qui comprend les universités, les instituts de technologie et les autres établissements assurant une formation postsecondaire. Il est en outre nécessaire de répondre aux demandes en matière de spécialisation, de concurrence et de complémentarités à l'intérieur du système.

Ce rapport étudie l'ensemble des questions relatives à l'enseignement supérieur et propose des recommandations pratiques qui répondent aux ambitions des pouvoirs publics pour ce secteur. Les examinateurs proposent de créer un nouveau Conseil national pour l'enseignement tertiaire, et recommandent de moderniser notablement et d'adapter les mécanismes de gouvernance et de gestion des établissements d'enseignement tertiaire. En conclusion, les examinateurs estiment que les objectifs du gouvernement irlandais pour le système d'enseignement supérieur, notamment le soutien qu'il peut apporter à l'essor d'une économie tournée vers l'innovation, exigeront des investissements complémentaires considérables, et ils proposent des méthodes d'action destinées à développer des sources de financement supplémentaires.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :
www.sourceocde.org/enseignement/9789264014336

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :
www.sourceocde.org/9789264014336

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou SourceOECD@oecd.org.

www.oecd.org



ISBN 978-92-64-01433-6
91 2006 02 2 P

