



**Examens des politiques nationales  
d'éducation**

# **L'enseignement supérieur au Portugal**





Examens des politiques nationales d'éducation

# L'enseignement supérieur au Portugal



# 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  
**Tertiary Education in Portugal**

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : [www.oecd.org/editions/corrigenda](http://www.oecd.org/editions/corrigenda).  
© OCDE 2007

---

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](mailto: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@efcopies.com](mailto:contact@efcopies.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](mailto:info@copyright.com).

---

## Avant-propos

**L**es 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 sur les questions d'éducation. En juin 2005, le ministre portugais de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur, M. Jose Mariano Gago, a demandé à l'OCDE d'entreprendre une étude du système d'enseignement supérieur du Portugal, dans le cadre du programme d'examens des politiques nationales d'éducation du Comité de l'éducation. Un accord a été trouvé sur le contenu à donner à cette étude et son lancement a été officiellement annoncé le 4 novembre 2005, lors d'une cérémonie à Lisbonne. Ce rapport présente les analyses et les recommandations de l'équipe d'examineurs de l'OCDE. Il s'appuie sur la documentation élaborée à cette fin par les autorités portugaises, mais également sur d'autres études et sur les éléments rassemblés par les examinateurs pendant les quinze jours qu'ils ont passés au Portugal en mai 2006. Plusieurs sujets de préoccupation sont à l'origine de la demande du Portugal d'un examen de ses politiques d'éducation par l'OCDE. La question de la réforme de l'enseignement supérieur a été l'un des thèmes majeurs de la campagne menée par l'actuel gouvernement avant les élections. Cette demande d'examen témoigne donc de la continuité de ses engagements politiques. Elle obéit aussi à une disposition législative qui impose l'obligation d'une évaluation périodique du système d'enseignement, y compris de l'enseignement supérieur dans sa globalité (Loi n° 38 du 21 novembre 1994; article 9, alinéa 3). Cependant, le secteur n'avait encore jamais fait l'objet d'une telle évaluation depuis l'adoption de cette loi.

Le présent document est le rapport des examinateurs de l'OCDE. S'inspirant du Rapport national de base préparé par les autorités portugaises (disponible à l'adresse <http://dx.doi.org/10.1787/104853273381> et sur le site Internet de l'OCDE ([www.oecd.org/edu/reviews/nationalpolicies](http://www.oecd.org/edu/reviews/nationalpolicies)) ainsi que sur d'autres éléments, le rapport des examinateurs analyse les principaux défis auxquels est confronté le système d'enseignement supérieur du Portugal. Il recommande une série d'actions qui s'articulent autour de cinq thèmes : 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 et, enfin, l'investissement dans l'enseignement supérieur.

Le chapitre d'introduction examine la structure du système d'enseignement supérieur du Portugal et le replace dans le contexte des objectifs économiques précités. Le rapport se penche ensuite sur cinq grands domaines de réforme : diversité et

coordination du système (chapitre 2), gouvernance des établissements (chapitre 3), programmes d'enseignement : accès, qualité et pertinence (chapitre 4), recherche, innovation et internationalisation (chapitre 5), et financement du système d'enseignement supérieur (chapitre 6). Le chapitre 7 présente les conclusions.

L'équipe d'examineurs est composée des personnes suivantes : Jon File, directeur exécutif, CHEPS (Centre d'étude des politiques de l'enseignement supérieur), Université de Twente, Pays-Bas; Michael Gallagher, directeur du Département des politiques et de la planification, Université nationale australienne (ANU), Canberra, Australie; Paavo Löppönen, directeur, Évaluation et développement, Académie de Finlande, Finlande; M. Daniel O'Hare, président fondateur de l'Université de la ville de Dublin, Irlande, rapporteur du groupe; Jane Wellman, Senior Associate, Institut pour les politiques de l'enseignement supérieur, Washington DC, États-Unis; enfin, Abrar Hasan, chef de la Division des politiques d'éducation et de formation, OCDE, responsable de l'équipe. Noëleen El Hachem était chargée de l'administration.

## Table des matières

|   |    |
|---|----|
| <b>Note de synthèse</b> .....   | 9  |
| <b>Chapitre 1. Introduction et contexte</b> .....   | 15 |
| Introduction .....  | 16 |
| Mandat de l'examen et structure du rapport .....  | 19 |
| Principales caractéristiques du système d'enseignement supérieur ..                                 | 20 |
| Performances économiques et enseignement supérieur .....  | 28 |
| Notes .....   | 32 |
| Références .....  | 32 |
| <b>Chapitre 2. Diversité et coordination du système</b> .....                                       | 33 |
| Introduction .....  | 34 |
| La situation actuelle au Portugal .....   | 34 |
| Les enjeux actuels au niveau du système .....   | 38 |
| Les objectifs : l'enseignement supérieur en 2010 .....  | 45 |
| Diversifier et assurer la réactivité du système<br>d'enseignement supérieur .....                   | 45 |
| Conclusion .....  | 58 |
| Notes .....   | 59 |
| Référence .....   | 61 |
| <b>Chapitre 3. La gouvernance des établissements</b> .....  | 63 |
| Introduction .....  | 64 |
| Gouvernance des institutions : tendances internationales .....                                      | 65 |
| La situation actuelle au Portugal .....   | 66 |
| Des sujets de préoccupation .....   | 68 |
| Conclusion .....  | 71 |
| Références .....  | 75 |
| <b>Chapitre 4. Programmes d'enseignement : accès, qualité et pertinence</b> ..                      | 77 |
| Introduction .....  | 78 |
| Situation actuelle .....  | 78 |
| Améliorer l'intégration et l'efficacité : une nécessité<br>pour les programmes d'enseignement. .... | 84 |

|   |            |
|---|------------|
| Un nouveau rôle pour les instituts polytechniques .....   | 86         |
| La qualité de l'enseignement .....  | 90         |
| Conclusion.....   | 96         |
| Références.....   | 98         |
| <b>Chapitre 5. Recherche, innovation et internationalisation .....</b>  | <b>99</b>  |
| Introduction .....  | 100        |
| Recherche et innovation .....   | 102        |
| Internationalisation.....   | 114        |
| Éducation et science .....  | 119        |
| Conclusion.....   | 119        |
| Références.....   | 121        |
| <b>Chapitre 6. Le financement de l'enseignement supérieur .....</b>   | <b>123</b> |
| Introduction .....  | 124        |
| Les mécanismes de financement actuels<br>de l'enseignement supérieur .....                                    | 124        |
| Défis .....   | 130        |
| Conclusion.....   | 139        |
| Référence.....  | 145        |
| <b>Chapitre 7. Conclusions .....</b>  | <b>147</b> |
| Introduction .....  | 148        |
| Un programme de propositions de réformes.....   | 149        |
| <b>Annexe A. Calendrier de la visite – 15-26 mai 2006 .....</b>   | <b>169</b> |
| <b>Annexe B. Liste des contributions .....</b>  | <b>171</b> |
| <b>Annexe C. Histoire de la gouvernance .....</b>   | <b>173</b> |
| <b>Annexe D. Prêts en fonction du revenu .....</b>  | <b>182</b> |
| <b>Annexe E. Mandat de l'équipe d'examineurs de l'OCDE .....</b>  | <b>188</b> |
| <b>Annexe F. Sigles .....</b>   | <b>190</b> |
| <b>Liste des tableaux</b>   |            |
| 1.1. Niveau de qualification, 2001.....   | 21         |
| 1.2. Prévisions démographiques, Portugal .....  | 24         |
| 1.3. Population par classes d'âge (Portugal continental).....   | 25         |
| 2.1. Nombre d'établissements universitaires<br>et d'instituts polytechniques, 2006.....                       | 34         |
| 2.2. Effectifs scolarisés dans les établissements publics et privés,<br>par champ disciplinaire, 1997/98..... | 37         |

|  |     |
|--|-----|
| 2.3. Répartition des effectifs selon le niveau de formation<br>du ménage . . . . .   | 38  |
| 2.4. Répartition des effectifs selon le niveau de revenus<br>du ménage, 2004 . . . . .   | 38  |
| 4.1. Indicateurs comparatifs sur l'enseignement supérieur,<br>Portugal et OCDE . . . . .   | 79  |
| 4.2. Diplômés nouveaux venus sur le marché du travail,<br>par domaine d'études, 1994 et 2002 . . . . .   | 83  |
| 4.3. Composition des effectifs dans l'enseignement supérieur,<br>1995/96 et 2005/06 . . . . .  | 84  |
| 5.1. DIRD en pourcentage du PIB dans certains pays de l'OCDE . . . . .   | 103 |
| 5.2. DIRD par source de financement . . . . .  | 103 |
| 5.3. Doctorats obtenus ou reconnus par les universités<br>portugaises, par discipline, 1970-2005 . . . . .   | 105 |
| 5.4. Ressources humaines des unités de recherche<br>et des laboratoires associés par discipline . . . . .  | 107 |
| 5.5. Financement assuré par la Fondation pour la science<br>et la technologie par grands programmes, 2000-05 . . . . .   | 108 |
| 6.1. Sources et répartition des crédits du ministère<br>de la Science, de la Technologie<br>et de l'Enseignement supérieur, 2006 . . . . .   | 125 |
| 6.2. Taux de variation annuel du budget<br>des établissements d'enseignement supérieur publics<br>au Portugal, 2001-04 . . . . .   | 126 |
| 6.3. Ressources globales annuelles totales affectées à la science<br>et la technologie, à la société de l'information<br>et à l'enseignement supérieur, 2005, 2006 et 2007 . . . . . | 127 |
| 6.4. Formule de financement de l'enseignement supérieur . . . . .  | 128 |
| 6.5. Objectifs des indicateurs d'impact du Plan technologique . . . . .  | 131 |
| 6.6. Objectifs d'ensemble et indicateurs relatifs<br>aux contrats de financement . . . . .   | 143 |
| C.1. Provenance des membres des conseils d'université<br>en Australie, 2001 . . . . .  | 180 |

### Liste des graphiques

|  |    |
|--|----|
| 1.1. Niveau de formation de la population en âge de travailler . . . . .   | 21 |
| 1.2. Évolution du nombre total d'étudiants (pré- et postlicence)<br>inscrits dans l'enseignement supérieur portugais,<br>1990/91-2005/06 . . . . . | 22 |
| 1.3. Taux de croissance annuel composé du nombre d'étudiants<br>inscrits dans l'enseignement supérieur . . . . .                                   | 23 |
| 1.4. Niveau de formation supérieure, 2003 . . . . .  | 23 |

|  |     |
|--|-----|
| 1.5. Arrêt précoce des études dans les pays de l'OCDE . . . . .  | 25  |
| 1.6. Croissance relative du Portugal . . . . .   | 29  |
| 5.1. Études doctorales sanctionnées par un diplôme délivré<br>ou reconnu par les universités portugaises<br>et à l'étranger, 1970-2002 . . . . . | 104 |

## Note de synthèse

**L**e système d'enseignement supérieur du Portugal est confronté à un certain nombre de problèmes importants que le gouvernement est déterminé à résoudre. Ces problèmes incluent le financement des établissements et l'aide aux étudiants, le pilotage du système, l'autonomie des établissements, la recherche-développement, la gouvernance des établissements au niveau individuel, la participation d'acteurs extérieurs à la gouvernance et le système binaire. Il importe de se pencher sur ces problèmes et de les résoudre car tout pays qui ne s'y intéresserait pas, et le Portugal ne fait pas exception à cet égard, ne serait pas correctement armé pour progresser sur la voie de l'économie du savoir.

L'équipe d'examineurs est d'avis que le gouvernement ne pourra pas régler ces problèmes tout seul. Tous les niveaux du secteur de l'enseignement supérieur doivent contribuer au programme de réforme : instances dirigeantes, recteurs et présidents, universitaires de tous les niveaux, et même acteurs extérieurs au monde universitaire. Ils doivent réagir en apportant leur concours, en se montrant à la fois déterminés et souples, et en manifestant leur esprit d'initiative. Comme les fonctions de toute institution éducative sont avant tout l'enseignement et la recherche, l'engagement et l'initiative du monde universitaire sont déterminants pour le programme de réforme. L'équipe d'examineurs enjoint cette communauté de s'impliquer pleinement dans la construction de l'avenir de l'enseignement supérieur, de réagir dans un esprit de coopération et avec la volonté d'accepter le changement, au nom de l'intérêt de la nation portugaise. Tout aussi importants sont la compétence et le dynamisme des dirigeants des établissements d'enseignement supérieur car ils jouent un rôle clé en ce qu'ils peuvent faciliter ou freiner l'émergence d'une nouvelle culture, dynamique et créative. À ce titre, leur nomination doit s'effectuer avec discernement.

En 2005, le ministère portugais de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur a invité le Secrétariat de l'OCDE à examiner le système d'enseignement supérieur du Portugal pour en évaluer les performances et formuler des recommandations sur la marche à suivre pour remplir les objectifs stratégiques que s'est fixés le pays. L'examen a été organisé dans le cadre des examens des politiques d'éducation de l'OCDE. Les autorités portugaises ont établi un rapport de base qui a été présenté au Comité de l'éducation, puis une équipe d'examineurs s'est rendue au Portugal (du 15 au

26 mai 2006) et a préparé un projet de rapport. L'équipe a soumis le rapport au Comité de l'éducation lors de sa réunion du 13 décembre 2006 à Lisbonne. Le présent rapport final tient compte des résultats des discussions ayant eu lieu au cours de cette réunion.

Le rapport des examinateurs s'appuie sur le rapport national de base établi par les autorités portugaises (disponible à l'adresse <http://dx.doi.org/10.1787/104853273381> et sur le site Internet de l'OCDE [www.oecd.org/edu/reviews/nationalpolicies](http://www.oecd.org/edu/reviews/nationalpolicies)) ainsi que sur les documents qui leur ont été soumis, sur les entretiens et sur les réunions que l'équipe a organisés pendant son séjour au Portugal. Aux termes du mandat (voir annexe E), il s'agissait d'examiner le rôle de l'enseignement supérieur, la structure et la gestion stratégique, l'enseignement et l'apprentissage, la recherche-développement, l'investissement et le financement, ainsi que la compétitivité internationale.

Bien des pays se heurtent aux mêmes problèmes que le Portugal même si ces problèmes ne s'expriment pas exactement de la même façon partout. En conséquence, les solutions spécifiques tiennent compte du contexte local. Les membres de l'équipe d'examineurs provenaient de plusieurs pays (Australie, États-Unis, Finlande, Irlande et Pays-Bas) ainsi que de l'OCDE elle-même. Les solutions proposées par les examinateurs correspondent aux meilleures pratiques internationales tout en respectant les spécificités du Portugal.

Les arguments sur lesquels s'appuient les recommandations sont développés au chapitre 7. Celles-ci se présentent sous forme de propositions de réforme traduisant l'idée que, pour réussir, il est indispensable de réformer les systèmes et les structures. Les recommandations sont regroupées sous les rubriques suivantes : pilotage et gestion du système, gouvernance et statut juridique des établissements d'enseignement supérieur, financement, efficacité du système et aide aux étudiants, améliorer la qualité et bâtir l'excellence, système scientifique et technologique, ouverture vers l'extérieur et participation de partenaires extérieurs.

L'équipe d'examineurs a constaté l'absence de véritable planification stratégique de l'enseignement supérieur au niveau national comme au niveau institutionnel. Elle ne croit pas à la planification détaillée ou rigide des systèmes d'enseignement supérieur mais défend vigoureusement l'idée qu'une vision globale, actualisée à intervalles réguliers, de la taille et de la structure futures du système est un préalable indispensable à toute stratégie ou planification efficace pour les établissements. Elle propose la création d'un nouveau conseil national (*Conselho Coordenador do Ensino Superior* – CCES) chargé de la stratégie globale du Portugal en matière d'enseignement supérieur, qui serait composé de représentants d'un certain nombre de ministères et inclurait également des personnalités extérieures au gouvernement, des représentants d'entreprises privées, par exemple. Le mandat du CCES doit explicitement porter sur la *stratégie*

à mettre en œuvre dans l'enseignement supérieur et non sur la coordination du système (qui devrait relever du ministère concerné). Le CCES devrait notamment définir des objectifs et des priorités stratégiques, élaborer un plan cadre pour l'enseignement supérieur à partir de ces objectifs stratégiques, et en assurer le suivi et l'ajustement ultérieurs sur une base annuelle. Le CCES devrait aussi fixer un ensemble d'objectifs à partir de ce plan cadre, dont le ministère s'inspirerait pour négocier des contrats de performance avec les différents établissements. Il est recommandé d'utiliser ces contrats individuels comme moyen de déterminer les besoins de financement des établissements plutôt que d'adopter une approche indifférenciée du financement. Cette méthode a été adoptée avec succès dans d'autres pays, la Finlande en particulier. Cette recommandation est de nature à redéfinir fondamentalement la relation entre les établissements d'enseignement supérieur et le gouvernement. Elle permettra aussi d'avoir un véritable choix d'établissements et non plus la moyenne médiocre que les formules de financement appliquées au plan national ont tendance à favoriser et à rétribuer.

S'il veut créer un secteur de l'enseignement supérieur innovant, souple et réactif, le Portugal doit impérativement réformer la gouvernance du système et des établissements. Ayant constaté la nécessité de plus de leadership et d'une relation de qualité entre les différents établissements et les collectivités au sein desquelles ils opèrent au niveau local ou national, l'équipe d'examineurs est d'avis qu'une réorganisation complète de la gouvernance des établissements s'impose. Dans la rubrique de la gouvernance interne, les principales recommandations concernent la participation d'acteurs extérieurs aux niveaux institutionnel, régional et national. Il est également recommandé de revoir complètement le rôle des organes délibératifs au sein des établissements. Cela inclut la sélection (et non plus l'élection) des recteurs et des présidents, la réduction du nombre et de la taille des organes internes et la création de conseils universitaires qui deviendraient l'instance chargée d'élaborer les politiques universitaires et de prise de décision en dernier ressort au sein de l'établissement. Les conseils académiques devraient être complétés par des comités exécutifs qui aideraient les recteurs à prendre des décisions concernant les ressources. Il est fermement recommandé de ne pas reproduire, à l'échelle des facultés ou des départements, ces organes institutionnels, même si des conseils d'établissement et des comités de liaison avec les étudiants y ont leur place.

L'équipe d'examineurs prône une redéfinition de la relation entre certains établissements et l'État, afin de les libérer d'une tutelle poussée à l'excès. Il conviendrait de solliciter les conseils d'un groupe d'experts internationaux sur le contenu de la nouvelle législation qui régira les établissements d'enseignement supérieur. De cette façon, les réglementations qui délimitent l'autonomie des établissements pourraient être éliminées; les enseignants et les autres catégories de personnel des établissements d'enseignement supérieur auraient le statut de

salarié de l'établissement, et non plus de fonctionnaire; les salaires seraient fixés par les établissements; la création de postes ferait l'objet d'une procédure interne supposant l'accord du conseil d'administration de l'établissement et de lui seul. Dans un dispositif de ce genre, les ressources financières des établissements d'enseignement supérieur ne seraient pas celles de l'État. Pour bénéficier de toutes ces libertés, entre autres, l'établissement d'enseignement supérieur serait tenu de présenter un budget équilibré chaque année. Pour autant, l'autonomie et l'autorégulation qui seraient un volet de cette loi ne seraient pas appliquées dans l'immédiat à tous les établissements. Il faudrait au contraire mettre en œuvre ces deux dispositions progressivement, à la demande de chaque établissement. Il conviendrait aussi de fixer très haut le niveau de qualification qui serait basé sur les résultats effectifs et l'intérêt confirmé pour la réforme et non sur des promesses.

Après avoir examiné le système national et ses structures, l'équipe d'examineurs est parvenue à la ferme conclusion que le cadre binaire (distinction faite entre les universités et les instituts polytechniques) devrait être renforcé. Elle recommande aussi de définir clairement les deux types d'établissement. Il faudrait, par exemple, valoriser davantage les filières courtes proposées par les instituts polytechniques et veiller à ce que les universités ne proposent pas de cursus relevant normalement de la compétence de ces établissements. De même, dans le domaine de la recherche, le rôle des instituts polytechniques ne devrait pas empiéter sur celui des universités mais le compléter, en se focalisant plutôt sur le transfert de technologie et le développement. Ces recommandations traduisent la haute estime dans laquelle sont tenus le secteur polytechnique et sa contribution au dynamisme et à la pertinence du secteur de l'enseignement supérieur. Les instituts polytechniques doivent s'enorgueillir de ce qu'ils sont et du rôle qu'ils jouent.

La question de l'aide financière aux étudiants nécessite une très grande attention. Les aides dont disposent actuellement les étudiants sont mal adaptées, notamment en cette période où le Portugal s'efforce d'augmenter l'accès à l'enseignement supérieur. Il conviendrait de mettre en place un dispositif de prêts aux étudiants dont le remboursement serait subordonné au revenu futur, conçu en tenant compte du contexte local. À cet égard, il existe un certain nombre de méthodes (celles adoptées par le Royaume-Uni ou l'Australie, par exemple) dont le Portugal pourrait s'inspirer.

Même si une nouvelle augmentation des effectifs d'étudiants ne pourra se faire sans un supplément d'aide financière de l'État, la capacité de réaction de ce dernier sera freinée pendant les deux ou trois années à venir par les efforts qu'il déploie pour se conformer aux exigences du Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne. Cette contrainte se conjugue avec la décision du gouvernement d'augmenter son aide à la R-D (décision dont l'équipe d'examineurs se félicite car elle accroîtra les ressources dont disposent les

universités). En conséquence, les examinateurs recommandent d'éliminer les insuffisances institutionnelles en prévision de l'augmentation du financement public après 2009. Il conviendrait d'augmenter les droits d'inscription, ce qui permettrait à la fois de dégager des ressources supplémentaires pour les établissements et de mieux prendre conscience des avantages significatifs en termes financiers que confère, tout au long de la vie active, le fait d'être diplômé de l'enseignement supérieur.

Les carrières internes (recrutement dans les rangs des diplômés d'une université ou d'un institut de recherche) au sein de la population des enseignants et des chercheurs posent un vrai problème dans de nombreux systèmes d'enseignement supérieur. Sur 14 pays de l'UE, c'est au Portugal que ce phénomène est le plus répandu. Le système de nomination des enseignants doit être réformé en profondeur, faute de quoi il continuera à entraver le développement institutionnel et à amoindrir l'excellence du système national d'innovation. Pour remédier à ce problème, il faudrait que les décisions touchant les promotions et titularisations ne se fondent que sur les résultats en matière de recherches et d'enseignement et s'inscrivent dans un cadre concurrentiel, transparent et ouvert. L'évaluation du mérite devrait être confiée à des pairs extérieurs dans la même discipline (et s'appuyer, de préférence, sur les recommandations d'experts internationaux).

Ayant pris connaissance des travaux dans le domaine de la qualité menés par le Réseau européen d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur pour le compte du gouvernement portugais, l'équipe d'examineurs n'a pas formulé de recommandations détaillées sur les aspects liés à la qualité qui sont pourtant extrêmement importants. Toutefois, ayant examiné le Processus de Bologne, elle est convenue que sa mise en œuvre constitue une opportunité unique de restructurer les programmes et de définir des buts et des objectifs. Les examinateurs ont aussi fait des remarques à propos des taux de déperdition dans le secondaire et dans tous les établissements d'enseignement supérieur, taux si élevés qu'ils en sont inacceptables, et ont observé une indifférence manifeste de la communauté universitaire face à ces chiffres.

Le gouvernement et les établissements ont déjà fait un grand pas dans le sens du développement du système d'enseignement supérieur au Portugal. Les critiques et les recommandations formulées dans ce rapport ont pour objectif d'aider tous les intéressés à passer à la vitesse supérieure dans leur action concernant la nature et la qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche. Le Portugal, son gouvernement, ses entreprises et sa population le méritent bien.



# Chapitre 1

## Introduction et contexte

*Ce chapitre décrit le contexte et le mandat de l'examen de l'enseignement supérieur au Portugal. Il fournit un bref aperçu du système portugais d'enseignement supérieur en soulignant ses principales caractéristiques et son importance pour l'économie portugaise.*

## **Introduction**

En juin 2005, le ministre portugais de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur (MCTES), M. Jose Mariano Gago, a demandé à l'OCDE d'entreprendre une étude sur le système d'enseignement supérieur au Portugal, dans le cadre du programme d'examen des politiques nationales d'éducation du Comité de l'éducation. Un accord a été trouvé sur le contenu à donner à cette étude et son lancement a été officiellement annoncé le 4 novembre 2005, lors d'une cérémonie à Lisbonne. Ce rapport présente les analyses et les recommandations de l'équipe d'examineurs de l'OCDE. Il s'appuie sur la documentation élaborée par les autorités portugaises, mais également sur d'autres études et sur les éléments rassemblés par les examinateurs pendant les 15 jours qu'ils ont passés au Portugal en mai 2006.

### **Le contexte de l'examen**

La demande du Portugal d'un examen de ses politiques d'éducation par l'OCDE s'explique par plusieurs préoccupations. La question de la réforme de l'enseignement supérieur a été l'un des thèmes majeurs de la campagne menée par l'actuel gouvernement avant les élections. Cette demande d'examen souligne la continuité de ses engagements politiques. Elle obéit aussi à une disposition législative qui impose l'obligation d'une évaluation périodique du système d'enseignement, y compris de l'enseignement supérieur (loi n° 38 du 21 novembre 1994; article 9, alinéa 3). Le secteur n'a cependant encore jamais fait l'objet d'une évaluation depuis l'adoption de cette loi.

L'étude de l'OCDE fait partie d'une série d'examens d'évaluation prévus par les pouvoirs publics portugais. Deux autres études ont été amorcées en parallèle : l'une portant sur les pratiques d'accréditation et d'évaluation, qui sera menée par l'Association européenne pour l'assurance-qualité dans l'enseignement supérieur (ENQA), l'autre, un système volontaire d'évaluations institutionnelles coordonné par l'Association européenne de l'université (EUA).

Le lancement de ces trois évaluations témoigne de l'importance de la réforme de l'enseignement supérieur aux yeux du gouvernement portugais. Celui-ci a souhaité l'adoption d'une série de mesures dans ce domaine, à commencer par la mise en œuvre du processus de Bologne à la mi-2006. Il entend faire progresser la législation à ce sujet pendant la durée de son mandat électoral.

## **Le processus d'examen**

Aux termes du mandat de l'examen, le ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur a rédigé un rapport fournissant des informations de base à l'équipe d'examineurs (MCTES, 2006). Le Secrétariat de l'OCDE s'est ensuite rendu au MCTES pour discuter du premier projet qui lui avait été soumis, mais aussi de la composition de l'équipe d'experts de l'OCDE, des dates et des principaux organismes et parties prenantes à consulter pendant la visite d'étude, ainsi que des délais à respecter pour la rédaction et la publication du rapport final. Ce premier déplacement a également permis au Secrétariat de s'entretenir avec certaines personnes du ministère et avec les représentants des parties prenantes. Il a été décidé, en accord avec le MCTES, que le processus de consultation mis en œuvre pour l'examen serait aussi ouvert et public que possible. Tous les groupes d'intérêt devaient être invités à présenter par écrit leur point de vue à l'équipe de l'OCDE. Le rapporteur de l'équipe d'examineurs, Daniel O'Hare, et le responsable de l'équipe, Abrar Hasan, se sont rendus à Lisbonne début mai 2006 pour décrire le processus d'examen lors d'une conférence à laquelle devaient être conviés les représentants de la communauté universitaire et des différents groupes d'intérêt, y compris les étudiants.

Faisaient partie de l'équipe d'examineurs les personnes suivantes : Jon File, directeur exécutif, Centre d'étude des politiques de l'enseignement supérieur, Université de Twente, Pays-Bas; Michael Gallagher, directeur du Département des politiques et de la planification, Université nationale australienne (ANU), Canberra, Australie; Paavo Löppönen, directeur, Évaluation et développement, Académie de Finlande, Finlande; Dr Daniel O'Hare, président fondateur de l'Université de la ville de Dublin, Irlande, rapporteur du groupe; Jane Wellman, *Senior Associate*, Institut pour les politiques de l'enseignement supérieur, Washington DC, États-Unis; et Abrar Hasan, chef de la Division des politiques d'éducation et de formation, OCDE, responsable de l'équipe.

Le rapport de MCTES (disponible à <http://dx.doi.org/10.1787/104853273381> et sur le site Internet de l'OCDE à [www.oecd.org/edu/reviews/nationalpolicies](http://www.oecd.org/edu/reviews/nationalpolicies)) a par la suite été remanié et l'équipe de l'OCDE en a reçu une nouvelle version pour préparer sa visite d'étude (du 15 au 26 mai 2006). L'emploi du temps du séjour, présenté à l'annexe A, illustre la diversité des consultations, bien qu'évidemment tous les établissements d'enseignement supérieur n'aient pas pu être contactés. Des dispositions ont été prises pour que tous ceux qui le souhaitent puissent soumettre à l'équipe des propositions écrites.

S'il a été impossible de rendre visite à tous les établissements d'enseignement supérieur, un grand nombre d'entre eux – universités, instituts polytechniques, établissements tant privés que publics – ainsi que des organismes de recherche ont toutefois été rencontrés. Des réunions ont eu lieu avec les organisations d'enseignants, d'étudiants et d'employeurs, les associations des universités privées, les recteurs des universités publiques et

privées et les directeurs des instituts polytechniques. D'autres ont rassemblé différents responsables des ministères de l'Éducation, de l'Emploi et des Finances, ainsi que des représentants des fondations de science et technologie et de la Cour des comptes, le directeur du Plan technologique portugais, des représentants du Comité national pour l'éducation, du Parlement et plusieurs anciens ministres de l'Éducation. Les examinateurs ont également rencontré plusieurs fois le Secrétariat du MCTES, en particulier le secrétaire d'État à la Science, à la Technologie et à l'Enseignement supérieur, M. Manuel Heitor. L'équipe a eu l'honneur de rencontrer deux fois M. le Ministre Jose Mariano Gago et a été reçue par le Premier ministre. Outre les entretiens personnels, plus d'une douzaine d'organisations et de groupes d'intérêt ont fait parvenir à l'équipe une contribution écrite.

Il a été veillé à s'informer auprès des petits établissements aussi bien que des grands, avec une variété géographique aussi importante que possible. Des réunions ont été organisées avec les commissions, conseils et comités parlementaires, ainsi que les représentants des groupes d'intérêt et des parties prenantes. D'autres ont rassemblé des juristes spécialistes de la réglementation institutionnelle ou encore des représentants du secteur bancaire chargés de la négociation des prêts aux étudiants. Ont également été sollicitées des personnalités éminentes ayant participé à divers titres à l'élaboration des politiques de l'enseignement supérieur. Tous ces groupes et personnes ont été invités à faire parvenir aux examinateurs leurs suggestions écrites. Les contributions reçues sont énumérées à l'annexe B.

Le rapport des examinateurs a été présenté lors d'une session spéciale du Comité de l'Éducation à Lisbonne le 13 décembre 2006 afin d'examiner les analyses et les recommandations formulées par les examinateurs et de discuter avec les représentants du Portugal et les délégués du Comité de la pertinence et du bien-fondé des mesures suggérées. Les amendements proposés lors de la discussion ont été intégrés dans la version finale du rapport.

Dans le cadre du processus d'examen des politiques mené par le Comité de l'Éducation, il incombe au Portugal, dans un délai de deux à trois ans après la réunion du 13 décembre 2006, de présenter au Comité un rapport d'avancement relatif aux mesures prises à la suite des recommandations des experts de l'OCDE.

### **Structure du chapitre**

Le reste de ce chapitre fournit un bref aperçu de l'enseignement supérieur<sup>1</sup> portugais en le comparant à celui des autres pays de l'OCDE et du reste du monde afin de fournir un contexte aux analyses des examinateurs. Cette section est suivie par une description de l'évolution récente de l'économie portugaise et des investissements réalisés dans l'enseignement supérieur qui montre le lien qui existe entre l'enseignement du troisième degré et les performances récentes de l'économie portugaise.

Un panorama de l'enseignement supérieur au Portugal révèle les défis majeurs auxquels le pays est confronté. Malgré la forte expansion du secteur, le niveau d'études général de la population est inférieur à celui des pays avec lesquels le Portugal se mesure. Le taux de formation universitaire est insuffisant. La recherche, le développement et l'innovation accusent un égal retard par rapport aux pays de référence. La section sur les performances économiques du Portugal montre que le niveau de formation de son capital humain n'est plus à même de maintenir la productivité nécessaire pour combler les écarts de revenu du pays par rapport à ses concurrents. Les mauvais résultats économiques des dernières années sont à mettre en regard avec l'insuffisante formation de la main-d'œuvre. La section consacrée aux niveaux de dépense indique que de nouveaux investissements sont nécessaires à long terme, afin qu'un pourcentage plus élevé de la population poursuive des études supérieures.

## **Mandat de l'examen et structure du rapport**

Dans la discussion qui a conduit à formuler les termes du mandat (voir l'annexe E), trois préoccupations semblent avoir prévalu. En premier lieu, les performances de l'enseignement supérieur ne mécontentent pas seulement les pouvoirs publics, mais également de nombreuses parties prenantes. Deuxièmement, elles ne sont pas jaugées à la seule aune d'objectifs intra-sectoriels limités, mais prennent en compte le rôle qui incombe au secteur dans la vie économique, sociale et régionale du pays. Enfin, l'une des principales préoccupations est de savoir si le Portugal enregistre de bons résultats par rapport à ses partenaires européens.

## **Objectifs du système d'enseignement supérieur**

Les objectifs des pouvoirs publics concernant l'enseignement supérieur ont beaucoup évolué dans le temps. À la fin des années 70 et jusqu'au milieu des années 80, le Portugal poursuivait un processus de convergence destiné à étendre et à diversifier le troisième degré, en particulier par la mise en œuvre du système binaire et la promotion du secteur privé. Cette période a également été marquée par une autonomisation institutionnelle croissante des établissements publics.

La loi sur le système éducatif (loi n° 46 du 14 octobre 1986) assignait à l'enseignement supérieur les grands rôles suivants : l'enseignement et la recherche, mais aussi le développement de la production culturelle, de l'esprit scientifique et de l'esprit d'entreprise, ou encore celui de la pensée réflexive. L'enseignement supérieur a également vocation à préparer les étudiants à leur intégration aux différents secteurs professionnels, à œuvrer au développement de la société du savoir et de la formation continue, à encourager les activités de recherche visant à développer les sciences, les technologies, les arts et les lettres, enfin, à contribuer à la création culturelle et à sa diffusion. L'enseignement supérieur est également chargé de promouvoir la langue et la culture portugaises

et la pensée critique, ainsi que la liberté d'expression et de recherche. Néanmoins, la législation n'assigne pas aux établissements de l'enseignement supérieur un rôle de fournisseurs de services à la société civile ou à l'industrie.

À la fin des années 90, le taux de scolarisation des jeunes dans l'enseignement supérieur s'étant accru et le nombre d'inscriptions ayant commencé à diminuer, les pouvoirs publics ont abandonné les critères de quantité au profit des critères de qualité. Le mandat assigné à l'équipe d'experts de l'OCDE par le MCTES, reproduit à l'annexe E, illustre l'évolution des attentes des pouvoirs publics en la matière. Le paragraphe consacré aux rôles dévolus à l'enseignement supérieur énumère les attributions traditionnelles que sont l'enseignement et l'apprentissage, la recherche et la contribution à l'identité culturelle. Cependant, il est également question d'une contribution à la société du savoir, aux performances économiques régionales et nationales, à la mondialisation, enfin, à la cohésion et à l'équité sociales.

### **Structure du rapport**

La structure des travaux et du rapport de l'équipe d'examinateurs de l'OCDE découle des termes du mandat qui lui a été confié. Ce chapitre introductif étudie la structure de l'enseignement supérieur portugais et le replace dans le contexte des objectifs économiques déjà énumérés. Le rapport se penche ensuite tour à tour sur six grands domaines de réforme : la diversité et la coordination du système (chapitre 2); la gouvernance institutionnelle (chapitre 3); l'accès aux programmes d'éducation, leur qualité et leur pertinence (chapitre 4); la recherche, l'innovation et l'internationalisation (chapitre 5); le financement du système d'enseignement supérieur (chapitre 6); enfin, les conclusions du rapport (chapitre 7).

## **Principales caractéristiques du système d'enseignement supérieur**

### ***Faible niveau d'études de la population***

Malgré les progrès considérables réalisés depuis la révolution de 1974 dans le domaine de l'enseignement, le niveau d'études de la population portugaise adulte reste faible. En 2001, plus de 62 % des 25-64 ans n'avaient bénéficié que de six années ou moins de scolarité (tableau 1.1).

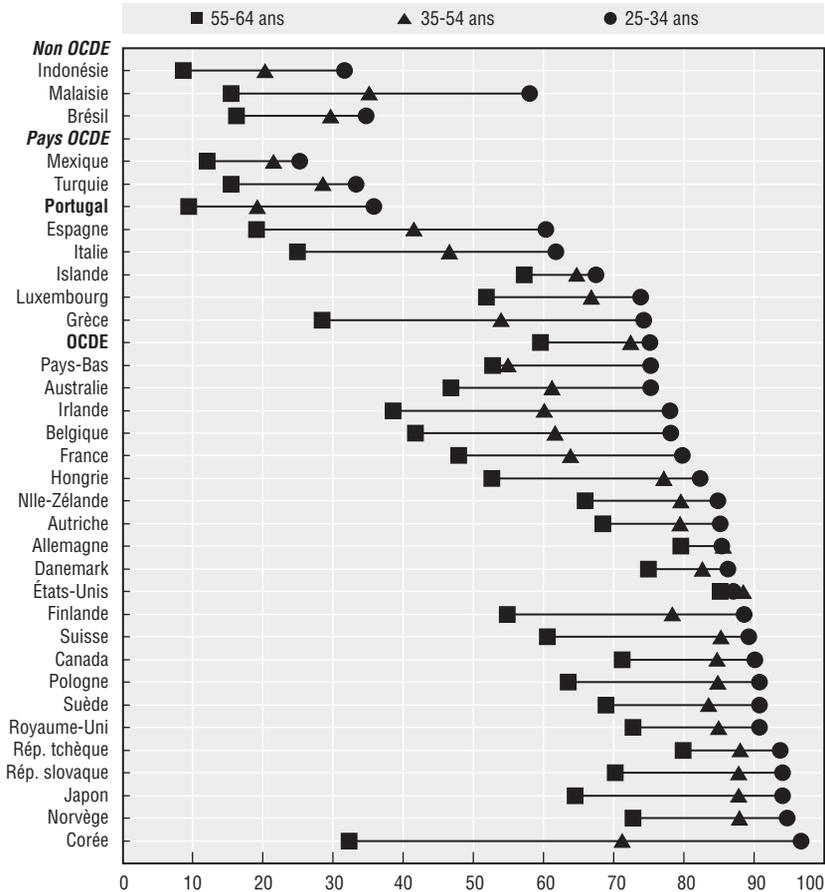
Le nombre d'années de scolarisation suivi par la population en âge de travailler est parmi les plus faibles de la zone OCDE, le Portugal se positionnant juste derrière la Turquie et le Mexique. Contrairement à ce qui s'est passé en Espagne, en Italie, en Grèce ou en Corée, les progrès réalisés ont été limités (graphique 1.1). La position relativement faible du Portugal par rapport à ses pays de référence est un facteur clé de la situation concurrentielle du pays et de ses perspectives de croissance.

Tableau 1.1. **Niveau de qualification, 2001**  
En pourcentage

|                            |    |
|----------------------------|----|
| Sans qualification         | 11 |
| 4 ans de scolarisation     | 36 |
| 6 ans de scolarisation     | 15 |
| 9 ans de scolarisation     | 13 |
| Second cycle du secondaire | 13 |
| Formation supérieure       | 11 |
| Autres                     | 1  |

Source : Institut national des statistiques (INE), Recensement de la population, 2001.

Graphique 1.1. **Niveau de formation de la population en âge de travailler**  
Population ayant suivi au moins le second cycle du secondaire, 2003<sup>1</sup>

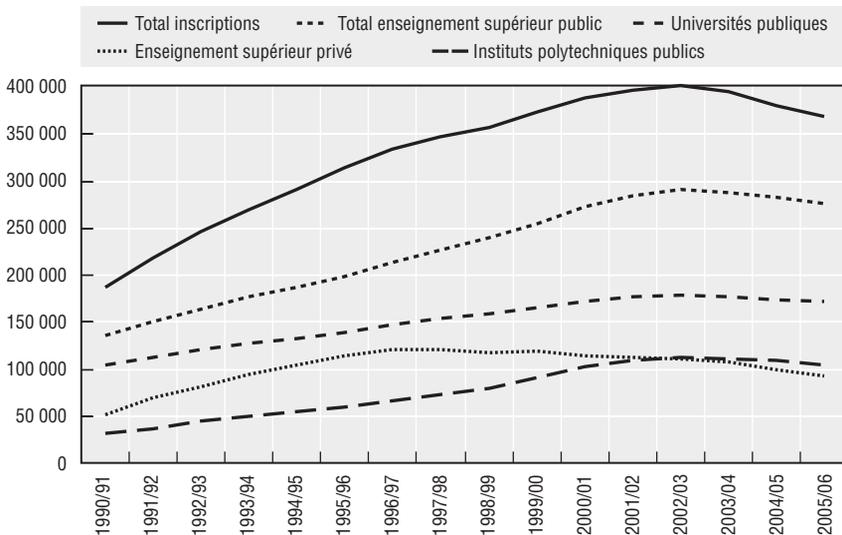


1. En pourcentage d'une classe d'âge. 2002 pour la République tchèque, l'Islande, l'Italie et les Pays-Bas.  
Source : OCDE, Base de données sur la population active.

### Faible niveau de formation supérieure

Le Portugal peut à bon droit s'enorgueillir des progrès considérables réalisés en matière d'enseignement supérieur au cours des 30 dernières années. Le nombre d'étudiants est passé de 30 000 dans les années 60 à plus de 400 000 à la fin du vingtième siècle. Cette progression spectaculaire s'est amorcée au début des années 70, lorsque le système a été ouvert aux jeunes de toutes les classes sociales. Les effectifs ont doublé entre 1992 et 2002/03 (graphique 1.2).

Graphique 1.2. **Évolution du nombre total d'étudiants (pré- et postlice) inscrits dans l'enseignement supérieur portugais, 1990/91-2005/06**



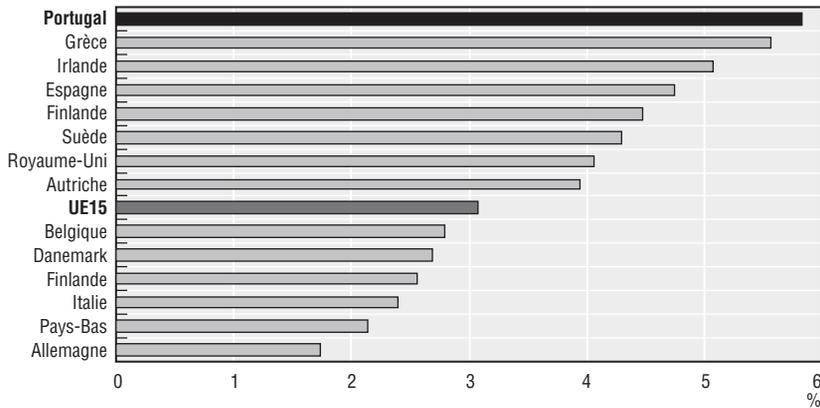
Source : Observatoire de la science et de l'enseignement supérieur et ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur du Portugal.

Le graphique 1.3, qui représente le taux de croissance composé du nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur, illustre elle aussi la forte progression des effectifs. Le Portugal affiche le plus fort taux de croissance annuel, à près de 6 % sur la période 1975-2001, contre une moyenne de l'UE15 d'un peu plus de 3 %. Malgré des niveaux de départ très bas, qui ont beaucoup joué, cette progression rapide est remarquable.

Malgré cette progression rapide, deux points sont préoccupants. Tout d'abord, le niveau de formation supérieure de la population reste parmi les plus bas de la zone OCDE, y compris dans la classe d'âge des 25-34 ans (graphique 1.4). Seuls cinq pays de l'OCDE présentent des niveaux de formation inférieurs à ceux du Portugal. Les progrès réalisés dans les 30 dernières années se font bien sûr

Graphique 1.3. **Taux de croissance annuel composé du nombre d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur**

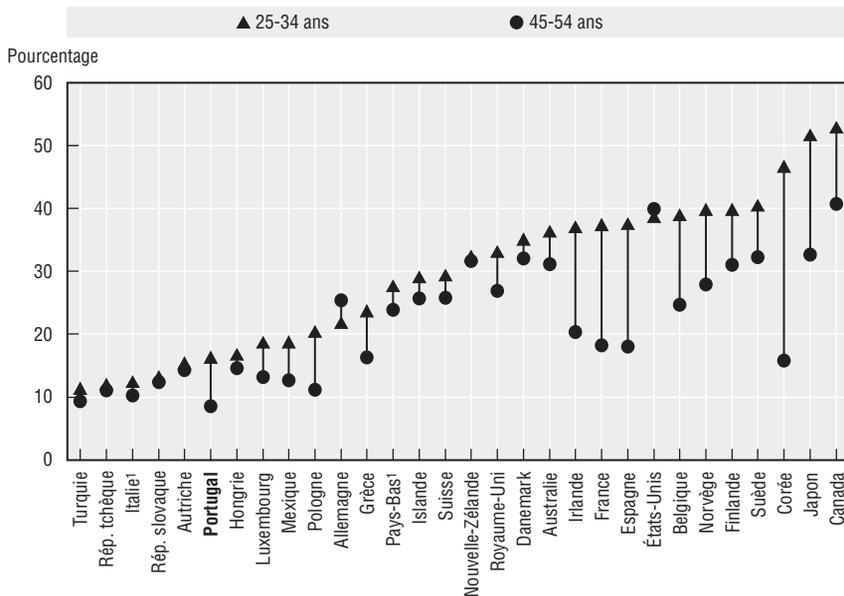
CITE 5 et 6, 1975/76-2000/01



Source : Eurydice (2005), *Key Data on Education in Europe 2005*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

Graphique 1.4. **Niveau de formation supérieure, 2003**

En pourcentage



1. Données pour l'année 2002.

Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*.

sentir, les 25-34 ans étant mieux formés que les 45-54 ans. Les résultats restent toutefois insatisfaisants dans leur ensemble. En second lieu, les effectifs ont atteint un sommet en 2001/02, pour commencer à légèrement décliner par la suite (graphique 1.2). Certains observateurs craignent que l'enseignement supérieur n'en arrive bientôt à un excédent de capacités. Des données plus récentes sur les inscriptions en 2005/06 et 2006/07 montrent pourtant une nette augmentation des inscriptions d'adultes. Cela s'explique en grande partie par le nouveau cadre juridique mis en place en 2006 conformément au processus de Bologne. D'après les estimations des établissements, une augmentation de 5 516 étudiants supplémentaires serait attendue dans l'enseignement postsecondaire. Ces derniers développements donnent des pistes sur la manière de compenser le recul des inscriptions causé par les facteurs démographiques, question sur laquelle nous revenons ci-dessous.

Le principal motif du recul des effectifs du supérieur au Portugal est d'ordre démographique. Comme d'autres pays d'Europe, le Portugal connaît actuellement une baisse du taux de natalité. Associée à l'augmentation de la durée de vie, cette tendance provoque un vieillissement de la population (tableau 1.2). La classe d'âge des 15-24 ans recule. Elle devrait perdre environ 150 000 personnes entre 2005 et 2010. Ainsi, pour augmenter le nombre d'étudiants recevant une formation supérieure, il faut parvenir à augmenter le pourcentage de jeunes susceptibles d'accéder à ce niveau d'études. Entre 1991 et 2006, la population des 6-17 ans a reculé de près de 5 % (cf. tableau 1.3).

Tableau 1.2. **Prévisions démographiques, Portugal**

| Âges  | 2000       | 2005       | 2010       | 2015       | 2020       |
|-------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 0-4   | 534 286    | 554 738    | 522 843    | 484 303    | 446 623    |
| 5-9   | 532 394    | 550 703    | 558 604    | 524 290    | 485 886    |
| 10-14 | 573 995    | 548 906    | 555 003    | 560 471    | 526 237    |
| 15-19 | 682 010    | 599 837    | 555 763    | 558 865    | 564 391    |
| 20-24 | 783 305    | 721 495    | 610 807    | 561 357    | 564 596    |
| 25-29 | 806 880    | 821 305    | 731 002    | 614 891    | 565 785    |
| 30-34 | 754 144    | 837 913    | 827 765    | 732 825    | 617 507    |
| 35-39 | 763 331    | 778 298    | 841 519    | 827 097    | 732 966    |
| 40-44 | 721 530    | 777 749    | 778 315    | 837 926    | 823 878    |
| 45-49 | 679 543    | 727 562    | 773 422    | 772 191    | 831 660    |
| 50-54 | 636 353    | 678 434    | 718 900    | 763 155    | 762 691    |
| 55-59 | 565 965    | 629 529    | 664 695    | 703 914    | 748 239    |
| 60-64 | 545 635    | 552 795    | 608 967    | 642 918    | 682 286    |
| 65-69 | 533 000    | 517 321    | 523 242    | 577 425    | 611 654    |
| 70-74 | 449 620    | 483 070    | 470 957    | 479 771    | 532 401    |
| 75-79 | 344 734    | 377 783    | 410 450    | 404 530    | 417 368    |
| 80-84 | 199 783    | 256 904    | 288 368    | 319 940    | 321 398    |
| 85+   | 150 150    | 147 489    | 185 443    | 220 817    | 253 586    |
| Total | 10 256 658 | 10 561 829 | 10 626 062 | 10 586 682 | 10 489 152 |

Source : Institut national des statistiques (INE), 2005.

Tableau 1.3. **Population par classes d'âge (Portugal continental)**

| Classes d'âge | 1991 (1)  | 2001 (2)  | D [(2)-(1)] | D (%) | 2006 <sup>1</sup> (3) | D [(3)-(2)] | D (%) |
|---------------|-----------|-----------|-------------|-------|-----------------------|-------------|-------|
| 6-9           | 494 495   | 406 428   | -88 067     | -18   | 410 199               | +3 771      | +1    |
| 10-11         | 277 757   | 213 368   | -64 389     | -23   | 199 680               | -13 688     | -6    |
| 12-14         | 457 871   | 330 128   | -127 743    | -28   | 315 292               | -14 836     | -4    |
| 15-17         | 484 535   | 372 523   | -112 012    | -23   | 328 660               | -43 863     | -12   |
| Total : 6-17  | 1 714 658 | 1 322 447 | -392 211    | -23   | 1 253 831             | -68 616     | -5    |

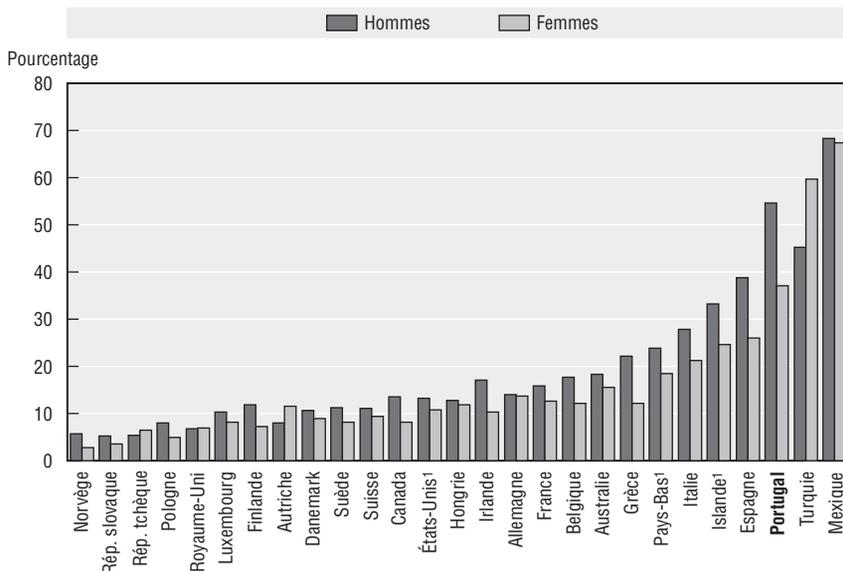
1. Estimations.

Source : XIII<sup>e</sup> et XIV<sup>e</sup> recensements de la population, Institut national des statistiques (INE).

Cette question constitue un problème crucial pour les politiques de l'éducation au Portugal. Le pourcentage d'une cohorte ne réussissant pas à obtenir son premier diplôme témoigne lui aussi du fort taux d'abandon entre la 9<sup>e</sup> et la 12<sup>e</sup> année de scolarité. La qualité de la scolarité, définie comme l'incidence du système d'enseignement sur les capacités universitaires, économiques et sociales des étudiants, est également faible. Le taux d'abandon figure parmi les plus élevés de la zone OCDE, tandis que les performances des enfants scolarisés sont parmi les plus faibles, selon les évaluations internationales du niveau de compétences (OCDE-PISA).

Graphique 1.5. **Arrêt précoce des études dans les pays de l'OCDE**

Pourcentages des 20-24 ans déscolarisés avant d'avoir fini leur formation postsecondaire, 2003



1. Année de référence : 2002

Source : OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*.

Ces constatations soulignent une importante conclusion : l'un des principaux problèmes de l'enseignement supérieur portugais provient des mauvais résultats des premier et second degrés. Améliorer le niveau de formation supérieure de la population implique d'augmenter le pourcentage d'une classe d'âge capable d'entamer des études supérieures à la sortie du secondaire. C'est pourquoi les politiques visant à améliorer l'enseignement supérieur portugais doivent être développées et mises en œuvre en étroite collaboration avec les politiques d'amélioration de l'enseignement primaire et secondaire. Pour cela, il est impératif de considérer les performances du système d'enseignement sur le long terme. Nous reviendrons plus longuement sur cette question au chapitre 7.

### ***Le réseau des établissements d'enseignement supérieur***

Comme beaucoup de pays de l'OCDE, le Portugal possède un système d'enseignement supérieur binaire comportant des universités et des instituts polytechniques, qui peuvent être publics ou privés. Comme le montre le graphique 1.2, le troisième degré comprend différentes composantes institutionnelles qui ont évolué selon des trajectoires très diverses. Le taux de croissance des différents types d'établissements retrace l'histoire de leurs influences respectives. En 1983/84, les universités publiques attiraient 76.2 % des inscrits, contre 12.6 % pour les instituts polytechniques publics et 11.2 % pour le secteur privé. En 2004/05, la situation avait beaucoup évolué, ces établissements représentant respectivement 45.6, 28.4 et 26.0 % des inscriptions (MCTES, 2006).

Actuellement, il existe 30 universités et 130 instituts polytechniques au Portugal. Le système universitaire public comporte 14 universités (y compris l'Université ouverte) et une université non intégrée, l'ISCTE. Le réseau des instituts polytechniques publics comprend, lui, 15 instituts et quelques écoles intégrées à l'université. Il existe également 105 établissements privés, pour l'essentiel spécialisés (préparation à l'enseignement, professions de santé, de gestion, de marketing, etc.). Certains sont des établissements universitaires, mais la plupart s'apparentent à des collèges technologiques. Leur taille varie beaucoup, la moyenne s'inscrivant autour de 1 000 étudiants par établissement. Cependant, certains sont très petits : 29 avec moins de 200 étudiants et 35 comptant entre 200 et 500 inscrits (données de 2003).

L'une des caractéristiques marquantes de l'enseignement supérieur portugais est qu'il comporte un grand nombre d'établissements pour des effectifs relativement peu fournis. Jusqu'au milieu des années 90, l'enseignement supérieur progressait et s'étendait et chaque établissement recevait un nombre suffisant de candidatures. Le recul du nombre de candidats s'est par la suite fait cruellement sentir, en particulier dans les instituts polytechniques publics ou même dans certaines universités publiques situées à l'intérieur du pays. Outre un durcissement de la concurrence, l'évolution de l'offre et de la demande a été à

l'origine de processus de partage et de coopération, voire de fusions entre les établissements. Une « Académie du Sud » regroupant différentes universités et instituts polytechniques a fait son apparition dans le sud du pays. L'évolution des tensions qui s'exercent sur la structure et la composition du système d'enseignement supérieur portugais soulève de graves questions en termes de pilotage, de gouvernance et de réglementation du système, ainsi que pour faire face à sa croissance et permettre sa consolidation. Ces questions sont traitées au chapitre 2.

### **Qualité du système d'enseignement supérieur**

Le taux d'achèvement des études a beaucoup moins progressé que les effectifs, ce qui suggère un très fort taux d'abandon et d'échec. Ces résultats médiocres s'expliquent par plusieurs facteurs, qui vont des coûts d'opportunité (à court terme) de la scolarité dans le supérieur, à la faiblesse des étudiants à leur sortie du secondaire, en passant par le manque d'efficacité de certains établissements supérieurs. La qualité varie également d'un établissement à l'autre. Les universités sont plus sélectives que les instituts polytechniques et dispensent habituellement un enseignement de meilleure qualité. Les universités publiques ont un coût d'inscription modéré. Elles attirent généralement les meilleurs étudiants, qui viennent souvent de familles relativement aisées et cultivées, à la fois en raison du coût que représente la poursuite des études et parce que ces étudiants sont déjà en moyenne les meilleurs dans le secondaire. Au-delà de la qualité de l'enseignement et des processus d'apprentissage, la qualité de la recherche soulève de vastes questions. Les dépenses brutes consacrées à la recherche et au développement, à 0,78 % du produit intérieur brut (PIB) en 2003, sont parmi les plus faibles d'Europe. En 2003, l'industrie portugaise n'employait que 189 chercheurs titulaires d'un doctorat ou d'un diplôme équivalent. Pourtant, le nombre de thèses de doctorat délivrées annuellement est en très rapide augmentation ces dernières années.

### **Deux caractéristiques de l'accès et de la fréquentation de l'enseignement supérieur**

Le chapitre 4 abordera les questions d'équité de l'accès et de la fréquentation de l'enseignement supérieur. Pour l'heure, nous nous contenterons d'évoquer brièvement deux points. Tout d'abord, comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, la scolarisation des femmes a beaucoup progressé dans l'enseignement supérieur. Au début des années 90, celles-ci sont devenues majoritaires, tant en termes d'effectifs que d'obtention des diplômes dans tous les grands secteurs de l'enseignement supérieur, pour représenter, en 2004, 56 % du nombre total d'étudiants. C'est là la conséquence des forts taux de réussite enregistrés par les filles au cours de la scolarité obligatoire et dans le second cycle du secondaire. L'augmentation des effectifs n'a pas été homogène dans tous les domaines. Au

début, la féminisation a concerné certaines filières considérées comme plus acceptables par la société et permettant aux femmes d'accéder plus facilement à une carrière professionnelle. Par la suite, l'économie, le droit, la médecine ou les études d'ingénieur se sont également beaucoup féminisés. À l'heure actuelle, les femmes sont majoritaires dans toutes les filières, à l'exception des cursus les plus technologiques.

Le deuxième point que nous voulions évoquer ici est la nette sous-représentation des étudiants plus âgés. L'éducation permanente est encore relativement peu développée dans le système éducatif portugais. Jusqu'à il y a peu de temps, les personnes non diplômées de plus de 25 ans pouvaient accéder à l'enseignement supérieur au moyen d'un examen d'entrée spécial. Néanmoins, le nombre d'étudiants utilisant effectivement cette possibilité était très faible, puisqu'il ne représentait en 2004/05 que 1.1 % du total des inscriptions en première année. En 2006, les pouvoirs publics ont abaissé le critère d'âge à 23 ans pour encourager les inscriptions dans le supérieur. De plus, la réforme a donné aux établissements l'entière responsabilité de la sélection de leurs étudiants, supprimant les examens nationaux qui servaient jusqu'alors de critère. Ceux-ci faisaient auparavant figure de barrière à l'entrée dans le supérieur, puisqu'ils ne tenaient pas compte de la situation particulière des adultes en reprise d'études.

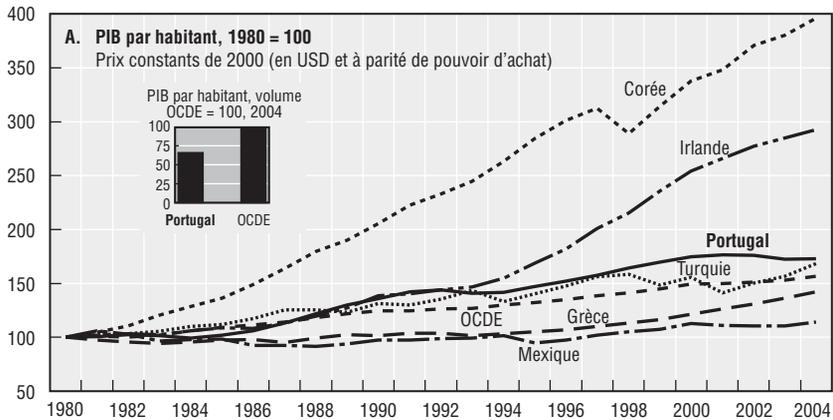
## **Performances économiques et enseignement supérieur**

Les performances économiques du Portugal et leur évolution au cours des dernières années, ainsi que la politique budgétaire du gouvernement, sont de toute évidence des éléments déterminants pour définir le rôle de l'enseignement supérieur. Les considérations présentées ici soulignent la nécessité d'investir davantage dans la formation à long terme du capital humain. Un programme de réformes élargi doit être mis en place pour moderniser l'économie portugaise, développer le capital humain à tous les niveaux et améliorer les conditions-cadres pour la recherche et les entreprises innovantes. Le chapitre 5 porte sur la question des investissements, les chapitres 2 à 6 détaillant les différents aspects des réformes envisagées.

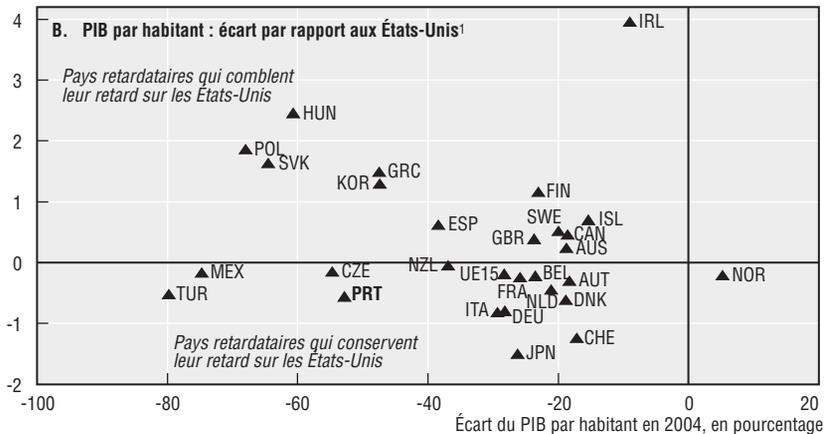
Entre le milieu des années 80, époque à laquelle le pays a rejoint l'Union européenne, et 2000, l'économie du Portugal affichait un taux de croissance moyen de 3.5 %. La conjoncture a commencé à se détériorer en 2001, suivie d'un long ralentissement de la croissance, le PIB réel progressant en moyenne de moins de 1 % par an entre 2000 et 2005 (tableau 1.3). Dans le même temps, le déficit budgétaire du pays restait trop élevé pour être soutenable.

Le taux de croissance élevé du Portugal jusqu'en 2000 lui a permis de renouer dans une certaine mesure avec le niveau de vie moyen de l'Union européenne. Le PIB par habitant (en parité de pouvoir d'achat), qui se situait en 1986 à moins de 60 % du niveau moyen de l'OCDE (et de l'UE15), a culminé à

Graphique 1.6. Croissance relative du Portugal



Écarts du taux de croissance moyen de 1996 à 2004, en pourcentage



1. Le calcul du taux de croissance moyen du PIB par habitant pour la période 1996-2004 se fonde sur les prix constants de 2000 (en USD à parité de pouvoir d'achat). Le niveau du PIB par habitant indiqué ici correspond à l'année 2004.

Source : Base de données des principaux indicateurs économiques de l'OCDE, Base de données des comptes nationaux.

70 % au début des années 2000. Le ralentissement de la croissance observé depuis 2001 s'est traduit par un creusement des disparités de revenu par rapport aux moyennes de l'UE15 et en particulier aux économies à revenu élevé comme les États-Unis et l'Irlande (graphique 1.6). Les prévisions de l'OCDE estiment à moins de 2 % le taux de croissance du Portugal pour la période 2005-10, ce qui sera insuffisant pour porter le niveau de vie du pays à la hauteur de celui des pays de l'OCDE à revenu relativement élevé et réduire les disparités de revenu avec le niveau moyen de la zone euro (*Études économiques de l'OCDE : Portugal, 2006a*).

Les raisons de la baisse du taux de croissance sont instructives pour les politiques d'enseignement supérieur. Ainsi, les *Études économiques de l'OCDE : Portugal* (2006a) montrent que les gains de productivité et l'augmentation de la main-d'œuvre, qui ont contribué à la croissance du Portugal jusqu'en 2000, ne sont plus au rendez-vous. D'autres éléments, notamment la spécialisation des échanges du Portugal et son capital humain, ne semblent désormais plus permettre une adaptation rapide du pays à un contexte international en mutation. Il est de plus en plus évident qu'une population instruite est plus à même d'innover et de s'adapter aux évolutions technologiques, condition *sine qua non* pour que le Portugal reste compétitif et renoue avec des niveaux de productivité plus élevés.

Sauf en 2001-03, le commerce extérieur du pays est en recul depuis le milieu des années 90. Les entreprises portugaises sont restées très spécialisées dans la production de biens traditionnels à faible valeur ajoutée et exigeant une forte main-d'œuvre. Or, ces marchés perdent de plus en plus de terrain au profit de nouveaux acteurs au coût de la main-d'œuvre inférieur, notamment les nouveaux membres de l'UE et les économies émergentes d'Asie ou d'Afrique du Nord. Le marché portugais n'a pas su réorienter suffisamment ses exportations vers des marchés plus dynamiques.

Le faible niveau de productivité de la main-d'œuvre par heure ouvrée au Portugal, qui correspond environ à seulement la moitié de celui des États-Unis – principale cause de la disparité de revenu entre le Portugal et les pays membres de l'OCDE à revenu relativement élevé ou la moyenne de l'Union européenne (graphique 1.6, panel B) – s'explique par la structure de l'économie, qui comporte de nombreux secteurs à forte main-d'œuvre et à faible niveau de qualification. En termes d'utilisation de la main-d'œuvre, le Portugal présente l'un des taux d'activité les plus élevés pour les personnes ayant le niveau de compétence le plus bas.

Les nouvelles entreprises portugaises témoignent d'un niveau entrepreneurial traditionnellement élevé (OCDE, 2006b). Néanmoins, il semble que les entreprises portugaises rencontrent des problèmes pour moderniser leurs pratiques et leurs techniques de production et pour commercialiser efficacement de nouveaux produits. L'analyse de l'OCDE démontre que le niveau d'instruction d'ensemble relativement faible des Portugais explique en grande partie que de nombreuses entreprises soient confinées à des activités à faible productivité et n'optent pas plus largement pour les technologies de l'information et des communications (TIC) et pour d'autres techniques modernes. Or, une population plus instruite est généralement aussi plus à même de s'adapter au progrès technologique et d'innover davantage. La formation initiale ne suffit pas à répondre à la croissance et à l'évolution des demandes de compétences. Le Portugal, qui s'est efforcé de spécialiser ses

échanges au profit des technologies et des produits à forte intensité de capital dans les années 90, doit désormais consolider ce processus, ce qui nécessite une mise à niveau du capital humain du pays.

Comme le démontre le chapitre 5, le Portugal présente un faible niveau dans les domaines de la R-D et de l'innovation, largement inférieur à la moyenne de l'OCDE, notamment en ce qui concerne l'intensité de R-D des entreprises. Ce retard est d'autant plus préoccupant que, d'après les observations internationales, les dépenses dans ce domaine ont l'impact à long terme le plus immédiat sur la croissance économique (OCDE, 2003a). Le Portugal est également confronté à un manque de compétences, lié notamment à l'absence de chercheurs, d'ingénieurs et de cadres ayant bénéficié d'une formation adéquate en marketing, un personnel qui constitue pourtant la clé de voûte de la modernisation de l'économie portugaise et de son adaptation à la concurrence mondiale<sup>2</sup>.

Les données sur le taux de retour du Portugal viennent conforter les arguments en faveur d'un investissement dans l'enseignement supérieur : les personnes ayant suivi un enseignement supérieur gagnent mieux leur vie que celles qui ont bénéficié uniquement d'un enseignement secondaire, et l'augmentation de cet écart – d'un point de pourcentage par an en moyenne à la fin des années 90 – correspond globalement à la moyenne des autres pays de l'OCDE (Cardoso, 2004). Ces résultats corroborent les estimations de l'OCDE relatives au rendement de l'enseignement supérieur pour les individus (*Études économiques de l'OCDE : Portugal*, 2003b). De même, il semble que la part des diplômés occupant des fonctions inférieures à celles auxquelles ils pourraient prétendre d'après leur niveau de formation (c'est-à-dire des postes ne nécessitant pas de diplôme universitaire) soit en recul (OCDE, 2006b).

Il existe donc des éléments économiques de poids en faveur d'un accroissement de l'investissement du Portugal dans le capital humain : le nombre limité de diplômés de l'enseignement supérieur par rapport aux économies concurrentes et la nécessité d'accroître les niveaux de productivité et la compétitivité internationale du Portugal, toutes choses essentielles pour améliorer les perspectives de croissance du pays. Il existe bien entendu d'autres facteurs sociaux à prendre en considération ; le chapitre sur l'équité en fournit une présentation détaillée. Il conviendrait ainsi d'accroître le niveau des ressources consacrées à la formation à long terme du capital humain. À plus brève échéance, il importe avant tout d'exploiter pleinement et efficacement l'excédent de capacité existant dans l'enseignement supérieur.

Le niveau des dépenses publiques consacrées par le Portugal à l'enseignement supérieur, soit 1.04 % de son PIB (MCTES, 2006, graphique 2.7), s'inscrit dans la moyenne des pays de l'UE15, mais il est nettement inférieur à celui du Danemark, de la Finlande ou de la Suède. S'il est impossible de

comparer à l'identique ces données provenant de différents pays, notamment en raison de problèmes de couverture et de définition, il convient de noter que les pays qui tentent de s'aligner sur des systèmes d'enseignement supérieur plus développés peuvent être amenés à y investir une plus grande part de leur PIB que les pays plus avancés. Les dépenses publiques dans ce domaine devront augmenter progressivement sur le long terme, parallèlement à la hausse des effectifs qu'il conviendrait de susciter.

L'investissement public dans l'enseignement supérieur n'a connu de forte augmentation que lorsque le Portugal a rejoint l'UE en 1986, grâce au soutien financier des fonds européens. Auparavant, l'expansion du système d'enseignement supérieur s'est traduite depuis le début des années 80 par la mise en place d'établissements privés, aussi bien des universités que des instituts polytechniques. Les dépenses par élève/étudiant du Portugal sont relativement faibles (à l'exception des activités de R-D) par rapport aux normes de l'OCDE et à d'autres niveaux de formation (graphique 1.6).

## Notes

1. Ce rapport utilise le terme d'enseignement du troisième degré pour désigner les enseignements dispensés après le secondaire, que ce soit par des universités, des instituts polytechniques, ou d'autres établissements postsecondaires. Si le terme d'enseignement supérieur est souvent associé aux universités, voire aux seules universités axées sur des activités de recherche scientifique, il est utilisé ici au sens large, comme synonyme d'enseignement du troisième degré.
2. Des sondages d'opinion (Institute for Management Development, 2004) indiquent que le Portugal manque d'ingénieurs qualifiés, et les indicateurs de l'OCDE soulignent le manque de docteurs en sciences.

## Références

- Cabral, S. (2004), « Recent evolution of Portuguese export market shares in the European Union », Banco de Portugal, *Economic Bulletin*, décembre.
- Cardoso, P. (2005), « Household behaviour in a monetary union: what can we learn from the case of Portugal? », *ECFIN Country Focus*, vol. 2, n° 20, décembre.
- Conceição, P. et M.V. Heitor (2005), *Innovation for All? Learning from the Portuguese path to technical change and the dynamics of innovation*, Praeger, Westport et Londres.
- Ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur (MCTES) (2006), « Tertiary Education in Portugal : Background Report », MCTES, Lisbonne, disponible à <http://dx.doi.org/10.1787/104853273381> et sur le site Internet de l'OCDE à [www.oecd.org/edu/reviews/nationalpolicies](http://www.oecd.org/edu/reviews/nationalpolicies).
- OCDE (2003a), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Études économiques de l'OCDE : Portugal*, OCDE, Paris.
- OECD (2006a), *Études économiques de l'OCDE : Portugal*, OCDE, Paris.
- OECD (2006b), *Réformes économiques : Objectif croissance*, OCDE, Paris.

## Chapitre 2

### **Diversité et coordination du système**

*Le chapitre 2 brosse un portrait de l'enseignement supérieur au Portugal et illustre les différences entre les universités et les instituts polytechniques. Il décrit les défis auxquels le système national est confronté et en examine la gouvernance. Il explore les mécanismes de pilotage des institutions à travers un examen des programmes, des étudiants, du financement et des ressources humaines. Il décrit enfin les objectifs du Portugal et propose l'établissement d'un Conseil national de l'enseignement supérieur pour aider le pays à les atteindre. Ce Conseil pourrait négocier les contrats institutionnels et renforcer les capacités de pilotage afin d'encourager la diversification du système.*

## Introduction

La diversité dans le supérieur est une question de fond importante à laquelle sont confrontés la plupart des pays. En général, les décideurs publics estiment que dans un système d'enseignement supérieur la diversification ou la différenciation (types d'établissements, programmes d'études, modes de prestation, caractéristiques des étudiants, etc.) sont essentielles si l'on veut répondre aux besoins d'une diversité d'apprenants et aux besoins de sociétés complexes fondées sur le savoir. Pour beaucoup, cette plus grande diversité est une conséquence nécessaire de la croissance rapide des effectifs scolarisés dans le supérieur et du fait que bien souvent les systèmes d'enseignement supérieur s'adressent non plus à une élite mais à la masse.

## La situation actuelle au Portugal

Le système d'enseignement supérieur portugais présente une relative diversité de par les types d'établissements qu'il regroupe. La différenciation des établissements est essentiellement triple : la distinction binaire entre les universités et les instituts polytechniques<sup>1</sup>, la distinction entre les établissements spécialisées, en général monodisciplinaires, et les établissements pluridisciplinaires intégrés de plus grande taille, et finalement la présence des secteurs public et privé de l'enseignement supérieur. L'ensemble des établissements est présenté dans le tableau 2.1.

Tableau 2.1. **Nombre d'établissements universitaires et d'instituts polytechniques, 2006**

|              | Système universitaire |                                | Système polytechnique    |                                |
|--------------|-----------------------|--------------------------------|--------------------------|--------------------------------|
|              | Universités           | Autres collèges (non intégrés) | Instituts polytechniques | Autres collèges (non intégrés) |
| Public       | 14                    | 5                              | 15                       | 16                             |
| Privé        | 13                    | 35                             | 2                        | 60                             |
| <b>Total</b> | <b>27</b>             | <b>40</b>                      | <b>17</b>                | <b>76</b>                      |

Source : MCTES (2006).

Ces 160 établissements d'enseignement supérieur sont de taille très variable : d'un côté, cinq universités pluridisciplinaires produisent environ 3 000 diplômés chaque année; de l'autre, 29 établissements privés scolarisent

chacun moins de 200 étudiants. Les effectifs scolarisés en 2004 s'élevaient à 209 000 étudiants dans le système universitaire et à 165 000 dans le système polytechnique.

Cette distinction binaire entre les universités et les instituts polytechniques est au fond pluridimensionnelle. La loi 74/2006 établit ce qui, du point de vue des formations, distingue les universités des instituts polytechniques dans le cadre du processus de Bologne d'harmonisation des diplômes du supérieur en une structure en trois cycles. Tant les universités que les instituts polytechniques délivrent la licence et le master, le doctorat ne pouvant être obtenu que dans les premières. Pour obtenir la licence, il faut avoir capitalisé entre 180 et 240 points ECTS (Système européen de transfert de crédits) à l'université mais seulement 180 ECTS dans les instituts polytechniques, sauf dans des cas très particuliers lorsque la réglementation ou la pratique européenne ou nationale l'exige. Par ailleurs, selon la loi, les instituts polytechniques doivent délivrer des licences « qui sanctionnent plus particulièrement des formations à finalité professionnelle, prévoyant la mise en pratique effective en entreprise des connaissances acquises ». Les masters délivrés par les instituts polytechniques doivent « garantir essentiellement que l'étudiant a acquis une spécialisation professionnelle » à la différence des diplômes universitaires qui doivent « garantir que l'étudiant a acquis une spécialisation théorique faisant appel à la recherche ou à l'innovation ou encore lui permettant d'accéder à une profession exigeant de grandes compétences ».

La recherche, à l'instar de celle qui est conduite pendant les études de doctorat, dépend de l'université; les instituts polytechniques, quant à eux, jouant un rôle important dans la R-D en rapport avec l'activité économique locale et le développement régional. Le rapport de base fait état des tentatives faites pour adopter le modèle de « l'université de recherche » dans les universités publiques alors que le modèle de « l'université d'enseignement » est adopté essentiellement dans les universités privées et dans les instituts polytechniques publics. Toutefois, les communications présentées à l'équipe d'examineurs montrent clairement que la recherche se concentre principalement dans les universités des grandes villes et ne constitue pas un volet essentiel des activités de toutes les universités publiques, en particulier du fait que le financement de la recherche devient plus sélectif. Un certain nombre d'universités privées proposent des formations doctorales et ont de sérieuses aspirations en matière de recherche<sup>2</sup>. Un grand nombre d'instituts polytechniques estiment qu'ils devraient être habilités à proposer des cursus de doctorat et ils investissent énormément de ressources afin de porter au doctorat le niveau de formation de leur personnel (en 2004, 10 % du personnel des instituts polytechniques étaient titulaires d'un doctorat mais le pourcentage de doctorants est bien plus élevé)<sup>3</sup>.

Les universités publiques et les instituts polytechniques se différencient considérablement par leurs structures de gouvernance, leur degré

d'autonomie, leurs mécanismes de gestion des ressources humaines et de financement. Certaines de ces différences, mais pas toutes, ont logiquement leur origine dans les différences inhérentes aux fonctions attribuées à ces deux types d'établissements.

Aucun critère officiel ne s'applique à la taille des collèges et des établissements intégrés du secteur public. Une trentaine de collèges publics scolarisaient moins de 100 étudiants en première année en 2005. Par rapport à la situation observée dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, les collèges/facultés intégrés à des établissements pluridisciplinaires bénéficient d'un statut juridique solide. Sur les 14 universités publiques, six sont organisées sur le principe de collèges relativement indépendants. Les collèges sont aussi des entités importantes dans le secteur des instituts polytechniques publics. Le regroupement des collèges en unités plus grandes et le processus inverse ont été l'une des caractéristiques particulières de l'évolution de l'enseignement supérieur au Portugal.

Le secteur privé a connu un développement rapide dans les années 80 et 90, qui depuis a commencé de ralentir du point de vue tant des effectifs scolarisés (98 000 étudiants en 2004 comparé au niveau record de 121 000 étudiants en 1996) que du nombre d'établissements (22 établissements privés ont cessé leur activité en 2005). Dans le secteur privé, l'université la plus récente date de 1996 et l'institut polytechnique de 2001.

Outre ces aspects importants de secteurs et de taille, les différences de régions et de lieux d'implantation sont aussi primordiales. Sur les 14 universités publiques, quatre sont situées à l'intérieur de la partie continentale du pays, deux le sont dans des îles et huit sur la zone côtière plus développée. Parmi les 15 instituts polytechniques publics, sept se trouvent à l'intérieur du pays. Cette implantation a des effets sensibles sur la mission des établissements et les formations qu'ils assurent : en général, les établissements situés à l'intérieur du pays font les frais de la baisse des effectifs de nouveaux inscrits et de la concurrence accrue dans la course aux étudiants qui en découle. Il est tout aussi évident que l'offre d'enseignement supérieur est inégalement répartie : les huit universités situées dans les principales villes côtières délivrent environ 85 % des doctorats du système<sup>4</sup>. Les établissements d'enseignement supérieur de Porto et de Lisbonne proposent 40 % des places dans le public et 70 % dans le privé. S'il est vrai que ces pourcentages sont le reflet des tendances démographiques (d'après les estimations des Nations Unies, 85 % de la population portugaise pourraient être concentrés à Lisbonne et à Porto en 2015), ils amènent à s'interroger sur le rôle de l'enseignement supérieur dans le développement économique régional et sur le degré de mobilité interne des étudiants, qui est souhaitable et possible.

Du point de vue de la diversité des programmes, la situation est contrastée : d'un côté le Portugal proposait plus de 2 600 formations pour l'année universitaire

2005/06, mais de l'autre, pas moins de 1 900 de ces programmes étaient des filières longues débouchant sur la *licenciatura*<sup>5</sup>. Même si, comme le font valoir les rapporteurs, une rationalisation des noms des diplômes réduisait considérablement le nombre de formations apparemment différentes, la position dominante des filières relativement longues reste très nette. On a dénombré 80 cursus en trois ans sanctionnés par le *bachelerato* ainsi que 40 filières plus courtes de spécialisation technologique (CETs) bien que ces dernières, considérées ensemble, représentent un effectif de seulement 1 300 étudiants. L'accroissement sensible des inscriptions et des réussites en doctorat est tout aussi remarquable : le nombre de doctorats délivrés chaque année par les universités portugaises est passé d'environ 200 à près de 800 entre le début des années 90 et dix ans plus tard.

S'agissant de la répartition des étudiants par filière, chaque sous-secteur présente des caractéristiques différentes (voir le tableau 2.2).

Tableau 2.2. **Effectifs scolarisés dans les établissements publics et privés, par champ disciplinaire, 1997/98**

| Champ disciplinaire                 | Secteur privé            |       |             |       | Secteur public           |       |             |       |
|-------------------------------------|--------------------------|-------|-------------|-------|--------------------------|-------|-------------|-------|
|                                     | Instituts polytechniques |       | Universités |       | Instituts polytechniques |       | Universités |       |
|                                     | Nombre                   | %     | Nombre      | %     | Nombre                   | %     | Nombre      | %     |
| Éducation                           | 9 614                    | 35.7  | 280         | 0.3   | 10 276                   | 14.1  | 16 615      | 10.8  |
| Lettres et sciences humaines        | 1 766                    | 6.6   | 7 599       | 8.1   | 2 868                    | 3.9   | 19 006      | 12.3  |
| Sciences sociales. commerce, droit  | 9 570                    | 35.6  | 61 523      | 65.5  | 22 321                   | 30.7  | 38 031      | 24.7  |
| Sciences, maths, informatique       | 1 089                    | 4.0   | 5 925       | 6.3   | 1 349                    | 1.9   | 23 188      | 15.1  |
| Ingénierie, ind. manuf. et bâtiment | 1 162                    | 4.3   | 9 324       | 9.9   | 23 518                   | 32.4  | 35 166      | 22.8  |
| Agriculture                         | 0                        | 0.0   | 59          | 0.1   | 3 379                    | 4.6   | 6 441       | 4.2   |
| Santé et protection sociale         | 2 651                    | 9.8   | 5 864       | 6.2   | 6 560                    | 9.0   | 8 925       | 5.8   |
| Services                            | 1 065                    | 4.0   | 3 340       | 3.6   | 2 420                    | 3.3   | 6 579       | 4.3   |
| Total                               | 26 917                   | 100.0 | 93 914      | 100.0 | 72 691                   | 100.0 | 153 951     | 100.0 |

Source : MCTES (2006), (d'après Observatoire de la science et de l'enseignement supérieur, 2005).

En ce qui concerne la diversité des étudiants, il ressort du rapport du MCTES (2006) que la composition sociale de cette population a connu de grands changements : les femmes sont maintenant représentées dans la majorité des sous-secteurs (mais pas dans toutes les disciplines) tandis que l'accès des étudiants issus de familles peu diplômées a considérablement augmenté, mais les groupes des classes moyennes et supérieures restent

Tableau 2.3. Répartition des effectifs selon le niveau de formation du ménage

En pourcentage

| Niveau              | 63/64 |       | 1997                  |                              |       |       | 2004                  |                              |       |       |
|---------------------|-------|-------|-----------------------|------------------------------|-------|-------|-----------------------|------------------------------|-------|-------|
|                     | 63/64 | 91/92 | Universités publiques | Inst. polytechniques publics | Privé | Total | Universités publiques | Inst. polytechniques publics | Privé | Total |
| Illettrés/ Primaire | 35.2  | 25.3  | 39.3                  | 53.3                         | 47.2  | 45.0  | 30.0                  | 50.0                         | 27.2  | 34.9  |
| Secondaire          | 27.4  | 19.2  | 35.7                  | 36.3                         | 34.4  | 35.4  | 29.2                  | 29.6                         | 29.4  | 29.4  |
| Dipl. profession.   | 8.7   | 8.1   |                       |                              |       | 6.5   | –                     | –                            | –     | –     |
| Ens. supérieur      | 27.5  | 18.1  | 24.7                  | 10.4                         | 18.3  | 13.1  | 40.8                  | 20.4                         | 43.4  | 35.7  |
| Autre/n.d.          | 1.2   | 27.1  |                       |                              |       |       | –                     | –                            | –     | –     |

Source : MCTES (2006), (d'après Vieira 1995; CNASES 1997; DGES 2005).

Tableau 2.4. Répartition des effectifs selon le niveau de revenus du ménage, 2004

| Revenu du ménage EUR | Université publique % | Inst. polytechnique public % | Établissement privé % | Total % |
|----------------------|-----------------------|------------------------------|-----------------------|---------|
| Moins de 720         | 13.6                  | 20.1                         | 11.2                  | 14.8    |
| 721-1 440            | 28.5                  | 38.8                         | 26.0                  | 30.7    |
| 1 441-2 160          | 21.6                  | 22.2                         | 19.3                  | 21.1    |
| 2 161-2 880          | 15.2                  | 10.9                         | 16.9                  | 14.5    |
| Plus de 2 880        | 21.1                  | 8.0                          | 26.6                  | 18.9    |

Source : MCTES (2006), (d'après DGES, 2005).

sensiblement surreprésentées, notamment dans les établissements et les filières les plus prestigieuses. Si l'on considère le milieu socioculturel des étudiants, les différences sont plus marquées entre les universités et les instituts polytechniques qu'entre les établissements publics et privés.

## Les enjeux actuels au niveau du système

Le rapport du MCTES (2006) recense les principaux enjeux suivants au niveau du système :

- Réglementer et homologuer l'offre d'enseignement supérieur : comment favoriser la diversité et la qualité tout en assurant la spécialisation nécessaire ? À quel niveau les pouvoirs publics doivent-ils réglementer pour faciliter l'adéquation de l'offre d'enseignement supérieur aux besoins du marché du travail ?
- ❖ La structure globale et le réseau des établissements d'enseignement supérieur sont un sujet de grande préoccupation. Le système s'est développé de façon régulière au cours des dernières décennies. Un certain

nombre d'établissements sont parvenus à l'excellence mais beaucoup d'autres manquent encore de ressources humaines pour assurer un enseignement et une recherche de qualité.

- ❖ L'objectif et la mission des universités et des instituts polytechniques, publics et privés, doivent être clarifiés, et il faut s'interroger sur la rationalisation du système.
- ❖ Parmi les principales questions à évaluer figurent le nombre et les types d'établissements d'enseignement supérieur, l'homologation des formations sanctionnées par un diplôme, et la répartition géographique des établissements sur l'ensemble du territoire.
- ❖ Comment le modèle binaire (université – institut polytechnique) peut-il répondre au mieux aux besoins de la société portugaise en Europe, étant donné le contexte historique dans lequel ces établissements d'enseignement supérieur se sont développés?
- La gouvernance et l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur : quels textes ou cadres juridiques sont nécessaires pour favoriser la modernisation des établissements?
  - ❖ On observe une superposition des nouvelles structures de gestion de l'enseignement supérieur au Portugal, ainsi que dans de nombreux autres pays de l'OCDE, ce qui crée un amalgame de dispositifs complexes, et parfois inefficaces, de gouvernance.
  - ❖ L'enseignement supérieur a besoin de systèmes de gouvernance modernes et efficaces, axés sur les nouveaux enjeux et possibilités devant lesquels se trouvent les établissements et leurs ressources. Ces systèmes doivent être en phase avec les besoins sociaux et économiques du marché et de la société du pays de même qu'avec les possibilités sans cesse nouvelles qu'offrent la science et la technologie.
  - ❖ Les établissements d'enseignement supérieur doivent être plus réceptifs aux besoins de la société mais ils doivent l'être de manière à favoriser leur propre autonomie en orientant les avancées de la science et du savoir.
  - ❖ Comment les pouvoirs publics peuvent-ils aider les établissements d'enseignement supérieur à attirer de nouveaux publics vers la formation tout au long de la vie, la formation pour adultes et la formation professionnelle?

À l'issue d'entretiens approfondis au sein du secteur de l'enseignement supérieur, l'équipe d'examineurs a signalé les difficultés supplémentaires suivantes : la baisse des effectifs (et son impact, différent selon le sous-secteur), l'existence de cohortes de candidats possibles aux études, dont on n'exploite pas actuellement les capacités, la faiblesse des taux d'achèvement des études dans le supérieur, une très faible valorisation des filières courtes et le repli sur soi d'une

grande partie du système d'enseignement supérieur portugais (ce qui témoigne d'une forte culture universitaire et de la participation limitée d'acteurs extérieurs à l'élaboration de la politique du système et à la gouvernance des établissements). Alors qu'un certain nombre de ces difficultés sont étudiées plus en profondeur dans les chapitres sur l'accès et la gouvernance, il importe de ne pas perdre de vue lorsqu'on se demande comment piloter au mieux le système pour qu'il puisse justement y faire face avec efficacité.

### **Mécanismes actuels de pilotage**

Dans cette section nous examinons les modes actuels de gestion et de coordination des principaux secteurs du système d'enseignement supérieur portugais et les instruments de pilotage dont disposent les responsables de la coordination à l'échelle du système.

### **Établissements et programmes d'études**

L'une des questions fondamentales en matière de coordination du système concerne le nombre d'établissements en cause et leurs types, ainsi que les rôles et les responsabilités de chacun. Compte tenu de la binarité décrite plus haut, les autorités portugaises supervisent de près l'entrée des nouveaux établissements dans le système. Les établissements publics sont créés par une loi du Parlement – la dernière université publique créée est celle de Madère en 1988 et l'institut polytechnique public le plus récent est celui de Tomar qui a ouvert ses portes en 1997. S'agissant du secteur public, le système d'enseignement supérieur portugais n'a donc pas changé pendant une dizaine d'années après un développement rapide au cours des deux décennies précédentes. Le secteur privé, quant à lui, s'est montré infiniment plus dynamique. Plus de 100 établissements privés ont été agréés depuis 1986 en vertu du texte de loi sur l'enseignement privé et coopératif voté en 1979, 1989 et 1994. Le rôle du ministère en ce qui concerne les nouveaux établissements privés est de s'assurer qu'ils satisfont aux normes, que celles-ci concernent les aspects juridiques et financiers ou encore les capacités d'accueil et les formations proposées. Les questions de savoir si de nouveaux établissements sont nécessaires, si les formations qu'ils proposent sont demandées et comment ils s'insèrent dans le réseau existant d'établissements d'enseignement supérieur ne sont pas des critères explicitement pris en considération.

Une fois créés, les établissements, qu'ils soient publics ou privés, sont libres de définir leurs propres missions et stratégies dans le cadre général du système binaire; les instituts polytechniques publics et les établissements privés doivent cependant faire homologuer toutes leurs nouvelles formations par le ministère (les universités publiques n'ont qu'à faire enregistrer les leurs). Là encore, cependant, la condition d'homologation est satisfaite si la formation considérée répond aux exigences officielles et si l'établissement dispose des capacités

nécessaires pour la proposer. Les questions de savoir si le cursus fait l'objet d'une demande et comment il s'inscrit dans le système de formations proposées à l'échelle régionale et nationale ne constituent pas des critères explicitement pris en compte. Les établissements publics se heurtent à une contrainte supplémentaire car si les nouvelles formations exigent un accroissement, en chiffres absolus, de l'effectif du personnel de l'établissement, le ministère des Finances doit donner son approbation, ce qu'il ne fait pas facilement.

Même si le législateur avait prévu d'évaluer les propositions d'établissements/de cursus nouveaux en fonction de la demande exprimée et de leur rôle dans le réseau actuel d'établissements/programmes, aucune information précise ne permet de procéder ainsi. Bien que le Portugal, dans son Plan technologique, et le gouvernement au pouvoir aient fixé des objectifs ambitieux pour l'enseignement supérieur, les administrations successives ont géré ce secteur en dehors de tout plan national ou cadre précis. En l'absence d'un tel cadre, il est très difficile de faire preuve de transparence dans les jugements formulés au sujet de l'opportunité de créer de nouveaux établissements/programmes et de l'intérêt qu'ils présentent.

Le système actuel d'homologation des programmes présente une autre limite en ce sens qu'il vise aussi à enregistrer/approuver les changements apportés aux formations existantes. Étant donné la masse de nouvelles propositions faites (presque 400 en 2005), cette disposition a pour effet de rendre l'homologation quasiment impossible car, si l'on en croit nombre des communications faites à l'équipe d'examineurs, il peut falloir attendre une année ou plus pour connaître le sort réservé à une proposition. De toute évidence, ce procédé limite sérieusement la réactivité des établissements et la pertinence des programmes et, ce qui est compréhensible, engendre une grande frustration de la part des établissements. La loi 74/2006 prévoit un système national d'agrément fondé sur les meilleures pratiques internationales et un rapport a été commandé à l'Association européenne d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur (ENQA) concernant une nouvelle structure pour l'assurance qualité et l'homologation<sup>6</sup>. Dans les milieux de l'enseignement supérieur, on compte bien que le nouveau système mettra les établissements sur un pied d'égalité et que les universités publiques ne bénéficieront plus d'un traitement de faveur (il leur suffit de faire enregistrer leurs nouveaux programmes).

### **Étudiants et capacité d'accueil**

Le ministère joue un rôle important en déterminant la taille et la structure globale du secteur de l'enseignement supérieur *via* les politiques générales d'accès et d'admission et l'application d'un *numerus clausus* aux nouveaux étudiants dans toutes les formations à la fois du public et du privé. Comme nous l'avons signalé dans la section précédente, le ministère mène son action en dehors de tout plan cadre national indiquant les objectifs

souhaités pour l'enseignement supérieur, qu'il s'agisse de l'augmentation des effectifs ou de la répartition des étudiants par champ disciplinaire. De toute évidence, le *numerus clausus* a été utilisé pour essayer d'orienter la répartition des étudiants entre les régions mais on ne sait pas selon quels critères il a été appliqué ni dans quelle mesure il a pour effet de freiner l'accès.

Le tout premier instrument de pilotage consiste à fixer, à l'échelle nationale, les conditions d'admission dans l'enseignement supérieur. Actuellement, les candidats doivent posséder le certificat de fin d'études secondaires et avoir obtenu la note minimum de 95/200 aux examens nationaux d'entrée. Cette seconde condition, instaurée pour l'année universitaire 2005/06, fait l'objet d'une certaine controverse car elle limite l'accès au supérieur d'une cohorte d'élèves déjà peu nombreuse à arriver au terme du secondaire. Un certain nombre d'établissements ont d'autres exigences en plus de cette norme minimum. Le renforcement de la sélection, actuellement privilégié, contraste énormément avec la situation observée à la fin des années 80 et au début des années 90; à cette époque, les conditions d'admission avaient été assouplies et une réforme de l'enseignement du deuxième cycle du secondaire avait facilité l'accès au supérieur, entraînant ainsi une augmentation sensible de la demande que le secteur public n'a pu satisfaire. (Les effectifs scolarisés dans le secteur privé sont passés de 24 % du total en 1989 à 36 % en 1996. En 2004 cette proportion est redescendue à 26 %). Alors que le nombre des candidats diminue, la sélection accrue opérée à l'entrée du supérieur a des conséquences majeures pour les établissements et les formations moins recherchés. Les établissements situés à l'intérieur du pays (et en particulier les instituts polytechniques) sont les plus vulnérables attendu que les étudiants préfèrent nettement être scolarisés près de chez eux, dans les villes côtières et dans des cursus universitaires.

Pour l'année universitaire 2004/05, les établissements publics proposaient un nombre de places égal au nombre de candidats admissibles. Étant donné que le secteur privé a scolarisé environ 25 % des nouveaux inscrits, on voit clairement à quelle concurrence se livrent les établissements d'enseignement supérieur. De nombreux articles communiqués à l'équipe d'examineurs démontrent que malgré l'application à grande échelle du *numerus clausus*, les admissions ne sont pas régulées de manière efficace (et dépendent plutôt du marché et des préférences des étudiants) et qu'il en découle des conséquences négatives à divers égards : les critères d'admission, la prolifération et la reproduction des formations très demandées, avec par conséquent l'accroissement du nombre d'établissements, publics et privés, dont la pérennité est sérieusement compromise. L'équipe d'examineurs estime que ces conséquences sont dues essentiellement au fait que le grand public est insuffisamment ou mal renseigné sur le contenu, les objectifs et la qualité des formations ainsi que sur les perspectives d'évolution professionnelle et l'emploi des diplômés.

La politique d'admission a récemment fait l'objet d'un changement important puisque les personnes ayant plus de 23 ans peuvent désormais accéder à l'enseignement supérieur sans répondre aux exigences présentées ci-dessus. Cette mesure crée en puissance un nouveau groupe cible pour l'enseignement supérieur mais exigera des formations qui s'articuleront bien avec les parcours d'études antérieures et l'expérience de cette nouvelle catégorie d'étudiants.

### **Ressources humaines et financières**

Dans bien des cas, le pilotage des systèmes d'enseignement supérieur repose principalement sur un ensemble complexe d'incitations et de rétributions financières. Les chapitres 4 et 6 décrivent les caractéristiques spécifiques du système portugais concernant l'affectation des ressources dans l'enseignement supérieur, les droits de scolarité et l'octroi d'aides financières publiques aux étudiants, mais un certain nombre d'observations d'ordre général ont leur importance dans le présent examen des mécanismes de pilotage.

Même si des indicateurs de qualité sont pris en compte depuis peu dans le mode de financement des établissements d'enseignement supérieur, le financement direct de base (au titre de l'enseignement) est avant tout fonction de l'effectif d'étudiants, ce qui contribue beaucoup à la forte concurrence observée. Alors que la législation fait état « des étudiants scolarisés dans des formations homologuées en vue d'un financement public », les pouvoirs publics ont, depuis seulement 2005/06, la possibilité de ne pas financer certains cursus proposés dans des établissements publics dans la mesure où le ministère a décidé de ne pas financer les étudiants lorsque ceux-ci sont moins de dix à être scolarisés dans un programme (ce chiffre sera porté à 20 en 2006/07). Toutefois cette disposition ainsi que la mise en place d'un *numerus clausus* pourraient servir de base à une stratégie plus anticipative pour gérer la taille et la structure du système d'enseignement supérieur (public).

À côté de ce financement direct de base existent des financements contractuels pour des programmes spéciaux et des activités de développement. Ces fonds « affectés à un emploi déterminé » pourraient être un moyen d'action utile permettant au ministère d'encourager les établissements à se développer dans des domaines jugés hautement prioritaires pour le système, comme l'introduction de filières professionnelles courtes ou l'admission d'un nombre croissant d'apprenants adultes.

Les aides financières aux étudiants jouent un rôle important dans l'élargissement de l'accès à l'enseignement supérieur et sont accordées aux étudiants remplissant les conditions requises dans le secteur public ou privé. Actuellement, les autorités ne cherchent pas à établir un lien entre la politique d'aide financière aux étudiants et d'autres priorités de l'action publique en

matière d'enseignement supérieur mais il pourrait être possible d'établir de tels liens à l'avenir (en accordant par exemple des bourses spéciales aux étudiants scolarisés dans des établissements ayant un excédent de capacité ou dans des filières jugés importantes pour la croissance socio-économique).

Les droits de scolarité représentent une importante source de recettes pour les établissements publics et la principale pour les établissements privés. Depuis 2003, les universités et les instituts polytechniques du secteur public sont libres de fixer les droits de scolarité applicables aux formations prélicence à l'intérieur d'une fourchette définie par le ministère. Les universités pour la plupart ont fixé leur montant maximum à 900 EUR par an alors que ce montant est plus faible dans les instituts polytechniques (entre 500 et 700 EUR, dans la majorité des cas). Au niveau postlicence et dans le secteur privé, aucun maximum n'est arrêté. La mise en place de la structure de délivrance des diplômes dans le cadre du processus de Bologne élargira l'éventail des formations (de deuxième cycle) dont les droits de scolarité ne sont pas réglementés par le ministère. Nul ne sait au juste dans quelle mesure le coût est un déterminant majeur du choix des étudiants et de ce fait un facteur primordial dans la concurrence que se livrent les établissements pour recruter les étudiants, encore que les différences de coût au niveau prélicence soient assez limitées dans le secteur public. Les établissements privés continuent d'attirer un très grand nombre d'étudiants alors qu'il reste des places libres dans le secteur public, ce qui donne à penser que la situation géographique (et la possibilité de loger chez soi) compte peut-être davantage que le montant des droits de scolarité.

La question du financement de la recherche et de l'innovation est examinée de manière approfondie dans le chapitre 5. La stratégie de pilotage très différente qui est utilisée mérite cependant d'être notée ici. Le financement de la recherche s'inscrit désormais résolument dans une stratégie globale destinée à renforcer les capacités du Portugal dans les domaines de la science et de la technologie. Des méthodes et des procédures novatrices en résultent : les unités de recherche sont directement financées en fonction de leurs performances (mesurées à l'aune d'évaluations internationales périodiques); les projets de R-D sont financés sur appels d'offres; et de nouveaux organismes bénéficient d'une plus grande souplesse que les universités au niveau des finances et des ressources humaines.

Dans le domaine des politiques de ressources humaines et de la gestion, les établissements publics portugais d'enseignement supérieur ont très peu d'autonomie. Alors que la situation varie entre le secteur universitaire et celui des instituts polytechniques (ce dernier jouissant d'une moindre autonomie à cet égard), les membres du personnel des établissements (enseignants et autres) ont le statut de fonctionnaires. Le ministère des Finances détermine l'effectif global ainsi que les agents qui peuvent être engagés à titre permanent; les salaires et les conditions de service sont fixés pour l'ensemble du pays, ce qui laisse aux établissements peu de latitude pour innover ou

instaurer des systèmes de rémunération fondés sur le mérite; quant à la structure d'évolution de carrière des enseignants, elle est prescrite par la loi aussi bien pour les universités que pour les instituts polytechniques. Toutes ces réglementations ont un très grand impact sur les établissements publics d'enseignement supérieur et limitent leur possibilité de faire face avec souplesse aux difficultés signalées plus haut. Ces questions sont examinées plus en détail dans le chapitre 3 sur la gouvernance des établissements.

## **Les objectifs : l'enseignement supérieur en 2010**

Le gouvernement portugais, en se fixant pour 2010 des objectifs clairs, inscrits dans la Stratégie de Lisbonne et le Plan technologique national, a énormément facilité le travail de l'équipe d'examineurs. Parmi ces objectifs, certains sont ambitieux : l'accroissement des effectifs scolarisés dans l'enseignement supérieur et le relèvement du taux d'achèvement des études à ce niveau, aussi bien pour les cohortes d'âge théorique que pour les apprenants adultes; et la priorité donnée en particulier à la science, à l'ingénierie et à la technologie. Le rapport du ministère (MCTES, 2006) recense un certain nombre de priorités que le gouvernement devra respecter en matière de réforme du système d'enseignement supérieur s'il veut atteindre ces objectifs. Citons, entre autres, la mise en œuvre du processus de Bologne, la réforme de la gouvernance des établissements, l'autonomie des établissements, un système national d'homologation des formations, les problèmes d'accès des étudiants, l'égalité des chances et les relations entre le système universitaire et le système des instituts polytechniques.

## **Diversifier et assurer la réactivité du système d'enseignement supérieur**

De l'avis de l'équipe d'examineurs, le Portugal n'atteindra pas les objectifs ambitieux qu'il s'est fixés pour son système d'enseignement supérieur dans le cadre de la Stratégie de Lisbonne à moins de procéder à des réformes et des changements d'orientation importants dans trois domaines essentiels concernant la coordination du système et six aspects importants de la diversité du système.

### **Coordination du système**

#### ***Élaboration d'un plan cadre national pour l'enseignement supérieur : Conseil national pour l'enseignement supérieur***

Les grands objectifs fixés pour l'enseignement supérieur portugais en 2010 sont pour un certain nombre d'entre eux clairs et ambitieux. La question moins claire en revanche est celle de savoir comment les atteindre et quelles conséquences ils ont pour la structure et la taille du système

d'enseignement supérieur. L'équipe d'examineurs ne croit pas à une planification détaillée des systèmes d'enseignement supérieur et comprend les réserves des établissements qui ne voient dans l'adoption d'un plan cadre et d'un processus de planification qu'une charge administrative de plus pesant sur leur temps et leurs ressources. Néanmoins, l'équipe d'examineurs recommande vivement que les divers desseins et objectifs en rapport avec l'enseignement supérieur soient intégrés dans un seul plan cadre qui donnera une vision concrète du système dans les cinq années suivantes (évolution des effectifs d'étudiants dans les différents secteurs, filières et niveaux d'études) et des ressources à affecter. Cette vision globale (actualisée à intervalles réguliers) est un préalable indispensable à toute stratégie ou planification efficace pour les établissements.

L'intégration de ces divers objectifs dans un plan cadre unique est une tâche d'une importance fondamentale pour l'enseignement supérieur portugais : cet exercice suppose une coordination entre les différents ministères concernés et il offre l'occasion de faire participer des acteurs extérieurs à l'élaboration de la politique de l'enseignement supérieur au plus haut niveau. La coordination avec différents domaines d'intervention des pouvoirs publics est une nécessité évidente : en effet, pour être dynamique, l'enseignement supérieur portugais a besoin d'une réforme de l'enseignement du deuxième cycle du secondaire; il doit bien s'articuler avec le système scientifique et technologique; il lui faut suivre l'évolution du marché du travail et tenir compte des plans ambitieux du Portugal découlant de la Stratégie de Lisbonne. Toute stratégie à haut niveau à l'intention de ce secteur suppose donc nécessairement la participation à haut niveau de l'État, du marché et des universités.

L'équipe d'examineurs propose de charger un nouveau conseil national d'élaborer la stratégie globale de l'enseignement supérieur au Portugal. Elle a noté la nouvelle loi du ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur (loi 214/2006 du 27 octobre 2006) qui prévoit la création d'une instance : le *Conselho Coordenador do Ensino Superior* (CCES). L'équipe propose que le CCES soit une « commission officielle » et non pas une nouvelle organisation officielle dotée de son propre personnel. Cette instance se réunirait trois ou quatre fois par an pour définir des propositions en vue de la stratégie globale d'enseignement supérieur. L'équipe propose de composer le CCES de la manière suivante : la présidence serait assurée par le Premier ministre (ou son délégué) et la vice-présidence par le ministre de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur (ou son délégué); le secrétaire près le CCES serait le directeur du bureau responsable de la politique de l'enseignement supérieur au ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur (GPEAR, selon la définition signalée dans la nouvelle loi). Le CCES pourrait comprendre 16 personnes : le secrétaire d'État à la Science, à la Technologie et à l'Enseignement supérieur, cinq représentants de

haut rang (mais pas des ministres) des ministères/organismes gouvernementaux apparentés (chargés de l'éducation, du travail, des finances, de la recherche et de l'innovation, etc.), cinq membres appartenant aux milieux des entreprises, de l'industrie et de la société civile et cinq universitaires de rang élevé (mais pas des recteurs ou vice-recteurs), les membres de ces deux dernières catégories étant nommées par le Premier ministre pour une période de cinq ans après un appel public à candidatures et consultation ultérieure des principaux organes concernés. Ces membres seraient ainsi désignés en leur qualité propre et non pas comme des représentants d'intérêts particuliers<sup>7</sup>.

Le mandat du CCES devrait être clairement axé sur la stratégie de l'enseignement supérieur et non sur la coordination du système à l'intérieur du cadre stratégique, qui devrait incomber au ministère. Le CCES devrait avoir les missions suivantes :

- Définir des objectifs et des priorités stratégiques en vue du développement de l'enseignement supérieur portugais, et notamment articuler les objectifs retenus pour le secteur des universités et des instituts polytechniques (à soumettre à l'approbation du Conseil des ministres).
- Élaborer un plan cadre pour l'enseignement supérieur à partir de ces objectifs stratégiques, et en assurer le suivi et l'ajustement ultérieurs sur une base annuelle.
- Fixer un vaste ensemble d'objectifs à partir de ce plan cadre pour l'enseignement supérieur, dont le ministère s'inspirera pour négocier les contrats de performance avec les différents établissements (voir plus loin).

Le CCES devrait être secondé au ministère par un nouveau bureau qui serait chargé de la politique de l'enseignement supérieur (comme le prévoit la nouvelle loi) et disposerait de personnels nouveaux, très compétents en matière de stratégie ainsi que de collecte et d'analyse d'informations. Le CCES devrait disposer d'un budget important pour sous-traiter des rapports de recherche et des documents de réflexion et pour recruter des experts internationaux. Le gouvernement aurait ainsi les moyens de bénéficier de conseils indépendants et d'en tirer parti pour réunir des arguments en faveur d'une réforme; pour faire circuler des idées dans le grand public afin de faire avancer le débat tout en prenant le recul nécessaire d'un point de vue politique; pour avoir une capacité d'évaluation en toute indépendance. Le CCES pourrait créer des groupes d'étude (dont feraient normalement partie des membres du Conseil ainsi d'autres experts) ou faire faire des analyses par des experts indépendants, ou bien inviter des personnalités à venir s'exprimer devant lui. Cette solution permet au gouvernement de participer au débat sans être obligé d'avoir une position particulière. Chose importante également, le gouvernement serait en mesure d'obtenir des informations qui auraient pu être moins bien entendues dans le flux normal de conseils émanant des différents ministères.

Dans l'accomplissement de son mandat, le CCES devra évidemment consulter les principaux organismes de représentation (conférence des recteurs, syndicats d'universitaires, organisations d'étudiants). Les objectifs et priorités stratégiques qu'il propose en vue du développement de l'enseignement supérieur portugais peuvent être mis en question par n'importe lequel de ces organismes et par d'autres ministères, le dernier mot appartenant en l'occurrence au Conseil des ministres. La stratégie pour l'enseignement supérieur relève donc en dernière analyse d'un niveau très élevé du gouvernement, ce qui est normal étant donné son importance primordiale pour la réalisation des objectifs du Portugal au titre de la Stratégie de Lisbonne.

Il convient de souligner que le mécanisme de pilotage proposé doit être mis en place en même temps que les réformes au niveau institutionnel. Il faut résister à toute tentation de les mettre en place indépendamment.

### ***Contrats d'établissements négociés***

Les établissements contribueront à la mise en œuvre des objectifs stratégiques nationaux pour le secteur de l'enseignement supérieur selon leurs créneaux particuliers. La difficulté pour coordonner un système d'enseignement supérieur présentant une grande diversité est de savoir comment piloter le système pour que ces différentes contributions soient réalisées. Nous avons présenté plus haut dans ce chapitre les mécanismes de pilotage existants. Ceux-ci prévoient tantôt une réglementation insuffisante (nouveaux programmes, intensification de la concurrence entre les établissements pour attirer les étudiants et dérive de la mission) tantôt une réglementation excessive (gestion des ressources humaines, changement dans les programmes d'enseignement et droit de regard financier).

Face à ce type de défi, une méthode d'action très intéressante serait celle des accords ou contrats de performances négociés entre le ministère et les différents établissements. Ces accords reviennent à reconnaître que les objectifs nationaux sont nécessairement concrétisés de façon différente dans les projets d'établissement, ce qui est très difficile à obtenir *via* les modes de financement, les politiques générales et les procédures d'homologation. Ces accords permettraient de viser des objectifs précis; par exemple, accroître le nombre de diplômés des filières courtes mais exiger une profonde réorientation de la logique de pilotage (l'établissement X s'engage à décerner Y diplômes professionnels au cours des cinq années suivantes, cet objectif est inscrit dans l'enveloppe de financement fixée en accord avec lui et sa réalisation figure parmi les critères d'évaluation examinés au cours de la session suivante de négociations). Une différenciation de ce genre ne saurait procéder d'un système fondé sur des mécanismes de coordination universels et sur une égalité de traitement – elle exige la légitimité<sup>8</sup>, un traitement équitable et la reconnaissance explicite de la diversité des établissements. Elle

exige une grande discipline de la part du ministère qui ne doit pas entrer trop dans le détail dans les contrats, les négociations et l'évaluation. De solides arguments militent en faveur d'une approche stratégique d'ensemble axée sur les priorités. L'équipe d'examineurs recommande que le financement<sup>9</sup> de base des établissements d'enseignement supérieur « au titre de leur mission d'enseignement » soit attribué *via* des contrats de performance négociés par le ministère avec chaque établissement, sur la base d'objectifs généraux déterminés par le CCES. Cela représenterait environ 29 contrats institutionnels annuels et non les 160 que certains semblent craindre.

### ***Renforcer la capacité de direction***

La méthode différenciée qui est proposée pour conduire un système d'enseignement supérieur portugais plus diversifié exigera des moyens de pilotage supplémentaires considérables au ministère et dans d'autres administrations centrales. Cette capacité de décision et de planification est fondamentale pour assurer la réussite des changements proposés par l'équipe d'examineurs. Pour l'essentiel, il s'agit non pas d'accroître les ressources humaines du ministère et de la direction générale mais plutôt de modifier les tâches et les responsabilités et de recentrer l'axe de gouvernance du système sur de grands objectifs et des indicateurs de performance, établis à partir de données factuelles, qui serviront de base aux autorités pour négocier les contrats avec les établissements. La réglementation excessive et chronophage serait remplacée par un plus grand rôle dans la planification et la prise de décisions, la construction d'indicateurs et d'une base de connaissances servant à définir les politiques, et l'évaluation systématique des résultats des politiques et des plans. Le ministère et le bureau qu'il est proposé de charger de la politique de l'enseignement supérieur joueront un rôle fondamental en reliant l'élaboration des stratégies de haut niveau (en apportant un soutien de spécialiste au CCES) et la mise en œuvre de ces stratégies (dans la négociation des contrats avec les établissements). Il faudra donner une grande priorité au recrutement, à la formation et au perfectionnement du personnel.

Dans certains pays, des conseils de haut niveau comme le CCES disposent de leur propre personnel spécialisé. L'équipe d'examineurs n'a pas proposé cette solution car, selon elle, un ministère de la Science et de la Technologie et de l'Enseignement supérieur devrait être un ministère spécialisé « axé sur l'action » contrairement, par exemple, à un grand ministère de l'Éducation qui est forcément axé sur les fonctions de mise en œuvre et de prestation. Dans ce contexte, il n'est pas très logique, du point de vue de l'organisation, d'externaliser des responsabilités clés en matière de stratégie et de collecte et d'analyse d'informations. Le ministère serait également mieux en mesure de pourvoir à la mise en œuvre de la stratégie nationale

d'innovation (en termes de formation de personnel qualifié et de développement de la capacité de recherche, par exemple) s'il possédait lui-même davantage de compétences spécialisées.

### **Diversité du système**

#### **Nouveaux publics, nouveaux programmes**

L'équipe d'examineurs approuve pleinement la conclusion du rapport du MCTES (2006) selon laquelle « Contrairement à ce que l'on affirme parfois, le Portugal n'a pas trop de diplômés mais en fait en a trop peu. » La question essentielle est de savoir quelle est la catégorie de diplômés dont le Portugal a le plus besoin. D'après un certain nombre de communications, il est évident que l'accroissement de l'effectif d'élèves sortis des filières générales du deuxième cycle du secondaire ne sera pas la seule grande source de nouveaux diplômés. En effet, le but du Programme de la nouvelle chance est d'offrir à ce niveau d'enseignement 100 000 places supplémentaires dans les filières professionnelles de telle sorte que ces dernières recrutent la moitié de la population scolaire d'ici 2010. Le changement apporté à la politique d'admission, en vertu duquel les étudiants de plus de 23 ans peuvent accéder à l'enseignement supérieur sans répondre aux conditions habituelles d'admission, offre une occasion supplémentaire d'augmenter le nombre de diplômés si toutefois les établissements d'enseignement supérieur savent résoudre efficacement les problèmes que sont la validation des acquis et l'offre de formations correspondant bien aux besoins de ces nouveaux apprenants<sup>10</sup>.

Dans ce contexte, il est primordial de proposer des programmes d'études sensiblement plus variés. L'équipe d'examineurs est fermement persuadée que le Portugal ne doit pas se contenter d'augmenter le nombre des diplômés des seules filières universitaires longues axées sur la recherche. Le pays doit s'employer à multiplier de façon substantielle les formations prélicence à caractère professionnalisant et les formations professionnelles certifiantes et diplômantes courtes. Ces programmes correspondent bien au profil des nouvelles catégories d'étudiants présentées plus haut mais toute la difficulté consiste à les intégrer dans un système d'enseignement supérieur où les professeurs d'université et la culture classique jouent un rôle dominant. En bref, nous préconisons une progression de l'effectif d'étudiants dans le supérieur et un rééquilibrage de cet effectif au profit des formations professionnelles sanctionnées par une licence et, en particulier, des formations professionnelles courtes proposées dans les instituts polytechniques (évolution déjà en cours, comme en témoigne la multiplication par cinq du nombre d'étudiants inscrits pour 2006/07 dans les cours de spécialisation technique, principalement dans les instituts polytechniques).

### ***Précisions au sujet des types d'établissements et de leurs fonctions***

Dans le système binaire, dont l'existence est entérinée dans la loi 74/2006, les instituts polytechniques devraient pour l'essentiel assurer des formations précoce ou courtes à caractère professionnel. Or, nombreux sont ces établissements dont les aspirations sont bien différentes comme en attestent le fait qu'ils ont encore augmenté le nombre de leurs formations débouchant sur un master, que leur personnel compte un plus grand nombre de titulaires d'un doctorat, qu'ils tentent d'obtenir le droit de proposer des formations doctorales, qu'ils multiplient leurs programmes de recherche et qu'ils souhaitent en fin de compte obtenir le statut d'université. Ces aspirations qui sont, dans une certaine mesure, le reflet des valeurs universitaires traditionnelles (d'où la dérive vers le modèle universitaire dans de nombreux pays) sont cependant aussi une façon de réagir aux insuffisances du cadre d'action actuel dans lequel fonctionne le secteur des instituts polytechniques. Les mécanismes d'affectation des ressources, le degré d'autonomie des établissements, les procédures d'homologation des formations et les politiques de gestion des ressources humaines sont autant de domaines à réformer afin de créer un cadre d'action dans lequel les instituts polytechniques professionnalisants puissent assurer leur pérennité séparément des universités traditionnelles. La mise en place de ce nouveau cadre d'action a un corollaire tout aussi important : il convient de ne pas favoriser les universités qui proposent des formations dans des domaines débordant de leur champ d'activité principal afin de recruter des étudiants sur un marché où la concurrence est sans cesse plus vive. En bref, l'équipe d'examineurs propose de conserver et de renforcer le système binaire. À cette fin, il faudrait principalement recourir aux contrats de performance négociés, présentés plus haut, et apporter les changements importants au niveau de l'autonomie et de la gouvernance des établissements qui sont proposés dans le chapitre suivant tant pour les universités que pour les instituts polytechniques.

### ***L'autonomie des établissements : une progression nuancée***

Les formes de coordination adaptées à des établissements qui se trouvent à des stades de développement différents et dont les missions et les capacités sont différentes, peuvent varier sensiblement. Des stratégies différentes sont-elles possibles? Cette question conduit à s'interroger sur la différenciation des actions menées, sur la difficulté de dépasser la coordination appliquée uniformément (le modèle universel) et sur les conséquences qui pourraient en découler pour le Portugal. S'il est essentiel de fixer des objectifs pour le système et si la coordination systémique est une condition préalable pour atteindre ces objectifs, la participation de chaque établissement à la réalisation des objectifs globaux sera différente et les mécanismes de coordination adaptés à chaque établissement pourraient varier. C'est un

aspect particulièrement important au Portugal puisque le système compte des établissements allant des grandes universités pluridisciplinaires en milieu urbain aux établissements implantés à l'intérieur du pays et confrontés à une baisse des effectifs aux petits établissements monodisciplinaires.

Un certain nombre d'interlocuteurs, dans leurs présentations à l'équipe d'examineurs, ont souligné qu'il importait de donner aux universités et aux instituts polytechniques un nouveau statut juridique susceptible de leur ménager (progressivement) une plus grande autonomie et des possibilités de développement et de la souplesse en matière de ressources humaines. Différentes solutions ont été proposées, une fondation ou un nouveau type d'entité publique par exemple. Il s'agit là d'une question complexe et technique de droit portugais, qui dépasse le champ de compétence de l'équipe d'examineurs. Cette dernière est néanmoins convaincue qu'il est crucial de trancher cette question afin que les établissements publics d'enseignement supérieur bénéficient d'une autonomie sensiblement accrue. C'est un préalable indispensable pour assurer la diversité et la réactivité du système et pour créer les conditions permettant l'introduction d'un système de contrats négociés avec les établissements. L'équipe d'examineurs estime cependant que cette autonomie renforcée doit être introduite de manière différenciée et au fil du temps, en fonction des capacités des établissements (y compris à procéder à la réforme de la gouvernance et de la gestion internes) et de l'ampleur des difficultés qu'ils rencontrent. Cette question est abordée de manière plus approfondie dans le chapitre sur la gouvernance des établissements.

### ***Homologation et approbation des formations et possibilités offertes par le processus de Bologne***

La contribution plus ou moins grande d'une formation à l'accomplissement des objectifs nationaux devrait aussi être un aspect fondamental de la procédure d'homologation. Comme nous l'avons signalé précédemment, l'équipe d'examineurs n'a pas examiné de près la question de la nouvelle structure et procédure d'homologation envisagée puisque celle-ci fait l'objet d'un examen distinct de la part de l'ENQA. Il est important cependant de s'assurer que les aspects de la procédure qui ont trait à la « planification/pertinence/adéquation avec le réseau national des programmes » sont bien pris en compte. Pour appréhender ces aspects, il est préférable de recourir aux dispositions qui, dans le système de financement actuel, permettent d'associer les formations approuvées, non financées par l'État, aux contrats négociés, proposés ci-dessus, que de charger la (nouvelle) agence d'homologation de régler des questions de priorité dans la planification et les formations. En d'autres termes, l'homologation des programmes par ce nouvel organisme ne devrait être assortie d'aucun droit à un financement public. Ce dernier sera déterminé lors de la procédure de négociation des contrats d'établissement où les critères de

pertinence seront un élément d'appréciation essentiel. Cette séparation entre qualité et pertinence est essentielle étant donnée la charge de travail énorme qui incombera à la nouvelle agence, notamment dans le cadre de l'introduction actuelle du nouveau schéma des études supérieures en trois cycles.

Le travail d'homologation innove lorsqu'il consiste non seulement à approuver des formations nouvelles mais aussi à supprimer les financements alloués à des formations existantes. Le paysage national portugais des études supérieures s'est rapidement renforcé au cours de la dernière décennie et de solides arguments militent en faveur d'une planification et d'une rationalisation rigoureuses des formations. Là encore, il est possible d'envisager une autonomie différenciée. Il peut être nécessaire de négocier les programmes chaque année ou périodiquement et de fixer un *numerus clausus* dans le cas des établissements qui n'ont pas habituellement recours à une procédure stricte d'homologation des formations, mais cette démarche est inutile lorsque les établissements ont des missions claires et rationnelles et sont dotés de solides procédures de planification internes, qui ont fait leurs preuves. Certes, la question n'est pas simple et il est toujours difficile de concevoir des règles mais le fond du problème est clair. On pourrait faire des observations similaires dans le domaine de l'assurance-qualité et de l'agrément des établissements : permettre aux établissements qui ont donné la preuve de l'efficacité de leurs propres systèmes de s'« autoagréeer » ou espacer davantage les évaluations externes en ce qui les concerne. Ce qui importe, c'est que les critères qui président à ces différentes exigences soient clairs, transparents et fondés sur les capacités. Il faudrait cesser d'avoir des exigences différentes selon qu'il s'agit d'universités ou d'instituts polytechniques et selon qu'il s'agit d'établissements publics ou privés; de même, il faudrait ne plus exercer un suivi détaillé des changements apportés aux programmes d'enseignement.

Le ministère reconnaît que la mise en œuvre du processus de Bologne offre une occasion unique de rénover les programmes d'études au Portugal et de réexaminer les processus d'enseignement en mettant davantage l'accent sur les apprentissages et les résultats des étudiants et en se préoccupant de manière plus explicite des liens existant entre les programmes d'études et le marché du travail. Ces questions sont examinées dans le chapitre 4 qui porte sur les programmes d'enseignement. Du point de vue du sujet du présent chapitre – la diversité et la coordination du système – il est primordial de tirer parti au maximum de cette occasion. Le Portugal se trouve dans une situation difficile en ce sens que la première série de propositions au titre du processus de Bologne est faite alors que la structure et les procédures de la nouvelle agence d'homologation sont encore à l'étude. Dans ces circonstances, l'équipe d'examineurs estime important d'être très attentif à la nature des dispositions transitoires (laissant ouvertes les possibilités de changement), aux

priorités initiales de la nouvelle agence d'homologation et, d'une façon plus générale, à la mise au point d'un mécanisme de pilotage au sein du ministère et d'autres administrations centrales.

### ***Rationaliser le panorama des établissements***

Dans les précédentes sections, nous avons insisté sur la nécessité à la fois de diversifier et de rationaliser l'offre de formations. Une question essentielle soulevée dans le rapport du MCTES (2006) est celle de savoir s'il est également nécessaire de rationaliser le panorama des établissements. La présente section traite essentiellement de l'enseignement supérieur public, le secteur privé étant examiné dans une section suivante. Dans la mesure où on prévoit un développement du supérieur, un élargissement de l'accès à ce niveau d'enseignement et des ressources limitées, l'équipe d'examineurs estime, comme point de départ fondamental, que les capacités d'accueil existantes ne doivent pas être perdues et que s'il peut être nécessaire de diminuer le parc d'établissements, aucun ne devrait être fermé. La question de la rationalisation porte donc en réalité sur la reconfiguration de l'organisation, y compris sur d'éventuelles fusions.

La première forme de rationalisation concerne la gestion interne et la gouvernance : dans le chapitre 3 sur la gouvernance, l'équipe d'examineurs propose de renforcer les structures au sein des universités et des instituts polytechniques, ce qui diminuerait le nombre d'unités relativement autonomes au sein du système. Le deuxième aspect concerne les 21 universités et collèges polytechniques qui ne sont pas intégrés actuellement à des établissements de plus grande taille. Il s'agit pour l'essentiel d'écoles militaires et d'écoles d'infirmiers<sup>11</sup> et alors que l'équipe d'examineurs préconise dans l'ensemble des établissements polyvalents plus grands, elle ne dispose pas d'informations détaillées suffisantes sur ces deux filières spécialisées pour étayer solidement ses recommandations. (Les propositions faites plus haut à propos d'une stratégie de différenciation permettraient de coordonner autrement les établissements monodisciplinaires relativement petits. Il ne serait pas raisonnable d'intégrer également ces 21 établissements au système de planification négociée comme cela a été fait pour les universités et les instituts polytechniques.) Le troisième point est de savoir s'il convient de procéder à une rationalisation des établissements au sein des 14 universités et 15 instituts polytechniques – soit au sein de chacun de ces secteurs, soit éventuellement des deux ensemble.

Nous avons déjà fait valoir qu'il existe d'excellentes raisons de conserver et de renforcer le système binaire dans l'enseignement supérieur portugais, et avons établi que le secteur des instituts polytechniques est, dans le système, celui dont il faut favoriser le développement, en créant de nouvelles catégories d'étudiants et de nouveaux types de formations. Selon l'équipe d'examineurs, le mieux pour y parvenir est de préserver le caractère distinct des instituts

polytechniques et de veiller à ce que ces derniers soient en mesure de définir leur propre mission, objectifs, politiques de ressources humaines, etc. (À cet égard, l'université d'Aveiro, qui a su créer de solides formations polytechniques et des programmes de technologie spécialisée dans un milieu universitaire globalement axé sur la recherche, est un exemple remarquable mais très difficile à reproduire<sup>12</sup>.) L'équipe d'examineurs recommande de ne pas favoriser les fusions d'instituts polytechniques avec des universités, ni d'ailleurs toute autre forme d'intégration des instituts polytechniques dans les universités. La question de la rationalisation à l'intérieur de chacun de ces deux secteurs – celui des instituts polytechniques et celui des universités – reste donc posée.

À quatre exceptions près, les 29 universités et instituts polytechniques publics portugais produisent chacun plus de 1 000 diplômés par an (ou les produiront une fois mis en place la nouvelle structure prévue dans le processus de Bologne). Parmi les établissements qui font exception, il y a les deux universités insulaires, l'institut polytechnique de Cavado et Ave et l'université de Beira Interior; aucun n'a reçu la visite de l'équipe des examineurs. Cette dernière n'est pas certaine que cette situation soit une raison suffisante pour entreprendre une refonte du panorama national des établissements – d'où résulterait un nombre important de fusions, de regroupements ou de fermetures d'établissements<sup>13</sup> – ou qu'il s'agisse d'une priorité pour l'enseignement supérieur portugais, vu notamment toutes les autres difficultés et réformes déjà signalées. Si tel ou tel établissement, ou sa viabilité, pose des problèmes particuliers, le ministère devrait les résoudre au cas par cas, dans le cadre des contrats d'établissements négociés, proposés plus haut.

Il convient d'appliquer le même principe si la viabilité de certaines antennes d'établissement, facultés ou filières soulève des inquiétudes<sup>14</sup>. L'équipe d'examineurs voit deux approches possibles : le ministère pourrait intervenir ou entreprendre un examen des cas précis où la viabilité pose problème; ou bien ces questions pourraient être examinées lors de la négociation des contrats d'établissement. L'équipe d'examineurs préconise la seconde approche qui devrait permettre d'adapter les solutions à chaque cas, et une formule qui encourage les établissements à rationaliser eux-mêmes leurs activités plutôt qu'à compter sur une intervention « identique pour tous » émanant de l'administration centrale<sup>15</sup>.

L'équipe d'examineurs reconnaît que les débats sur la rationalisation des établissements sont en partie dictés par des préoccupations concernant l'avenir et la pérennité des universités et des instituts polytechniques situés à l'intérieur du pays ou dans les régions insulaires. Pour que le Portugal réussisse à élargir l'accès à l'enseignement supérieur, atteigne les objectifs qu'il s'est fixé au titre de la stratégie de Lisbonne et poursuive son développement régional, il est vital qu'il ne laisse pas les capacités considérables dont il dispose s'amenuiser et disparaître. Il y a fort à craindre que telle soit l'issue si la rationalisation n'est pas

organisée et obéit au jeu des mécanismes du marché et des préférences des étudiants. Les activités d'enseignement supérieur assurée au Portugal ailleurs que dans les régions côtières va sans doute inévitablement diminuer en volume tant absolu que relatif. La mise en place d'établissements régionaux viables obligera à moduler les stratégies d'action et les critères de financement (et les coûts unitaires seront presque certainement plus élevés). La méthode de la planification/du contrat proposée plus haut devrait considérablement faciliter cette démarche)<sup>16</sup>.

### **Renforcer le réseau des établissements**

Dans les paragraphes précédents, l'équipe d'examineurs a déconseillé de procéder à une refonte en profondeur du panorama national des établissements *via* des fusions et a recommandé d'adopter une approche davantage fondée sur l'analyse des cas particuliers et parallèlement de renforcer le système binaire et d'utiliser les contrats de performance avec les établissements. Il ne faut pas en déduire qu'il est impossible de procéder autrement pour améliorer le fonctionnement du réseau d'établissements. À la suite de la visite des examineurs, en mai 2006, un certain nombre de projets de coopération entrepris spontanément par des établissements ont été portés à l'attention de l'équipe d'examineurs<sup>17</sup>. Ces projets sont riches de promesses, et il faudrait vivement encourager les établissements concernés à passer à l'action. Des actions similaires devraient aussi voir le jour dans le nord-est, le centre-est et le centre du Portugal. Dans le chapitre suivant sur la gouvernance des établissements, il est proposé de créer des structures régionales de coordination, qui seraient bien placées pour encourager cette coopération. L'expérience d'autres pays tend à montrer que les établissements concernés ainsi que leurs étudiants et leur personnel peuvent tirer parti d'une coordination des formations proposées, de programmes communs, de dispositifs structurés pour le transfert d'étudiants, de l'utilisation en commun d'infrastructures et de capacités, etc. Néanmoins, ces projets ne doivent être encouragés que lorsqu'ils privilégient clairement le renforcement des capacités régionales tout en respectant les missions distinctes des universités et des instituts polytechniques. Dans nos précédentes recommandations, nous avons déjà souligné qu'il était important de conserver le système binaire et qu'il ne fallait pas laisser les collèges polytechniques se transformer en collèges universitaires *via* les projets de coopération.

### **Coordonner la contribution du secteur de l'enseignement supérieur privé**

De toutes les questions de fond auxquelles l'équipe d'examineurs a été confrontée, l'une des plus complexes et délicates concerne la contribution du secteur privé à la diversité du système et la façon dont cette contribution peut être coordonnée. Le secteur privé a joué un rôle important dans

l'élargissement de l'accès à l'enseignement supérieur au Portugal et dans l'augmentation du nombre de diplômés portugais. Il y a dix ans, plus d'un tiers des étudiants portugais fréquentaient des établissements privés. Depuis, l'évolution démographique, la sélection plus grande à l'entrée dans le supérieur, les investissements dans l'augmentation des capacités du secteur public et le taux, toujours faible, de diplômés de fin d'études secondaires ont réduit cette proportion à environ un quart.

Le recul en chiffres absolus de l'effectif d'étudiants dans le secteur privé a déjà entraîné la faillite de certains établissements et la fusion ou l'absorption d'autres<sup>18</sup>. Comment la politique nationale de l'enseignement supérieur doit-elle faire face à cette situation? Cette question fait l'objet d'une très grande controverse. Pour sa part, le secteur privé (qui est très diversifié) défend fermement l'égalité de traitement (en particulier pour ce qui est de l'homologation des formations) ainsi qu'un marché ouvert en vertu duquel les subventions publiques au titre de l'enseignement supérieur sont accordées aux étudiants qui sont ensuite libres d'aller dans les établissements de leur choix. L'équipe d'examineurs fait de sérieuses réserves sur ce dernier point en se fondant tant sur les préoccupations globales des décideurs publics que sur la situation spécifique du Portugal en 2006 et les objectifs du pays en matière d'enseignement supérieur. Un dispositif de « chèque-études » de ce genre ne permettrait pas au Portugal de conduire son système d'enseignement supérieur dans la direction qu'il juge importante pour le bien-être national futur. À l'opposé, nous avons entendu le point de vue relativement radical selon lequel le secteur privé a saisi des occasions sur un marché où la demande a dépassé l'offre et si le marché se modifie une partie importante du secteur devrait cesser ses activités. Il nous a été fait part de certaines inquiétudes sur la qualité de l'enseignement dispensé par certains prestataires du secteur privé et nous avons constaté que le « souci de rentabilité » et la « polarisation sur les formations très recherchées mais peu coûteuses »<sup>19</sup> sont des aspects de ce secteur diversifié qui tendent à être exagérés.

L'équipe d'examineurs n'ignore pas que l'enseignement privé est un droit garanti par la Constitution portugaise. La nouvelle agence d'homologation des formations, dans ses procédures, devraient s'assurer que tous les programmes ne répondant pas à des normes de qualité acceptables disparaîtront et que les établissements du privé ne sont pas soumis à des procédures plus rigoureuses que ceux du public. La question est de savoir s'il faut accroître les financements publics (en dehors des aides financières accordées aux étudiants) au titre de l'enseignement supérieur portugais assuré par les établissements privés. Nous estimons qu'il est dans l'intérêt du Portugal d'accorder, de manière sélective, des financements supplémentaires aux secteurs coopératif et non lucratif afin d'éviter que de précieuses capacités d'enseignement supérieur ne soient perdues pour le système.

La vision présentée dans le présent chapitre est celle d'un système d'enseignement supérieur plus diversifié et plus vaste répondant aux besoins d'un éventail plus large d'étudiants grâce à un ensemble de cursus faisant une plus large place aux formations professionnelles et étroitement liées au marché du travail. Les établissements privés peuvent être bien placés pour relever ce défi. Une stratégie pragmatique serait que le ministère lance périodiquement des appels à formations ouverts aux établissements à la fois privés et publics, lorsque la capacité du système est insuffisante. Cela éviterait de renforcer la capacité du secteur public lorsqu'il n'y a pas lieu et contribuerait à préserver la précieuse capacité du privé dont dispose le Portugal et dont il devrait continuer de tirer parti. Certes, l'équipe d'examineurs ne propose pas d'inclure les établissements privés dans le système de planification/de contrats, mais le financement sélectif des formations pourrait aussi créer un espace de négociation sur d'autres questions, qui pourrait contribuer à contrebalancer certains des effets néfastes de la concurrence acharnée à laquelle se livrent actuellement les établissements.

### Conclusion

En résumé, l'équipe d'examineurs formule les recommandations suivantes destinées à renforcer la coordination, la diversité et la capacité d'adaptation du système d'enseignement supérieur au Portugal :

- Un conseil national de l'enseignement supérieur (CCES) opérant à haut niveau devrait être créé avec la mission d'élaborer une stratégie globale pour le système qui serait soumise à l'examen du Conseil des ministres.
- Les différents objectifs relatifs à l'enseignement supérieur devraient être incorporés par le CCES dans un plan cadre unique.
- Le ministère devrait opérer un changement majeur dans ses principes de pilotage et ses mécanismes de financement en instaurant un système d'accords ou de contrats de performance pour les établissements qui feraient l'objet d'une négociation entre le ministère et chaque établissement (sur la base des objectifs fixés dans le plan cadre).
- Il faudrait diversifier sensiblement les formations sanctionnées par un diplôme et en tout premier lieu les formations professionnelles du premier cycle et les formations diplômantes et certifiantes courtes à finalité professionnelle assurées dans les instituts polytechniques.
- Le système binaire devrait être maintenu et renforcé.
- Les mécanismes d'affectation des ressources, le degré d'autonomie des établissements, les procédures d'homologation des formations et les politiques de gestion des ressources humaines sont autant d'éléments à réformer pour créer les conditions d'action qui permettraient aux instituts

polytechniques à vocation professionnelle d'assurer leur pérennité, distincte de celle des universités traditionnelles.

- Il faudrait accroître l'autonomie des établissements à des degrés divers et au fil du temps en fonction des capacités des établissements (notamment de leur réforme interne de la gouvernance et de la gestion) et de l'ampleur des difficultés auxquelles ils sont confrontés (voir le chapitre 3).
- Les critères d'homologation des nouvelles formations ne devraient plus être différenciés selon que ces formations sont assurées par des universités ou des instituts polytechniques et selon qu'il s'agit d'établissements publics ou privés<sup>20</sup>; de même les changements apportés au programme d'enseignement ne devraient plus faire l'objet d'un contrôle minutieux. Il faudrait tirer pleinement parti de l'occasion unique offerte par la mise en œuvre du processus de Bologne pour remanier les programmes d'études au Portugal et pour revoir les processus d'enseignement afin de mettre davantage l'accent sur les apprentissages et les résultats des étudiants et s'attacher de manière plus explicite à l'articulation des formations avec le marché du travail.
- L'équipe d'examineurs estime qu'une refonte nationale majeure du panorama des établissements impliquant un nombre important de fusions, et/ou de fermetures d'établissements n'est pas une priorité pour l'enseignement supérieur portugais. Elle recommande d'utiliser les contrats négociés avec les établissements pour régler les questions de rationalisation interne lorsque la faiblesse des effectifs engendre des insuffisances au niveau de l'établissement/du campus/des facultés ou des formations. S'agissant des projets actuels de coopération entre établissements, elle recommande en outre de passer du stade de la déclaration d'intention à celui de la mise en œuvre lorsque ces initiatives ont vraiment pour objet de renforcer les capacités régionales tout en respectant les missions distinctes des universités et des instituts polytechniques, et elle invite les autres régions à faire de même.
- L'aide de l'État aux établissements privés d'enseignement supérieur (dans les secteurs coopératif et non lucratif) devrait être augmentée sur une base sélective. À cette fin, le ministère lancerait périodiquement, lorsque la capacité du système est insuffisante, des appels d'offres pour la fourniture de formations, auxquels les établissements privés et publics pourraient répondre.

## Notes

1. La séparation binaire est complexe : 18 collèges polytechniques sont intégrés à des universités.
2. Parmi les 433 centres de recherche agréés par la Fondation pour la science et la technologie, 27 sont implantés dans des établissements privés (et 14 autres le sont à l'Université catholique). Huit sont basés dans des instituts polytechniques publics.

3. Les communications citent les coefficients de la formule de financement, le besoin de titulaires de doctorats pour proposer des formations sanctionnées par des masters dans les instituts polytechniques, la proportion de titulaires de doctorat dans le personnel qui sert d'indicateur de qualité et l'aspiration à obtenir le statut d'université.
4. Étant donné que le financement de la recherche transite de plus en plus par les centres de recherche (associés à plusieurs établissements) au lieu d'être envoyé directement aux universités, nous disposons là d'un indicateur commode de l'intensité de la recherche dans les établissements.
5. Les premiers cursus organisés en deux cycles selon le processus de Bologne ont été proposés au printemps 2006.
6. L'équipe d'examineurs n'a pas étudié ces questions en détail puisque l'ENQA procédait à son examen au même moment. S'agissant du pilotage, le système actuel d'assurance qualité (CNAVES), même s'il a procédé à l'évaluation de plus de 1 500 formations diplômantes depuis 1995, n'a pas été utilisé par les administrations successives comme instrument de pilotage car ces évaluations n'ont eu aucune retombée.
7. Un certain nombre de pays (notamment la Finlande, l'Australie et les Pays-Bas) sont dotés d'unités consultatives à haut niveau de ce genre, compétentes en matière d'enseignement supérieur, de sciences et de technologie ou encore de recherche et d'innovation. L'équipe d'examineurs estime que les défis qui attendent l'enseignement supérieur justifient la création d'un organe essentiellement axé sur l'élaboration d'une stratégie pour le système d'enseignement supérieur, dont la mission devra s'articuler étroitement avec celles des instances chargées de domaines d'action très proches (science et technologie, recherche et innovation). Le Portugal souhaitera peut-être étudier plus en détail ces structures dans d'autres pays lorsqu'il déterminera lui-même quel pourrait être le meilleur mode de fonctionnement d'un CCES.
8. La question de savoir comment cette légitimité pourrait être structurée au Portugal est examinée dans le chapitre sur la gouvernance du système et des établissements.
9. Contrairement aux contrats actuels qui ne couvrent qu'une petite proportion du financement public (1 %), ces contrats remplaceraient le financement de base actuel de l'enseignement.
10. Une troisième source de nouveaux diplômés se présentera évidemment si le pays réduit le taux d'abandon des études dans le supérieur.
11. Les écoles d'infirmiers sont déjà en cours de fusion dans trois villes.
12. L'équipe d'examineurs ne s'est pas rendue à l'Université d'Algarve et ne connaît donc pas bien son expérience.
13. À l'instar, par exemple, de la transformation opérée en Australie et dans le secteur des instituts polytechniques aux Pays-Bas dans les années 80, en Hongrie à la fin des années 90 et en Afrique du Sud au début des années 2000.
14. Les constats de l'équipe d'examineurs, lors de sa mission, et certaines communications qui lui ont été faites, révèlent clairement une grande marge de manœuvre pour améliorer l'efficacité interne des antennes d'établissement, des filières et des facultés comptant un petit nombre d'étudiants.
15. La politique actuelle consistant à ne pas financer les formations comptant un effectif de moins de dix étudiants est un bon exemple de cette approche

- « identique pour tous ». Cependant, dans le dispositif actuel de pilotage, le ministère ne dispose pas des méthodes préconisées par l'équipe d'examineurs et n'a guère d'autre choix que de réagir de cette manière.
16. C'est un domaine où l'expérience internationale n'est pas très utile. Le Portugal doit se doter d'une solution « maison » qui tienne compte des trois priorités d'ordre social des étudiants : continuer de vivre à la maison, étudier dans des grandes villes et suivre des cursus universitaires. Il pourrait chercher à faire preuve de créativité dans les modes de financement des étudiants, en associant dans les cursus des périodes d'études dans les établissements situés dans les régions côtières et à l'intérieur du pays et en « vendant » les instituts polytechniques et leur capacité à produire des diplômés qui trouvent un emploi.
  17. L'équipe a notamment été informée de la convention établie entre l'*Universidade Nova de Lisboa*, deux instituts polytechniques et un établissement privé; des premiers entretiens entre les universités d'Évora et d'Algarve conjointement avec des instituts polytechniques à Beja et Portalegre; de l'intégration de l'*Instituto Politécnico do Cavado e Ave* et de l'université de Minho; et de la mise en place de formations postsecondaires au sein de l'université d'Aveiro grâce à la création de l'*Escola de Aveiro Norte*.
  18. Il est indispensable de prévoir rapidement la reconnaissance légale des établissements privés qui sont le fruit d'une fusion.
  19. L'équipe d'examineurs n'a pu se rendre que dans un petit échantillon d'établissements privés mais elle a vu des exemples incontestables de formations de grande qualité dans des domaines d'études coûteux (la dentisterie et l'architecture par exemple) qui sont apparemment proposées à un coût inférieur à celui de programmes publics équivalents.
  20. Cette différenciation a été supprimée par la loi 74/2006.

### Référence

Ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur (MCTES) (2006), « Tertiary Education in Portugal : Background Report », MCTES, Lisbonne, disponible à <http://dx.doi.org/10.1787/104853273381> et sur le site Internet de l'OCDE à [www.oecd.org/edu/reviews/nationalpolicies](http://www.oecd.org/edu/reviews/nationalpolicies).



## Chapitre 3

### **La gouvernance des établissements**

*Dans ce chapitre, l'équipe d'examineurs passe en revue les tendances internationales en matière de gouvernance avant d'étudier la situation actuelle dans les universités, les instituts polytechniques et le secteur privé au Portugal. Il considère les défis dans le domaine de l'autonomie, de l'autorégulation et du pilotage. Est proposé un renforcement du niveau institutionnel au sein des universités et instituts polytechniques, afin de réduire le nombre d'unités d'organisation relativement autonomes dans le système.*

## Introduction

Le chapitre 2 est consacré à l'analyse de questions se posant à l'échelle du système tout entier. Il traite de la gouvernance du système national et appelle l'attention sur le lien très direct qui existe entre ce système et les établissements. En bref, le degré d'autonomie et de responsabilisation dont jouissent localement les établissements reflète l'attitude des instances centrales à l'égard de ces mêmes questions. Si les comportements et les structures systémiques privilégient l'initiative et l'innovation locales, alors cette démarche positive se reflètera dans la gouvernance et le pilotage à l'échelle des établissements.

Il y a peu de sujets qui ont plus d'importance pour faciliter les efforts déployés par chaque système universitaire, et partant, chaque nation, pour relever les défis que représente la nouvelle société du savoir. Qui dit gouverner l'enseignement supérieur dit non pas simplement gouverner l'université mais aussi libérer l'innovation et la créativité de nos nations, ce dont dépend notre avenir. Sans elles, une nation ne peut espérer prospérer dans ce monde toujours plus interdépendant à l'échelle internationale et extrêmement compétitif.

L'OCDE a bien pris en compte le sens de ces réflexions dans le chapitre intitulé « Évolution des modes de gouvernance dans l'enseignement supérieur », dans *Analyse des politiques d'éducation* :

« Au XX<sup>e</sup> siècle, dans la plupart des pays de l'OCDE, les pouvoirs publics exerçaient une forte tutelle et influence sur ce secteur afin de contribuer à la réalisation d'objectifs tels que la croissance économique et l'équité sociale. Aujourd'hui, d'un côté, ils ont plus que jamais intérêt à s'assurer que les établissements d'enseignement aident à répondre aux besoins économiques et sociaux, étant donné l'importance qu'ils revêtent dans les sociétés axées sur le savoir. De l'autre, les pouvoirs publics admettent qu'il est souvent inefficace de centraliser la création, l'enseignement et l'acquisition de connaissances et que dans une économie et une société en plein essor, il est nécessaire que les établissements jouissent d'une certaine autonomie de fonctionnement, les mécanismes du marché étant par ailleurs souvent plus efficaces que les administrateurs pour réguler l'offre et la demande de divers types de formation assurés à une variété de groupes de clients. Il faut donc en matière de gouvernance de l'enseignement supérieur relever quelques défis délicats. Si les pouvoirs publics peuvent exercer sur ce secteur éducatif une action stratégique importante pour tenter de réaliser des objectifs nationaux,

peuvent-ils y parvenir sans compromettre l'indépendance des universités ou le dynamisme avec lequel ces dernières desservent de nouveaux marchés?... À l'avenir, l'art de la décision pourra consister plutôt à influencer qu'à prescrire pour s'assurer de la réalisation des objectifs publics en matière d'enseignement supérieur. » (OCDE, 2003).

La plupart des questions de fond relatives à la gouvernance de l'université ont été posées dans un texte fondateur de Rhodes (2001). Cet auteur différencie la gouvernance de la gestion et propose que les conseils d'administration se concentrent sur la première mission, laissant ainsi le recteur se consacrer à la seconde. Il fait ressortir les qualités de chef et le rôle visionnaire du recteur et est favorable à la nomination, par mise en compétition, des présidents d'université aux États-Unis. Il affirme en outre qu'en l'absence de solides qualités de chef de la part du recteur, aucun système de gouvernance ne peut être efficace. L'annexe C comporte des extraits concernant le conseil d'université et le président/recteur.

### **Gouvernance des institutions : tendances internationales**

Au Portugal, comme dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE, on observe une superposition des structures nouvelles de gouvernance de l'enseignement supérieur, ce qui crée un amalgame de systèmes de gouvernance complexes et parfois inefficaces. Pourtant, l'enseignement supérieur a besoin d'un système de gouvernance moderne et efficace, pouvant s'adapter aux nouveaux défis et aux perspectives aux quels doivent répondre les établissements et leurs ressources. Il doit se conformer aux besoins sociaux et économiques du marché et de la société, ainsi qu'aux possibilités sans cesse renouvelées qu'offrent la science et la technologie.

Certains thèmes relatifs à la gouvernance des établissements dans l'enseignement supérieur sont récurrents, notamment la participation des acteurs extérieurs, la nomination du recteur, le pilotage des établissements, la taille et la composition des conseils d'administration, l'efficacité et la transparence de la prise de décision, la gouvernance et la gestion des établissements, notamment les relations entre l'organe de direction et le recteur, l'équilibre entre l'obligation faite aux établissements de rendre compte à l'État et leur indépendance financière et pédagogique, et enfin le concours des établissements à la réalisation des objectifs nationaux.

L'attitude des pouvoirs publics varie. Pourtant, on peut observer des tendances différentes et communes. L'annexe C présente les actions et initiatives d'un certain nombre de pays. S'agissant des acteurs extérieurs, leur participation est favorisée et ils tendent à siéger au conseil d'administration de la plupart des établissements d'enseignement supérieur : souvent l'un d'eux en assure la présidence. La répartition des sièges entre les acteurs intérieurs et extérieurs varie.

La nomination du recteur obéit à des tendances un peu moins évidentes : elle peut résulter d'une élection interne ou d'une mise en concurrence à l'issue d'une annonce publique. En Irlande, par exemple, cinq universités sur sept avaient coutume de nommer leurs recteurs/présidents essentiellement par voie d'élection. Au cours des cinq dernières années, toutes sauf une ont opté pour la solution de l'annonce publique. Moins nette dans d'autres nations, cette solution est cependant bien implantée aux États-Unis et au Royaume-Uni.

Dans la plupart des nations, un grand débat est en cours sur l'équilibre à trouver entre l'autonomie des établissements d'une part et leur capacité d'adaptation et leur obligation de rendre compte à la cité et à l'État d'autre part. Il semble que les accords généraux entre les établissements et les pouvoirs publics aient la faveur, avec une réduction de la microgestion exercée par ces derniers.

#### **La situation actuelle au Portugal**

Au Portugal, l'autonomie et la gouvernance des universités et instituts polytechniques publics sont définies par la loi. Le gouvernement est parfois arrivé à restreindre cette autonomie au moyen d'interventions et de réglementations ponctuelles. Cette situation pose clairement la question de la réalité de l'engagement en faveur d'une véritable autonomie des établissements. Certes, on peut comprendre que le gouvernement doive intervenir si l'intérêt du pays est sérieusement en jeu et que les établissements publics financés par l'État doivent lui rendre des comptes, mais la promulgation apparemment courante de réglementations et les interventions annuelles qui affaiblissent l'autonomie font régner un climat d'incertitude sur la gestion des établissements. Ces types d'interventions ne favorisent guère le bon exercice de l'autonomie et tendent à saper la confiance – et partant l'innovation et l'esprit d'entreprise – dans les établissements.

Dans les universités et les instituts polytechniques du secteur public, les personnels enseignants et autres sont des fonctionnaires ; leurs salaires sont donc fixés à l'échelle nationale et par la loi, bien que chaque établissement puisse recruter son personnel et le promouvoir dans les limites d'un cadre national défini par le gouvernement. Cette situation est un exemple d'une ingérence excessive et inutile dans le fonctionnement interne des établissements d'enseignement supérieur. Par ailleurs, chacun de ces établissements doit solliciter l'autorisation du ministère des finances pour augmenter leur effectif de personnel titularisé. Cette autorisation ne s'obtient pas toujours facilement et, surtout en période de restrictions budgétaires, mettrait beaucoup de temps à arriver.

Un certain nombre de caractéristiques ne sont pas communes aux universités et aux instituts polytechniques. Ces deux types d'établissements seront donc examinés d'abord séparément, mais seront considérés conjointement, plus loin, dans la partie consacrée aux recommandations.

### **Les universités**

Les universités publiques sont considérées comme un secteur relevant soit de l'administration indirecte de l'État, soit de son administration publique autonome.

L'assemblée de l'université est l'organe suprême dont les fonctions – qui comprennent l'élection du recteur – et la composition sont spécifiquement établies. La loi est conçue de telle sorte que toutes les universités sont dotées de structures décisionnelles identiques. Les fonctions et la composition de plusieurs organes internes au sein des universités sont également précisées dans la loi. En réalité, la loi va jusqu'à définir le nombre, les fonctions et la composition des organes au sein des collèges, des facultés, des instituts et des départements (jusqu'à un certain point). Apparemment, la loi prévoit un certain nombre d'individus pour chacune de ces unités : l'assemblée des représentants, le conseil de direction, le conseil pédagogique et le conseil scientifique. Ces organes comptent un nombre de membres relativement important; selon le rapport du ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur (MCTES, 2006), l'assemblée de l'université dans 14 universités publiques comprend entre 64 et 331 membres, tandis que l'effectif des conseils d'université va de 36 à 179 membres. L'université peut se doter de statuts qui définissent le mode de fonctionnement de ces organes. La représentation paritaire entre les étudiants et le personnel enseignant est expressément prévue. Si la représentation extérieure à l'assemblée de l'université n'est pas prévue, le conseil d'université peut, sous réserve des statuts de l'université, compter jusqu'à 15 % de représentants extérieurs, ces derniers étant recommandés par le recteur. La moitié environ des universités semble avoir adopté cette disposition, mais dans aucune l'effectif de représentants extérieurs n'atteint le pourcentage maximum puisqu'il se situe entre 3 % et 12 % du total.

### **Les instituts polytechniques**

La gouvernance des instituts polytechniques publics a pour fondement juridique la loi portant autonomie desdits instituts (loi 54/1990). À la différence de la Constitution, la loi sur l'éducation (loi 46/1986) fait état de l'autonomie des instituts polytechniques. Les collèges semblent être des entités indépendantes au sein de chaque institut. Tandis que le conseil d'administration est défini en vertu de la loi, les statuts arrêtés par les instituts polytechniques fixent la structure interne d'organisation. Le président, le conseil général et le conseil administratif constituent les instances de gouvernance. Le conseil général comprend des

membres extérieurs qui toutefois ne représentent pas plus de 13 % de l'effectif. Le président, élu par le conseil général, peut appartenir ou non à l'institut polytechnique. Les conseils consultatifs, dont sont dotés les différents collèges des instituts polytechniques, comptent un pourcentage relativement élevé de membres extérieurs, qui atteint quelque 70 % en moyenne. Dans les autres organes la représentation extérieure se situe le plus souvent à environ 10 % voire moins. Chaque collège est doté de la structure suivante : un directeur ou un conseil de direction, un conseil scientifique, un conseil pédagogique, un conseil consultatif et un conseil administratif. Les instituts polytechniques semblent être beaucoup moins autonomes que les universités. En effet, ils ne peuvent ni créer de programmes d'enseignement ni en supprimer, et leur dotation en personnel relève de l'administration publique si bien que près de 50 % de leurs effectifs sont recrutés en vertu de contrats de travail spéciaux.

#### **Le secteur privé**

Depuis 1979, la loi 9/79, fondement juridique relatif à l'enseignement privé et coopératif, constitue la législation cadre portant création des établissements privés d'enseignement supérieur. Les réglementations spécifiques ont été promulguées en 1985 mais entre temps plusieurs établissements privés avaient été officiellement reconnus. (Il semble que ces réglementations aient encouragé l'expansion du secteur privé.) Les conditions définissant la création et le fonctionnement de l'enseignement supérieur privé sont stipulées dans la loi 16/94 relative à l'enseignement supérieur privé et coopératif. Ainsi, le fondateur doit adopter les statuts de l'établissement d'enseignement supérieur et les soumettre à l'approbation des pouvoirs publics. Aux termes de la loi, chaque établissement privé d'enseignement supérieur doit disposer des instances de direction suivantes : un recteur (pour les établissements universitaires) ou un président (pour les instituts polytechniques); un directeur ou un conseil de direction; un conseil scientifique et un conseil pédagogique. Il appartient à chaque établissement de déterminer la composition, y compris extérieure, de ces instances. Pourtant, les établissements privés sont soumis à un encadrement rigoureux : ils jouissent d'une moins grande autonomie pédagogique que les universités publiques, situation qui est pour eux un sérieux sujet de préoccupation.

#### **Des sujets de préoccupation**

Lors des entretiens de l'équipe d'examineurs avec de nombreuses personnes, un certain nombre de points importants portant sur la gouvernance ont été soulevés. Plusieurs inquiétudes ont également été signalées dans le rapport du MCTES (2006). Nous avons été frappés par l'irritation que provoque l'administration publique en assurant la microgestion du système. Il a été question, par exemple, de l'étroite supervision exercée sur les nouveaux

programmes et les changements apportés aux programmes existants. Cette forte intervention de la part des ministères était assez caractéristique des systèmes nationaux il y a quelques années; or, ces dernières années, nombre de gouvernements ont renoncé à cette stratégie et, comme l'indique le tour d'horizon des pratiques internationales en annexe C, leur intervention prend plutôt la forme de restrictions budgétaires. Nous préconisons que les autorités portugaises cessent de gérer et de contrôler les établissements dans le moindre détail et adoptent à leur égard une vision globale et stratégique.

Les questions énumérées ci-dessous regroupent les principaux sujets de préoccupation. Ces problèmes liés à la gouvernance embarrassent et démotivent les personnes au sein et en dehors du secteur de l'enseignement supérieur. Les décideurs publics ainsi que les établissements, leurs dirigeants et leurs membres, doivent s'attaquer à ces problèmes pour que le Portugal réalise pleinement le potentiel qui est le sien en tant que nation forte, innovante et dynamique.

- Le degré d'autonomie des universités publiques est considérablement plus élevé que celui des instituts polytechniques. Par exemple, les premières sont propriétaires de leurs bâtiments, contrairement aux seconds. Par ailleurs, les instituts ne peuvent ni modifier, ni supprimer, ni lancer des programmes d'enseignement sans l'approbation du gouvernement. Autre problème qui en découle, le degré d'autonomie pédagogique dans le secteur privé est de fait plus restreint que dans le public, avec pour résultat beaucoup de retard (souvent plus d'un an) pour approuver les nouveaux programmes voire les modifications apportées aux programmes existants.
- Le manque de membres extérieurs siégeant à l'assemblée de l'université et leur représentation assez limitée à l'assemblée des instituts polytechniques sont des situations qu'il est plutôt difficile de comprendre dans la mesure où de nombreux pays évoluent dans le sens opposé et tendent à accroître les interrelations entre le secteur de l'enseignement supérieur, ses activités d'enseignement et de recherche et les besoins de la cité, et étant donné la priorité que le gouvernement portugais accorde au renforcement de l'économie. Alors que les statuts autorisent la présence de représentants extérieurs aux conseils d'université, les chiffres montrent (Simão *et al.*, 2002) que cette présence n'existe que dans la moitié des universités et que parmi celles-ci aucune ne parvient au quota maximum autorisé de 15 % de l'effectif, les parts variant entre 3 % et 12 %. L'absence d'acteurs extérieurs limite sérieusement les interactions entre les établissements et le monde extérieur qu'ils sont supposés servir. Il est difficile de comprendre la séparation formelle effective entre ces deux mondes, qui sont pourtant si dépendants l'un de l'autre dans la société du savoir.
- On a en général le sentiment que le pilotage des établissements laisse à désirer. Il est attribué, dans une large mesure, au mode particulier de

sélection du recteur, qui privilégie les candidatures internes et témoigne d'une stratégie plutôt politique. En outre, les structures en place au sein de l'université ne favorisent pas l'exercice du commandement. Pour que l'enseignement supérieur portugais progresse et rivalise avec ses concurrents internationaux, il faut en priorité modifier cette culture négative d'absence de pilotage.

- Le recteur est plutôt élu que sélectionné. Son élection s'inscrit dans une logique politique et parmi les conséquences est le fait que la liberté du recteur est entravée du fait des promesses faites pendant la campagne et de la formation de « camps de l'opposition » par les candidats malheureux. Ce type de problème a été clairement posé par Henry Rosovsky, ancien et éminent doyen de la Faculté des lettres et des sciences à l'Université de Harvard (Rosovsky, 1990) : « Une administration élue... est la garantie d'un commandement faible : les candidats qui sont dynamiques et embrassent le changement ont peu de chances d'être bien vus » et à propos des États-Unis, l'auteur précise : « ... les présidents, les doyens,... sont nommés – et non élus – et peuvent être relevés de leurs fonctions. Ce point est crucial : les élections à l'université se traduisent en général par un commandement défaillant. » Le recteur est invariablement issu de l'établissement lui-même, ce qui résulte directement de la stratégie d'élection et contribue à l'isolement des universités.
- Autre problème, la collégialité au sein des établissements bénéficie d'une importance excessive. Les multiples niveaux de prise de décision et la taille des organes représentatifs, qui sont l'expression de cette priorité donnée à la collégialité, font que ce processus est d'une complexité inextricable. La prise de décision est inefficace du fait de la multitude des organes statutaires et de leur taille excessive. La lenteur de la prise de décision, ainsi que le manque de clarté et de transparence des décisions prises semblent être une conséquence inévitable des structures. Ces mécanismes sont en outre en total décalage avec les approches modernes, plus efficaces. La collégialité est un concept précieux dans un établissement d'enseignement supérieur, mais nous avons la conviction qu'elle est possible avec un nombre limité de niveaux de prise de décision et des organes représentatifs comptant moins de membres. Le conseil consultatif est un exemple d'organe inefficace. Il ne se réunit pas souvent et influe peu ou nullement sur le développement de l'établissement d'enseignement supérieur. De même, le conseil pédagogique semble avoir peu d'effet sur la vie et l'activité de l'université. La multitude d'organes au sein des facultés et des départements, qui reproduisent les principaux organes de l'université, fragilisent tout concept d'interdisciplinarité, de transparence ou la possibilité de voir naître des actions ou des opinions concertées à l'échelle de l'établissement. La conception actuelle de la collégialité conduit à d'autres situations anormales. Il est par exemple

particulièrement anormal qu'un certain nombre d'organes comptent parmi ses membres autant d'étudiants que d'enseignants; il est impératif de revoir la composition de ces organes.

- À première vue, il est compréhensible que les pouvoirs publics déterminent l'effectif du personnel, puisque ce sont des fonctionnaires. Plusieurs exposés nous ont permis de constater les désagréments que cette situation provoque à l'échelle locale. Dans la loi n° 448/79 de novembre 1979 (amendé neuf fois au cours de la décennie suivante), le gouvernement décrit précisément la création de postes, la nomination et l'avancement des universitaires. Il gère également l'effectif du personnel et le recrutement si le budget national subit des restrictions. En outre, il bloque aussi parfois les postes excédentaires des établissements. Qu'elles soient prises individuellement ou collectivement, toutes ces mesures empêchent les établissements de régir librement leurs activités, de planifier et d'agir de manière stratégique. Elles entravent gravement l'exercice de l'autonomie, qui est garantie par la Constitution, et soulèvent des questions épineuses, notamment celle de savoir ce qu'autonomie signifie vraiment. Il est difficile d'imaginer que les établissements portugais, quels qu'ils soient, puissent parvenir à l'excellence et s'aligner sur le niveau mondial dans ces conditions d'incertitude et d'imprévisibilité.

## Conclusion

Les nombreuses réunions avec des membres des institutions et au sein des établissements dans les secteurs privé et public ont fait ressortir plusieurs thèmes communs. La conclusion dégagée est que les établissements d'enseignement supérieur répondent insuffisamment aux exigences et aux attentes du pays dans son ensemble, qu'il s'agisse des besoins du pays, de la créativité, de la réceptivité, de l'esprit d'entreprise et de l'innovation ou encore de la transparence de la prise de décision. Le gouvernement exerce sur le fonctionnement quotidien du secteur de l'enseignement supérieur un droit de regard considérable, qui ne correspond pas aux tendances internationales où les autorités publiques influencent et guident les établissements plus qu'elles ne les dirigent. À la lumière de ce qui précède, l'équipe d'examineurs formule les recommandations suivantes.

Il est recommandé au gouvernement d'adopter à l'égard des universités et des instituts polytechniques une législation exhaustive, qui donne une définition claire de l'autonomie de ces établissements. Les conseils d'un groupe d'experts internationaux sur le contenu de cette nouvelle législation devraient être sollicités. Ce nouveau texte devrait être appliqué à tous les établissements d'enseignement supérieur. S'il appartient au gouvernement de déterminer les points précis de la législation, celle-ci devrait au minimum

prévoir l'élimination des réglementations qui délimitent l'autonomie des établissements. De cette façon les enseignants et les autres catégories de personnel des établissements d'enseignement supérieur auraient le statut de salariés des établissements, et non plus de fonctionnaires; les salaires seraient fixés par les établissements; la création de postes ferait l'objet d'une procédure interne supposant l'accord du conseil d'administration des établissements, et toutes les nominations à ces postes – ainsi que les mécanismes d'avancement – seraient parfaitement transparents et décidés à l'issue d'une annonce publique et d'une procédure de recrutement à laquelle prendrait part un nombre important de personnes extérieures à l'établissement. Les ressources financières des établissements d'enseignement supérieur ne seraient pas considérées celles de l'État. Pour bénéficier de ces libertés, entre autres, l'établissement d'enseignement supérieur serait tenu de présenter un budget équilibré chaque année.

Pour autant, l'autonomie et l'autorégulation qui seraient un volet de cette loi ne seraient pas appliquées dans l'immédiat à tous les établissements. Il faut au contraire mettre en œuvre ces deux dispositions peu à peu, à la demande des établissements. Il faut instaurer un niveau de qualification très élevé qui serait fondé sur les résultats et non sur les promesses. Nous suggérons que cette demande soit soumise au *Conselho Coordenador do Ensino Superior* (CCES). L'équipe d'examineurs propose que le CCES évalue toutes ces demandes et recommande au ministère d'appliquer ou non les nouvelles dispositions de la loi aux établissements en question. Il est également suggéré que le CCES charge des groupes d'experts d'évaluer chaque demande et que les experts soient, pour une nette majorité d'entre eux, étrangers. Il incombera aux experts de définir le détail des recommandations, mais il est suggéré que l'efficacité avec laquelle les autres recommandations formulées dans le rapport sont mises en œuvre par l'établissement candidat soit un aspect essentiel pour déterminer si ce dernier est prêt à pour la transition. Ces libertés se traduiront par l'instauration de relations nouvelles avec les pouvoirs publics. Avec un pilotage et une gouvernance de qualité, la créativité des enseignants et autres personnels serait libérée, de nouvelles initiatives verraient le jour, et en définitive l'excellence, la réactivité et l'audace seraient au rendez-vous.

Nous recommandons de confier des responsabilités à l'établissement d'enseignement supérieur et d'exiger de lui qu'il se dote d'un organe d'administration, sur le modèle qu'il souhaite. Cet organe serait chargé de diriger et d'encadrer l'établissement, notamment les ressources financières, humaines et physiques; il lui appartiendrait également de nommer, et de révoquer, le recteur. Les pouvoirs publics définiraient la structure de cet organe, peut-être selon les lignes suivantes. (Si une nouvelle loi est adoptée, elle devrait intégrer expressément cette disposition.) Le conseil d'administration ne compterait pas un grand nombre de membres. Il serait

souhaitable que ce nombre soit inférieur à dix mais dans un souci d'efficacité il est suggéré de le plafonner à 15, y compris le président. Ce dernier ainsi qu'une majorité de membres représenteraient le monde extérieur. La représentation interne comprendrait des enseignants (qui devraient être majoritaires au sein de cette catégorie), des membres du personnel administratif et des étudiants. Le président, qui devrait inspirer un grand respect, serait choisi parmi les membres du conseil, ou bien cette fonction serait confiée à un acteur extérieur, sur invitation des membres. Le moyen de choisir les membres extérieurs est de la plus haute importance afin d'assurer leur crédibilité. Comme diverses pratiques existent dans d'autres pays, il est recommandé que le gouvernement explore cette question et s'inspire des meilleures pratiques internationales. La représentation des étudiants devraient être assurée non seulement aux conseils et organes institutionnels mais aussi au niveau des facultés et départements.

Il est en outre recommandé de nommer – et non d'élire – le recteur, cette tâche étant assumée par le conseil d'administration à l'issue d'une mise en compétition publique utilisant les mécanismes de recherche et de sélection classiques. Le mandat du recteur, dont la durée oscillerait entre sept et dix ans, serait non renouvelable. Le recteur ferait partie du conseil d'administration. Il/elle serait habilité à présider le conseil pédagogique et le comité de direction, ainsi que les sous-comités de ces instances. Les doyens et les chefs de département seraient nommés par le conseil d'administration sur recommandation du recteur après consultations au sein de l'université.

L'établissement devrait créer un conseil pédagogique/conseil d'université qui serait chargé de l'ensemble des questions pédagogiques. Représentatif de la communauté pédagogique, ce conseil, dont les membres seraient élus, ne devrait pas être très grand; il pourrait peut-être ne pas compter plus de 25 personnes. Ses membres, présidés par le recteur, seraient en majorité des enseignants exerçant à plein-temps, à tous les niveaux, y compris dans la recherche (notamment dans les unités de recherche performantes ou les laboratoires associés). Les étudiants auraient un certain nombre de représentants, un maximum de trois étant suggéré. Ce conseil serait libre de créer autant de sous-comités que nécessaire pour l'assister dans son travail, mais ne serait pas habilité à déléguer ses pouvoirs de décision à telle ou telle autre instance ou personne.

Un comité de direction serait créé dans chaque université pour statuer sur les questions de ressources. Il serait présidé par le recteur, et ses membres (un maximum de dix) seraient largement représentatifs du monde universitaire, à la fois enseignant et non enseignant. Un de ses membres serait un étudiant. Aucun membre ne viendrait de l'extérieur. Ce comité traiterait les finances, les ressources humaines, les installations et les équipements. Il rendrait également compte du budget annuel devant le conseil d'administration. Afin de responsabiliser le citoyen au sein de l'université, la responsabilité budgétaire

devrait être déléguée au niveau le plus bas possible, par exemple aux départements (unités pédagogiques et de service/d'accompagnement) ou aux collèges ou encore aux facultés.

Les conseils d'administration devraient se montrer peu enclins à créer des organes statutaires supplémentaires, cette création devant être justifiée avec la plus extrême rigueur. L'objectif visé est une prise de décision efficiente, efficace et transparente. Cette mesure contribuerait à réduire le nombre d'organes de délibération dans les établissements et, par là même, le nombre d'universitaires participant à des réunions et le gaspillage de temps précieux.

*Les instituts polytechniques* : nous recommandons l'instauration des mêmes grandes structures et des mêmes libertés pour les instituts polytechniques que pour les universités. Grâce à cette mesure, les instituts polytechniques jouiraient d'une égale considération dans l'opinion publique.

*Le secteur privé* : nous recommandons de soumettre les programmes d'enseignement du privé aux mêmes contrôles de qualité que ceux du public, au stade tant de leur création que de leur modification. Ces contrôles seraient exécutés exactement de la même manière dans les deux secteurs. En outre, les établissements privés seraient tenus de s'engager à couvrir la possibilité d'une faillite ou d'une fermeture afin de garantir la protection des étudiants.

*Un conseil régional* : l'équipe d'examineurs a maintes fois entendu l'idée que trop peu d'attention était portée aux besoins et problèmes locaux et régionaux et qu'il existe peu voire aucune collaboration entre les établissements d'enseignement supérieur situés dans telle ou telle zone, avec pour résultat des doubles emplois dans l'offre d'enseignement supérieur et des besoins locaux importants non satisfaits. Il serait bon, selon certains, de créer dans chaque région un « conseil régional » qui regrouperait tous les établissements d'enseignement supérieur et d'autres activités de formation et qui représenterait l'ensemble des acteurs concernés, autrement dit les entreprises, les syndicats, le secteur associatif, par exemple. Ces organes n'aurait ni fondement légal ni pouvoir de décision, mais serviraient par exemple à faire connaître les projets locaux entrepris conjointement. Ils pourraient aussi avoir pour mission de recommander au CCES de revoir les relations entre les établissements d'enseignement supérieur dans leurs régions respectives ou d'instaurer des relations nouvelles. Les rapports d'activité annuels qu'ils fourniraient au CCES alimenteraient le tour d'horizon national réalisé par le CCES ainsi que les négociations contractuelles que ce Conseil engage chaque année avec les différents établissements. Nous pensons que cette idée présente un grand intérêt et nous suggérons que les pouvoirs publics assurent le financement de démarrage que nécessite l'administration de ces organes.

## Références

- Australian Vice-Chancellors' Committee (2002), Canberra.
- Coaldrake, P., L. Stedman and P. Little (2003), « Issues in Australian University Governance » août.
- Ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur (MCTES) (2006), « Tertiary Education in Portugal : Background Report », MCTES, Lisbonne, disponible à <http://dx.doi.org/10.1787/104853273381> et sur le site Internet de l'OCDE à [www.oecd.org/edu/reviews/nationalpolicies](http://www.oecd.org/edu/reviews/nationalpolicies).
- OCDE (2003), « Évolution des modes de gouvernance dans l'enseignement supérieur », dans *Analyse des politiques d'éducation*, OCDE, Paris.
- Rhodes, F.H.T. (2000), *Glion Declaration II: The Governance of Universities* (Étude hors série n° 46, Association of Governing Boards of Universities and Colleges, Washington, DC.
- Rhodes, F.H.T. (2001), *The Creation of the Future – The Role of the American University*, Cornell University Press, Ithaca et Londres.
- Rosovsky, H. (1990), *The University: An Owner's Manual*, Norton, New York et Londres.
- Simão J.V., S.M. Santos et A.A. Costa (2002), *Ensino Super: Uma Visão para a Próxima Década*, Gradiva, Lisbonne.



## Chapitre 4

### **Programmes d'enseignement : accès, qualité et pertinence**

*Ce chapitre examine les données démographiques du Portugal et la façon dont le marché du travail alimente la demande d'études supérieures. Il explique pourquoi les programmes d'enseignement supérieur devront mieux répondre aux attentes de deux nouvelles catégories de participants – un groupe élargi de jeunes qui sortent du système scolaire et les adultes qui désirent améliorer leurs qualifications – afin que le Portugal puisse répondre aux besoins de l'économie dans les décennies à venir. Il propose un nouveau rôle pour les instituts polytechniques et montre comment le processus de Bologne peut aider les établissements du supérieur à fournir un enseignement de qualité.*

## Introduction

Les défis auxquels le Portugal fait face en matière d'enseignement supérieur doivent être interprétés à la lumière de l'ajustement de la main-d'œuvre accompagnant la modernisation de l'économie portugaise, et la nécessité de disposer de plus de travailleurs qualifiés pour un éventail plus large d'emplois. Il peut également considérer les lacunes passées du système scolaire et les progrès qui ont été accomplis pour les combler. Les perspectives d'emploi des personnes peu qualifiées risquent de se détériorer dans le contexte d'une concurrence mondiale. Il va devenir absolument essentiel d'améliorer les niveaux d'instruction et de compétences pour atteindre les objectifs de justice et de cohésion sociales, ainsi que pour renforcer les performances économiques nationales à l'aide de biens et de services à plus forte valeur ajoutée.

## Situation actuelle

Au milieu des années 70, 20 % environ de tous les individus âgés de 15 à 64 ans étaient illettrés, et moins de 5 % avaient terminé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, jusqu'à la 12<sup>e</sup> année (MCTES, 2006). En dépit du nombre limité d'enseignants disponibles et de la faiblesse des niveaux d'instruction des parents, le Portugal a enregistré une croissance rapide de ses taux de scolarité au cours des deux dernières décennies. La quasi-totalité de la population suit la scolarité obligatoire jusqu'au bout. Les taux d'obtention du diplôme de 12<sup>e</sup> année des jeunes jusqu'à 22 ans sont passés de 38 % en 1993 à 50 % en 2004 (Plan technologique 2006). Les meilleurs élèves du Portugal sont parmi les meilleurs à l'échelle mondiale. Toutefois, les niveaux d'instruction restent dans l'ensemble inférieurs à la moyenne européenne de 85 % pour ce groupe d'âge. Dans son Plan technologique, le Portugal s'est donné pour objectif d'atteindre 65 % d'ici 2010. Face au déséquilibre de l'offre de programmes scolaires et aux faibles taux de progression et de réussite des élèves, trop de jeunes gens n'ont que peu d'options lorsqu'ils entrent sur le marché du travail et guère de possibilités de suivre des formations post-obligatoires, professionnelles et supérieures.

Le pourcentage de diplômés du supérieur dans la population active portugaise est passé de 2 % en 1992 à 11 % en 2003, et leur nombre s'est hissé de 6 000 à 30 000 par an (ministère du Travail et de la Sécurité sociale, 2006). Cette progression du nombre de diplômés est masquée par le manque d'attention portée aux besoins de formation de la main-d'œuvre générale actuelle et future.

Comme indiqué dans le premier chapitre, le Portugal a, après la Turquie, la plus petite part (20 %) des 25-64 ans ayant terminé ou dépassé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire (OCDE, 2005). Quelque 75 % de la population active totale ont suivi moins de neuf années de scolarité, 62 % moins de sept années et 50 % moins de cinq années (MCTES, 2006).

Environ 15 % des élèves ne terminent pas aujourd'hui la neuvième année d'école (niveau obligatoire depuis 1986) et 60 % ne terminent pas la douzième année (70 % pour les garçons). En outre, si les taux d'inscription dans l'enseignement supérieur ont doublé en l'espace de dix ans, environ 40 % des étudiants ne terminent pas leurs études supérieures et n'obtiennent pas de diplôme. Les taux élevés de redoublement et d'abandon dans l'enseignement post-obligatoire représentent un gaspillage des ressources humaines que le Portugal ne peut tout simplement pas se permettre. Le pays ne peut pas non plus ignorer le problème des forts taux de redoublement des élèves qui terminent tout de même leurs études mais qui mettent plusieurs années de plus que la normale. Les élèves devraient logiquement achever le deuxième cycle de l'enseignement secondaire avant leurs 20 ans.

Comme le montre le tableau 4.1, la population du Portugal est l'une des moins qualifiées des pays membres de l'OCDE.

Tableau 4.1. **Indicateurs comparatifs sur l'enseignement supérieur, Portugal et OCDE**

| Pourcentage des 25-64 ans diplômés de l'enseignement supérieur | Portugal | Moyenne de l'OCDE | Classement du Portugal |
|--|----------|-------------------|------------------------|
| Supérieur type B – total                                       | 2        | 8                 | 23/24                  |
| Supérieur type A – total                                       | 8        | 15                | 27/30                  |
| Programmes de recherche avancés – total                        | 1        | 1                 | 9/12                   |

Source : OCDE (2006), Indicateurs comparatifs sur l'enseignement supérieur préparés pour l'équipe d'examineurs.

Le Portugal a un défi de taille à relever : combler son retard par rapport aux autres pays de l'OCDE concernant la part de la population âgée de 25 à 34 ans diplômée de l'enseignement supérieur (voir le chapitre 1, graphique 1.5). Bien que ce pourcentage ait progressé de 9 % à 16 % entre 1991 et 2003 au Portugal, les pays de l'OCDE ont augmenté leur participation moyenne pour ce groupe d'âge de 20 % à 29 %, et le Portugal sur cet indicateur a rétrogradé du 18<sup>e</sup> rang sur 21 au 25<sup>e</sup> sur 30 (voir l'annexe A).

### **Démographie et demande future en matière d'enseignement supérieur**

Comme dans d'autres pays développés, la combinaison du recul des taux de natalité, de l'augmentation de l'espérance de vie et des faibles niveaux

d'immigration entraîne un vieillissement de la population du Portugal. Le tableau 1.2 (chapitre 1) montre que la population jeune devrait diminuer de l'ordre de 100 000 individus, soit 20 %, entre 2005 et 2020 (MCTES, 2006). Le groupe d'âge des 15-29 ans, qui constitue jusqu'à présent la principale source de la demande d'enseignement supérieur, devrait perdre 500 000 personnes au cours de la même période, c'est-à-dire une diminution moyenne annuelle de 30 000 (1.4 %). Toutes les régions du Portugal ne seront pas touchées de la même manière : l'intérieur du pays devrait subir les baisses les plus importantes.

Le recul de la demande d'enseignement supérieur a commencé à se faire sentir en 1994, mais l'offre de places a continué d'augmenter. À mesure que le déséquilibre entre l'offre et la demande se creusait, plusieurs établissements privés et certains établissements d'enseignement supérieur publics ont cherché à attirer des étudiants dont les perspectives de réussite étaient relativement faibles dans un système dominé par des critères de type scolaire. Les pouvoirs publics ont mis en place plusieurs mesures destinées à renforcer l'évaluation du niveau des élèves candidats à l'enseignement supérieur, probablement pour préserver la qualité des étudiants admis. Parallèlement, les coûts des études supérieures ont augmenté, ce qui a donné lieu à des hausses des droits d'inscription en 1997, puis à nouveau en 2003. Aucun élément ne permet de conclure que les droits d'inscription freinent les élèves qui souhaitent poursuivre des études supérieures ou les empêchent d'accepter une place proposée dans l'enseignement supérieur. Toutefois, les effectifs d'étudiants diminuent progressivement depuis 1997 dans tous les secteurs de l'enseignement supérieur, en particulier depuis 2000, la baisse des inscriptions dans les établissements privés étant deux et demi à trois fois supérieure à celle des établissements publics (MCTES, 2006).

Il est intéressant de noter que la baisse du taux annuel moyen global des effectifs dans l'enseignement supérieur, qui a été de 3 % ces dernières années, est deux fois supérieure au recul démographique, ce qui laisse supposer que le problème n'est pas uniquement d'ordre démographique. On constate également des fluctuations d'année en année; par exemple une hausse pour l'année 2006/07 est largement attribuée à l'augmentation du nombre d'étudiants adultes et d'étudiants à temps partiel. Il semble exister une certaine corrélation entre l'évolution des cadres d'action gouvernementale et les stratégies de positionnement spécifiques des établissements, corrélation qui accentue le problème global. Si l'on devait encore renforcer les conditions générales d'admissibilité des étudiants ou supprimer des programmes qui attirent peu d'étudiants, les pressions qui s'exercent sur les établissements et sur les candidats éventuels risqueraient encore de s'accroître. L'évolution de la demande plaide en faveur d'une méthode d'action plus progressive que cela n'a été le cas jusqu'à présent au Portugal.

Le recul de la participation des 18-24 ans ne s'explique pas uniquement par l'évolution démographique mais aussi par les taux d'échec dans l'enseignement secondaire. Si les taux de réussite dans le secondaire étaient plus élevés, il est probable qu'il y aurait plus qu'assez d'étudiants supplémentaires pour compenser la baisse globale du nombre d'individus pour ce groupe d'âge. Cependant, pour améliorer les taux de participation, de progression et de réussite, il faudra changer radicalement deux aspects préoccupants du système d'enseignement secondaire portugais : son orientation trop théorique, qui ne convient pas aux élèves qui pourraient bénéficier d'une orientation plus professionnelle et d'une approche pratique de la formation; et une tendance à négliger les élèves qui n'atteignent pas les niveaux de résultats attendus et à faire peu de cas des besoins de perfectionnement de multiples apprenants.

D'autres cohortes pourraient également tirer parti d'un système d'enseignement supérieur correctement structuré, dont des effectifs accrus pourraient stimuler la demande globale de services d'enseignement supérieur. Il faut mettre davantage l'accent sur les possibilités de formation institutionnalisée et non formelle en direction des adultes. Il faudra de nouvelles formes de soutien à l'apprentissage et de nouveaux modes de prestation des services d'enseignement et de formation, dans des lieux, à des horaires et sous des formes pratiques et adaptés aux apprenants.

Le programme gouvernemental Nouvelles opportunités marque une prise de conscience certaine de la nécessité de prendre en considération un éventail plus large d'apprenants et de répondre à leurs divers besoins grâce à des actions novatrices. On peut citer par exemple les stratégies de double certification (générale et professionnelle) pour les programmes de formation professionnelle initiale, qui prévoient de faire passer de 22 % à 50 % la part des programmes technologiques proposés aux élèves du deuxième cycle du secondaire d'ici 2010, et de créer des passerelles entre les parcours d'enseignement de type général, technique et professionnel. Ces mesures devraient contribuer à rendre l'enseignement du deuxième cycle du secondaire plus intéressant et mieux adapté pour les jeunes dont les besoins n'ont pas été correctement pris en compte jusqu'à présent. Il faut pour cela changer le sentiment apparemment largement partagé selon lequel les programmes d'enseignement technique constituent une solution de repli en cas d'échec du cursus général plutôt qu'un choix délibéré; il faut également améliorer l'image des carrières techniques à visée sociale. En outre, de nouveaux programmes de formation seront élaborés à l'intention de la population active afin qu'un million de travailleurs actuels puissent bénéficier d'une formation de qualité, sur la base d'un processus qui a fait ses preuves, le Programme de reconnaissance, validation et certification des compétences, lancé en 1999. Le Plan technologique national a également pour objectif

d'accroître les taux de participation en matière de formation tout au long de la vie, de 4.8 % à 12.5 % de la population d'ici 2010. Toutes ces mesures offrent la possibilité aux établissements d'enseignement supérieur d'élaborer des programmes adaptés à divers groupes d'apprenants, et il serait indiqué et souhaitable que les instituts polytechniques participent à ces initiatives.

### **Le marché de l'emploi et l'enseignement supérieur**

En 2006, 14 % de la population active était diplômée de l'enseignement supérieur (MCTES, 2006). Le seuil des 15 % pour 2010, établi dans le Plan technologique, pourrait très bien être franchi. La part des diplômés du supérieur sur le marché du travail, en pourcentage de l'ensemble des nouveaux venus, est passée de 2 % en 1992 à 11 % en 2002. Pour les groupes d'âge 20-23 ans et 23-26 ans, les diplômés représentaient, respectivement, 47 % et 40 % des nouveaux venus en 2003 (MCTES, 2006). Plusieurs contributions donnent à penser que le marché du travail au Portugal commence à connaître un excès de diplômés. D'autres estiment que l'adéquation entre les diplômés et le marché du travail est loin d'être optimale. Certains mettent en avant des problèmes d'équilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre diplômée, mais précisent que ces problèmes sont davantage d'ordre qualitatif que quantitatif.

Entre 2000 et 2005, le nombre de diplômés du supérieur est passé de 472 000 à 687 000, soit 9 % de hausse par an en moyenne (ministère du Travail et de la Sécurité sociale, 2006). Cet afflux de diplômés a été absorbé par le marché du travail malgré une contraction de l'emploi total au cours de cette période. En 2005, 46 200 diplômés du supérieur étaient inscrits au chômage (ministère du Travail et de la Sécurité sociale, 2006). Ce chiffre inclut des diplômés se destinant à la fonction publique, en particulier des enseignants, touchés par des compressions d'effectifs en raison des pressions fiscales et démographiques. Autrement dit, la légère hausse du taux de chômage des diplômés révèle des problèmes du côté de la demande sur le marché du travail et non du côté de l'offre de diplômés. Le taux de chômage des diplômés (6.3 %) est inférieur au taux national (7.6 %) et inférieur à celui des personnes moins qualifiées (8.0 % au niveau d'instruction secondaire, 7.8 % au niveau d'éducation de base) (ministère du Travail et de la Sécurité sociale, 2006). La durée moyenne du chômage pour les diplômés (8 mois) est nettement inférieure à la durée moyenne nationale (15 mois). Les diplômés du supérieur présentent généralement des taux d'absorption sur le marché du travail plus élevés, des périodes de chômage moins fréquentes et des revenus supérieurs aux autres. En 2003, les revenus des diplômés étaient 2.3 fois plus élevés que la moyenne et 3.4 fois supérieurs à ceux des travailleurs les moins qualifiés (ministère du Travail et de la Sécurité sociale, 2006). On ne constate pas de problème manifeste d'excès de l'offre de diplômés.

La question de l'adéquation des diplômés aux besoins du marché du travail est plus complexe. Le Plan technologique a pour objectif d'accroître le nombre des diplômés (âgés de 20 à 29 ans) en science et en technologie à 12 pour 1 000 habitants (contre 8.2 actuellement). Cet objectif répond à l'insuffisance relative des niveaux de qualification dans les domaines scientifique et technologique, qui pourraient alimenter la prochaine vague de croissance économique. Le tableau 4.2 présente l'évolution de la composition des diplômés du supérieur embauchés dans le secteur privé, par domaine d'études, entre 1994 et 2004. La part des diplômés en sciences de l'ingénieur et en sciences naturelles a reculé de 2.6 points de pourcentage, passant de 25.1 % à 22.5 %, au cours de cette période. Toutefois, l'évolution récente de la composition des effectifs dans l'enseignement supérieur, présentée dans le tableau 4.3, est davantage conforme aux orientations souhaitées par les pouvoirs publics.

Tableau 4.2. **Diplômés nouveaux venus sur le marché du travail, par domaine d'études, 1994 et 2002**

En pourcentage

| Domaine d'études                | 1994          | 2002           |
|---------------------------------|---------------|----------------|
| Économie/gestion                | 22.2          | 19.8           |
| Ingénierie                      | 18.7          | 17.2           |
| Lettres                         | 3.4           | 6.2            |
| Sciences naturelles             | 6.4           | 5.3            |
| Sciences de l'éducation         | 7.6           | 4.6            |
| Sciences de la santé            | 4.7           | 4.2            |
| Sciences sociales               | 7.9           | 6.0            |
| Relations internationales       | 3.1           | 2.3            |
| Agriculture, sylviculture, etc. | 3.7           | 1.0            |
| Autres                          | 22.2          | 3.4            |
| Total                           | 100 % = 7 342 | 100 % = 28 372 |

Source : Escaria et Madruga (2006).

Trois observations peuvent être faites à propos de ces tableaux. La première est que le système portugais, malgré le *numerus clausus* strictement applicable en médecine et dans d'autres programmes liés aux sciences médicales, semble assez souple dans le temps en termes d'effectifs par domaine d'études. Deuxièmement, la baisse des effectifs dans les lettres et les sciences sociales reflète en partie la contraction de l'offre des prestataires privés au cours de cette période. Autrement dit, la flexibilité apparente du système reflète le recul de sa composante privée. Reste à savoir si les tendances constatées traduisent également l'évolution de la demande du côté des étudiants, de l'offre des prestataires, des conditions sur le marché du travail ou d'une combinaison de ces différents facteurs. La diminution des

Tableau 4.3. **Composition des effectifs dans l'enseignement supérieur, 1995/96 et 2005/06**

En milliers

| Domaine d'études             | 1995/96 | (%)     | 2005/06 | (%)     |
|------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Enseignement                 | 30.3    | (10.0)  | 26.3    | (7.2)   |
| Lettres et sciences humaines | 28.6    | (9.1)   | 31.6    | (8.6)   |
| Sciences sociales et droit   | 125.5   | (40.0)  | 116.3   | (31.6)  |
| Science et technologie       | 87.5    | (27.9)  | 107.4   | (29.2)  |
| Agriculture                  | 8.9     | (2.8)   | 7.0     | (1.9)   |
| Sciences de la santé         | 21.7    | (6.9)   | 58.8    | (16.0)  |
| Services                     | 10.8    | (3.4)   | 20.5    | (5.6)   |
| Total                        | 313.4   | (100.0) | 367.9   | (100.0) |

Source : Ministère du Travail et de la Sécurité sociale (2006).

effectifs et des diplômés en agronomie fait probablement écho à l'évolution du marché du travail plus qu'à celle des structures de prestation, dans la mesure où plusieurs établissements continuent de proposer des programmes dans ce domaine en dépit du manque d'étudiants. D'autres tendances dénotent peut-être la féminisation des effectifs de l'enseignement supérieur, avec des pourcentages élevés d'étudiantes en sciences humaines et sociales, en sciences de l'éducation et dans le domaine de la santé, ainsi que des lacunes correspondantes dans la préparation des élèves en mathématiques et en sciences dans le secondaire. La troisième observation est qu'une proportion notable et croissante d'étudiants et de diplômés semble se destiner à des emplois dans les services, dans la logique de l'évolution structurelle de l'économie portugaise. Parmi les diplômés embauchés dans le secteur privé en 2000, seuls 15 % ont trouvé un emploi dans le secteur manufacturier et moins de 1 % dans le secteur primaire. Il n'y a pas de signe flagrant de décalage entre la main-d'œuvre diplômée et les attentes du marché du travail.

### **Améliorer l'intégration et l'efficacité : une nécessité pour les programmes d'enseignement**

Les programmes d'enseignement supérieur vont devoir répondre plus efficacement aux besoins de deux nouvelles catégories d'apprenants : un groupe plus nombreux de jeunes sortant du système scolaire en ayant suivi des études technologiques et d'autres cursus spécialisés, et des apprenants adultes qui cherchent à renforcer leurs qualifications et à faire reconnaître leur formation antérieure à travers leur expérience. De nouveaux parcours devront être prévus pour les apprenants, notamment des programmes diplômants postsecondaires et de formation complémentaire, des programmes courts et des programmes classiques. Les projets gouvernementaux élaborés dans le cadre de l'initiative Nouvelles opportunités devraient permettre d'accroître le nombre de candidats à

l'enseignement supérieur et de diversifier la composition des effectifs d'étudiants. Les établissements d'enseignement supérieur devront élargir leurs effectifs et proposer de nouveaux types de programmes, dispensés selon des modes de prestation nouveaux, afin de prendre en compte un éventail bien plus grand de milieux, d'expériences, d'aptitudes, de motivations et de possibilités de formation. De même que toute une batterie de mesures est envisagée pour transformer l'enseignement du deuxième cycle du secondaire et accueillir un ensemble plus diversifié d'élèves, venant de milieux différents et ayant des aptitudes et des aspirations différentes, de même l'enseignement supérieur devra être réformé.

La transformation de l'enseignement supérieur sera complexe, en premier lieu pour les établissements eux-mêmes, et en particulier pour les universités et les instituts polytechniques publics. Très peu d'entre eux ont établi des liens structurés avec des entreprises, et ils sont nombreux à mal comprendre l'évolution et les attentes du marché du travail. Nombre d'entre eux semblent ne pas avoir compris ni s'être adaptés au passage, au cours des deux dernières décennies, d'un système élitiste à un système de masse, dans lequel les étudiants sont issus de différents milieux et où les établissements ont la responsabilité de prendre en compte la diversité des situations et des attentes. Ils sont encore trop nombreux à persister dans leur refus d'accepter la responsabilité de la réussite des étudiants qu'ils admettent. L'équipe d'examineurs a été surpris par l'attitude de certaines universités envers leurs étudiants, en particulier celles qui attirent les meilleurs élèves mais qui pourtant voient échouer deux sur cinq d'entre eux. La diversification continue des étudiants du supérieur nécessitera une remise à plat complète du rôle fondamental et de la finalité des universités et instituts polytechniques publics dans la société portugaise moderne.

Les universités et instituts polytechniques privés sont essentiellement concernés par les diplômes de commerce, de gestion et des sciences de la santé. Plusieurs établissements proposent des programmes très spécialisés (aéronautique, par exemple) et plusieurs s'occupent de domaines d'activité particuliers du secteur privé, tels que la formation. De nombreux établissements privés craignent, au vu de la baisse de la demande et de la nécessité d'imposer des droits d'inscription plus élevés que les établissements subventionnés par l'État, de continuer de perdre des étudiants et des parts de marché. Plusieurs d'entre eux voient dans le marché des apprenants adultes, compte tenu des modalités d'admission plus souples prévues pour les apprenants de 23 ans et plus, une nouvelle source de croissance. De nombreux prestataires privés entreprennent également des actions novatrices et proposent des conditions d'apprentissage souples, notamment des cours du soir et pendant le week-end, des modalités particulières pour les cours pour adultes et des formations sur le lieu de travail. Il est probable qu'ils vont

proposer de plus en plus de programmes personnalisés pour répondre aux besoins de l'industrie et des entreprises, à des horaires et dans des lieux pratiques pour les apprenants. Ils devraient également maîtriser leurs prix grâce à diverses mesures d'économie. L'expansion des prestataires privés dans des secteurs de demande non traditionnelle suppose de mettre en place de nouvelles mesures d'assurance de la qualité, qui soient à la fois fiables et adaptées à des formes de prestation originales.

## **Un nouveau rôle pour les instituts polytechniques**

Parmi divers systèmes nationaux et infranationaux d'enseignement supérieur, les instituts polytechniques se distinguent globalement des universités sur quatre points essentiels : leurs coûts unitaires par étudiant sont moins élevés, ils privilégient la formation pratique, leurs diplômés correspondent à des segments spécifiques (essentiellement intermédiaires) du marché du travail, et ils ne proposent pas de diplômes de recherche de niveau supérieur (doctorat et master de recherche). Les instituts polytechniques apportent ainsi une contribution importante à la pérennité d'un système d'enseignement supérieur de masse (par contraste à élitiste) et, en définitive, au passage ultérieur à un système universel. Les instituts polytechniques permettent une expansion efficiente et équitable du système. Ils admettent généralement des étudiants qui n'auraient autrement pas pu entrer à l'université et augmentent ainsi les taux de participation. En règle générale, ils aident leurs étudiants à progresser vers des niveaux acceptables. La présence d'étudiants issus de milieux défavorisés offre une perspective de mobilité sociale de génération en génération.

Les instituts polytechniques décernent leurs diplômes à un rythme plus rapide que celui des universités. Leurs diplômés sont formés notamment pour des secteurs contribuant à la croissance de la productivité nationale par l'exploitation des compétences et l'adoption des technologies. Dans certains domaines de formation, les coûts des programmes des instituts polytechniques sont proches de ceux de l'université. Au total cependant, les instituts polytechniques ont pour vocation de générer un plus grand volume de diplômés, au moyen de programmes plus courts que ceux des universités. Les frais généraux d'un institut polytechnique sont en général inférieurs à ceux d'une université, qui prend en charge des infrastructures de recherche en plus de celles d'enseignement. Les coûts unitaires annuels par étudiant sont donc moindres pour les instituts polytechniques que pour les universités.

Trois raisons globales expliquent généralement l'exclusion des instituts polytechniques du domaine de la recherche : une disponibilité limitée de capacités de recherche de qualité et la nécessité de concentrer plutôt que de disperser ces capacités; les coûts élevés que suppose l'excellence scientifique et la nécessité de maîtriser les coûts généraux de la recherche et du système

de formation axée sur la recherche; et la nécessité pour les instituts polytechniques de se concentrer sur la transmission et l'application des connaissances et non sur leur création et leur préservation. Les instituts polytechniques contribuent au système d'innovation national par le développement des compétences et le transfert de technologie.

Les actions entreprises pour définir précisément les limites entre les universités et les instituts polytechniques n'ont pas bien réussi dans un certain nombre de pays. Les lignes de séparation traditionnelles entre les différents types d'établissement selon leurs missions présentent des difficultés considérables, qu'il s'agisse des distinctions entre travail intellectuel et travail manuel, théorie et pratique, ou formation scolaire et formation professionnelle. Le parcours universitaire de spécialistes tels que médecins, ingénieurs et comptables comprend des dimensions professionnelles, de même que la formation des infirmières, des enseignants et des techniciens comporte des parties théoriques.

Les distinctions utilisées pour établir cette division binaire entre universités et instituts polytechniques sont arbitraires et se brouillent inévitablement aux extrémités, notamment lorsque de nouveaux emplois d'auxiliaires et de techniciens à forte intensité de qualifications se développent. D'une part, les normes de l'enseignement supérieur incitent généralement les établissements retardataires à tenter d'imiter les caractéristiques universitaires. D'autre part, les universités empiètent parfois sur les disciplines et les types de programmes réservés aux instituts polytechniques, notamment en période de contraction de la demande d'étudiants classiques. Les missions ont ainsi tendance à se rapprocher et les responsables ont recours à certaines formes de compromis, comme par exemple inclure dans les universités des éléments propres aux instituts polytechniques, fusionner des établissements ou assouplir les restrictions sur les activités des instituts polytechniques. Ces mesures ont plus ou moins de succès selon les pays et dépendent souvent de la clairvoyance des dirigeants d'établissement et de la qualité de l'exécution, de la détermination à répondre aux besoins de différents publics et de l'obligation de rendre compte des services qui leur sont fournis.

La loi portugaise de 1979 constitue une déclaration raisonnablement explicite de l'orientation que doit avoir l'enseignement polytechnique, à la fois sur la priorité donnée à l'enseignement et sur le type de diplômé attendu. L'enseignement polytechnique est défini ainsi : « un enseignement prioritairement appliqué et technique et une orientation fortement professionnelle, en vue de former des techniciens de niveau intermédiaire pour l'industrie, les entreprises de services et les unités pédagogiques. »

L'équipe d'examineurs a vu des preuves de l'engagement de certains instituts polytechniques envers le développement économique et culturel de leur région. Dans le meilleur des cas, les instituts ont un engagement actif avec

leurs étudiants potentiels et leurs écoles, transfèrent des connaissances aux entreprises et mettent en place des services décentralisés en direction des populations locales. La plupart des représentants d'instituts polytechniques reconnaissent que ces établissements ont été créés pour promouvoir l'égalité d'accès, en particulier pour les jeunes issus de milieux défavorisés, les femmes et les populations des régions intérieures. Tous n'ont pas pu apporter la preuve qu'ils cherchent véritablement à respecter ces priorités. Au vu du déclin des effectifs et de la diminution des niveaux de financement, l'intérêt actuel que suscite l'engagement en faveur du « principe de proximité » s'apparente dans certains cas à une tentative pour obtenir une aide particulière.

Indépendamment de quelques pratiques exemplaires, l'équipe d'examineurs en conclut que les instituts polytechniques portugais se sont largement éloignés de leur objectif. Il n'y a rien de distinctif dans l'enseignement dispensé dans ces instituts, malgré les déclarations sur le rôle sectoriel et la mission. La quasi-totalité des représentants d'instituts polytechniques ont indiqué au cours des discussions que leur établissement souhaitait devenir une université. Les éléments mis à la disposition de l'équipe d'examineurs montrent que les instituts polytechniques ne cherchent pas à travailler avec les entreprises. Leur stratégie en matière de programmes est fondée en premier lieu sur le contenu et reste théorique, à l'image de l'enseignement universitaire. Leurs programmes ne prévoient pas suffisamment d'expérience professionnelle et de stages. Ils fournissent très peu de programmes courts d'enseignement et de formation professionnels et ne contribuent pas à améliorer les taux de réussite dans le deuxième cycle du secondaire. Ils négligent également les possibilités d'enseignement postsecondaire et technique, nécessaires pour répondre aux besoins des étudiants peu aptes aux études universitaires ou qui sont sortis du système éducatif.

Dans l'ensemble, les instituts polytechniques pourraient consentir beaucoup plus d'efforts pour concilier leurs intérêts et leur contribution à la société. Ils doivent revenir à leur mission première, qui est de générer des diplômés aptes à travailler, avec un savoir-faire pratique étayé par des capacités d'analyse et de résolution de problèmes. Ils doivent également se considérer, et faire en sorte que la société les considère, comme une source majeure d'enseignement et de formation post-obligatoire en direction des nouveaux apprenants, c'est-à-dire les jeunes auparavant exclus et les adultes faisant l'objet de l'initiative Nouvelles opportunités.

Les pouvoirs publics cherchent à renforcer la perception selon laquelle les instituts polytechniques doivent être distincts des universités et être reconnus pour la singularité et l'importance de leur rôle. La loi 74/2006 précise que le système universitaire et le système des instituts polytechniques ont « une valeur et une exigence égales mais des vocations différentes ». Les distinctions se reflètent dans les objectifs des diplômes proposés par les

instituts polytechniques et les universités. Le master décerné dans les instituts polytechniques doit permettre au diplômé d'acquérir « une spécialisation professionnelle », alors qu'on attend d'un diplômé de master universitaire « l'innovation dans la recherche ». La licence obtenue dans les instituts polytechniques doit répondre à l'objectif suivant : « Mettre particulièrement l'accent sur des enseignements axés sur l'exercice d'une activité professionnelle, et prévoyant l'application des connaissances acquises aux tâches effectives du profil professionnel correspondant. »

Cependant, les instituts polytechniques entendent des messages contradictoires. On leur demande d'améliorer les qualifications de leur personnel enseignant jusqu'au niveau du doctorat – leurs financements dépendent en effet aujourd'hui en partie du niveau de qualification de leurs enseignants – et pourtant, ils ne doivent pas être des établissements de recherche, ils ne doivent pas proposer de formations axées sur la recherche et on leur rappelle que leur approche de l'enseignement supérieur doit être orientée vers l'application. Ils apprennent qu'on envisage d'intégrer certains instituts polytechniques dans des universités, ils entendent qu'ils devront peut-être proposer des programmes courts postsecondaires avec leurs budgets de fonctionnement actuels et ils voient une fraction de la part de marché qu'ils ont réussi à conquérir au cours des années, et sur laquelle leurs budgets sont calculés, rognée par la concurrence des universités et de prestataires privés. Il est nécessaire de définir plus explicitement la place des instituts polytechniques et leur caractère distinctif.

Les observations faites sur les effectifs d'étudiants, sur la demande de main-d'œuvre et sur la rentabilité de l'offre de programmes éducatifs donnent à penser qu'il n'y a pas de besoin évident d'augmenter les effectifs dans les universités, sauf dans les programmes de niveau supérieur axés sur la recherche, mais uniquement dans les disciplines pour lesquelles le Portugal atteint les niveaux les plus hauts de l'excellence scientifique internationale. La croissance future des effectifs dans l'enseignement supérieur devrait se concentrer essentiellement sur les instituts polytechniques, ce qui suppose d'accepter des différences fondamentales entre les missions de l'université et celles des instituts polytechniques, en termes d'étudiants admis, de coûts de production et de résultats des diplômés. L'équipe d'examineurs n'est pas en mesure de déterminer dans quelle mesure les établissements et les divers groupes d'intérêt (en particulier les étudiants, les parents et les employeurs) sont prêts à accepter des attentes définies sur une base horizontale et non verticale. D'un côté, l'histoire et la culture représentent des forces puissantes, de l'autre, la croissance et la survie dépendent de l'adaptation à une société en pleine mutation.

## La qualité de l'enseignement

### **Le processus de Bologne au Portugal**

La loi 74/2006 expose dans ses grandes lignes le passage du système d'enseignement supérieur portugais à un système réorganisé conformément au processus de Bologne. Il est bien précisé que ce processus « ne peut en aucun cas être abordé comme un simple changement formel » et l'attention est attirée sur le point central de la réforme envisagée :

« L'un des principes essentiels du processus de Bologne concerne le passage d'un modèle d'enseignement passif, fondé sur l'acquisition de connaissances, à un modèle s'appuyant sur le développement de compétences, à la fois génériques – fondamentales, interpersonnelles et systémiques – et spécifiquement associées au secteur de la formation, où les composantes expérimentales et de projet ont un rôle important. La définition des compétences, l'élaboration des méthodologies adaptées, la mise en œuvre du nouveau modèle : autant de défis auxquels les établissements d'enseignement supérieur doivent faire face. »

Au cours de l'examen, les établissements étaient occupés à présenter leurs projets de programmes conformes au processus de Bologne. Il est apparu au fil des discussions qu'ils se concentraient sur la restructuration de leurs programmes afin de mettre en place les trois cycles prévus, et sur le recensement des crédits ECTS pour les différents modules d'études des cycles. Le « Supplément au diplôme » a suscité moins de commentaires, et le passage du modèle d'acquisition de connaissances au modèle de développement des compétences (en réalité, un mélange des deux) a à peine été mentionné. On s'inquiète de savoir si, au Portugal comme dans de nombreux autres pays européens, la restructuration rapide des programmes pour respecter le modèle de Bologne tient compte des capacités souhaitées des diplômés, des résultats des nouveaux programmes, des nouveaux modes et outils d'apprentissage nécessaires pour développer les aptitudes, ainsi que des méthodes devant être utilisées pour démontrer et évaluer les compétences des apprenants.

Comme le montre le chapitre 2, chercher à se conformer au processus de Bologne le plus rapidement possible, en ne prêtant qu'une attention superficielle à la réforme envisagée des pratiques d'apprentissage et d'enseignement, se solderait par une occasion manquée de transformer le système éducatif portugais en un processus d'apprentissage fondé sur le développement des compétences. Si cette transition n'est pas mise en œuvre, il sera difficile au Portugal de parvenir à amener les jeunes exclus jusqu'au deuxième cycle de l'enseignement secondaire et à élargir les effectifs, jeunes et adultes, dans l'enseignement supérieur. La méthode d'enseignement prédominante au Portugal, qui consiste pour les étudiants à écouter et à assimiler passivement des connaissances et non à participer, questionner et acquérir une

expérience pratique, est la principale raison des faibles taux d'inscription et de réussite. L'habitude établie de ne pas offrir à de nombreux élèves et étudiants ce qu'ils sont en droit d'attendre du système d'enseignement ainsi que les taux démesurés de redoublement reflètent la prédominance d'un modèle d'enseignement fondé sur l'évaluation normative. Les réformes définies à Bologne envisagent un modèle de développement des compétences utilisant un mécanisme d'évaluation fondé sur des critères, ainsi que des modes d'apprentissage incitant les étudiants à participer activement, à cultiver leurs centres d'intérêt et à élargir leur horizon intellectuel. La transformation profonde des habitudes éducatives, avec tous les bouleversements que cela implique en termes de culture, de procédures et de compétences à l'école, dans les instituts polytechniques et à l'université, est essentielle pour accroître les effectifs, la progression et la réussite des apprenants.

Les discussions qui se sont déroulées avec des représentants d'établissements ont porté essentiellement sur le premier cycle de formation de trois ans. Plusieurs établissements ont signalé des créneaux particuliers pour des programmes plus courts, de 18 mois ou deux ans, notamment pour les études menant à des postes paraprofessionnels. Rien dans l'accord de Bologne n'empêche de proposer des programmes courts d'enseignement supérieur et il serait souhaitable de faire savoir aux établissements qu'ils peuvent élaborer ce type de programme. L'équipe d'examineurs n'a guère eu la possibilité d'étudier les projets concernant le second cycle d'études supérieures et les mécanismes de financement. Certains établissements ont semblé perplexes sur les options s'offrant à eux concernant la structure des programmes : 3+2, 4+1, programmes intégrés de cinq ans et autres configurations.

Au cours de l'examen, plusieurs représentants d'entreprise se sont plaints du fait que les diplômés, s'ils ont généralement de bonnes bases théoriques et capacités d'analyse, hésitent à formuler des recommandations pour résoudre des problèmes techniques, ont peur de faire des erreurs et manquent de qualités personnelles telles que l'analyse de la situation, le sens de l'initiative, la gestion de projet, le travail en équipe et le sens des relations humaines. On retrouve dans de nombreux pays ces faiblesses supposées perçues par les employeurs, et le Portugal n'a pas forcément de plus grandes difficultés que d'autres nations. Néanmoins, ces observations sont instructives pour diriger l'attention des pouvoirs publics sur l'efficacité de l'enseignement en vue de finalités diverses. Ce point est étudié plus loin dans le contexte de la qualité et du processus de Bologne.

Le Portugal manque actuellement de mécanismes systématiques d'assurance qualité dans l'enseignement supérieur. Le système précédent d'évaluation des prestataires est discrédité, non seulement en raison de ses lacunes, mais aussi à cause de l'absence de réaction des autorités lorsqu'un établissement refuse de coopérer ou propose des programmes inadaptés. La

loi 74/2006 prévoit un nouveau système d'homologation national et l'ENQA a fourni au gouvernement portugais un rapport indépendant contenant des recommandations pour l'application de procédures d'homologation des nouveaux programmes n'établissant pas de distinction en fonction du type d'établissement. Cette démarche met l'accent sur la nature des programmes d'études et sur les compétences des diplômés, ainsi que sur les niveaux des qualifications délivrées à l'issue de ces programmes.

Au cours des discussions organisées avec des enseignants et des administrateurs d'établissement d'enseignement supérieur, des étudiants et des employeurs de diplômés, il est devenu évident pour l'équipe d'examineurs que les niveaux étaient différents pour un même diplôme à travers les établissements publics et privés, et que cette situation était connue, en dépit d'une politique officielle « d'égale considération » des diplômés pour l'emploi dans le secteur public. Les employeurs privés semblent plus exigeants : plusieurs ont indiqué qu'ils embauchaient des diplômés de quelques universités uniquement et n'embauchaient pas de diplômés des instituts polytechniques. Les données disponibles sur l'emploi des diplômés donnent également à penser que les diplômés de certains établissements obtiennent généralement un emploi dans les trois mois qui suivent la fin de leurs études, alors que ceux d'autres établissements, pour les mêmes disciplines, peuvent attendre jusqu'à 18 mois avant de trouver un travail. On ignore dans quelle mesure ces préférences à l'embauche et ces différentes durées de recherche d'emploi ne font que refléter la notoriété des établissements. Le manque d'évaluations et de comparaisons fiables des résultats des diplômés selon les domaines d'études n'incite pas les établissements classiques à améliorer leurs performances et prive les diplômés d'établissements novateurs de la possibilité d'affronter la concurrence à armes égales sur le marché du travail.

Le Portugal doit élargir l'accès à l'enseignement supérieur et augmenter le nombre de diplômés sans abaisser les niveaux de qualité. Il n'existe pas de méthode fiable pour déterminer si des niveaux de qualité adéquats sont maintenus. L'équipe d'examineurs a été informée qu'une modification des critères d'admission des étudiants (par exemple la note de 95/200) avait été mise en œuvre afin de préserver les niveaux de qualité, mais n'a pas pu étudier d'éléments factuels reliant les critères d'admission aux taux de réussite des étudiants ou au niveau de compétence des diplômés. La politique d'admission en vigueur ne semble pas accorder suffisamment d'attention à son impact sur la qualité. Parallèlement, les incitations mises en place encouragent la hausse des flux d'étudiants et de diplômés, sans vérification de la qualité de la progression des étudiants.

La méthode actuelle de contrôle de la qualité, qui se fonde sur des critères normatifs, exclut trop d'étudiants. Une approche étroitement scolaire des examens fait échouer un nombre disproportionné d'élèves et d'étudiants

dans le système scolaire et dans l'enseignement supérieur, c'est pourquoi il est nécessaire d'adopter une approche novatrice. Une proportion plus grande et plus diversifiée d'élèves ayant terminé leurs études secondaires se présentera dans l'enseignement supérieur avec des parcours scolaires plus variés que la cohorte actuelle. Le système actuel d'examen d'entrée dans l'enseignement supérieur découle pour l'essentiel des exigences d'entrée établies par les universités. L'enseignement secondaire manquant en effet de finalités propres, les matières qui ne comptent pas pour l'entrée à l'université sont considérées comme inférieures aux autres.

Ce problème comporte des aspects à la fois culturels et structurels. Dans une situation en pleine évolution, une stratégie uniformisée de l'assurance qualité, qu'elle porte sur les inscriptions ou sur les diplômés du système d'enseignement supérieur, produirait des effets pervers. Au contraire, une stratégie d'assurance qualité « adaptée aux besoins » est préconisée, sur la base des niveaux minimums pour obtenir un diplôme, conformément aux compétences définies à Bologne. Cette stratégie favoriserait la diversité des effectifs et des choix possibles pour les étudiants, sans diminuer la qualité. Les élèves du secondaire seraient encouragés à suivre des matières qui les intéressent et pour lesquelles ils sont doués et, à partir de leurs résultats dans ces matières, à s'inscrire dans des programmes d'enseignement supérieur qui répondent à leurs attentes ainsi qu'à celles du marché du travail, conformément à l'objectif de la politique gouvernementale. Les établissements scolaires devront indiquer les niveaux d'instruction atteints au moyen de critères de performance; autrement dit, un dossier individuel doit indiquer les résultats de l'élève selon les critères d'évaluation de chaque matière enseignée. Il faudra également que les instituts polytechniques déterminent les capacités d'apprentissage des nouveaux étudiants et proposent des programmes de transition et des services de soutien axés sur l'apprentissage pour aider leurs étudiants à progresser.

Le lancement d'une méthode d'assurance qualité adaptée aux besoins pourrait être facilitée par l'élaboration d'un cadre national des qualifications. Un cadre de ce type définirait la structure des diplômes nationaux, l'objectif de chaque diplôme et les liens qui les unissent. Le cadre des qualifications doit donc décrire les compétences attendues des diplômés pour chaque niveau d'études, et servir de référence pour les évaluations de l'efficacité des programmes d'enseignement. Les niveaux de compétence attendus des diplômés, notamment le niveau minimal acceptable pour obtenir un diplôme, peuvent être déterminés par des procédures conjointes de comparaisons théoriques et pratiques des travaux des élèves et l'attribution de notes pour ces travaux. Ces mécanismes normatifs d'évaluation et de présentation de rapports constituent des éléments essentiels de la priorité accordée aux résultats de l'enseignement.

Pour l'enseignement supérieur, la structure des qualifications reflèterait des décisions prises en fonction du processus de Bologne, concernant la nomenclature, la durée et la finalité des diplômes décernés. L'objectif éducatif d'un diplôme, en vertu des principes énoncés à Bologne, serait défini par des descripteurs des capacités et qualités (compétences) attendues des diplômés pour chaque niveau d'études. Les expériences de formation des étudiants et leur niveau au regard des capacités attendues seraient consignés dans le « Supplément au diplôme », montrant ainsi la particularité et la valeur ajoutée d'un diplôme portugais. Le cadre des qualifications définirait également les parcours possibles qui s'offrent aux étudiants pour construire leur propre éventail de diplômes, y compris l'appréciation des qualifications par des études complémentaires, avec la reconnaissance des acquis à travers les qualifications précédentes et/ou l'expérience professionnelle. La qualité d'un programme d'enseignement serait évaluée sur la base de l'acquisition des compétences spécifiées pour le diplôme : l'évaluation qualitative se concentrerait donc en premier lieu sur les acquis. S'agissant des diplômes d'enseignement supérieur, pour mettre en place une méthode d'évaluation qualitative adaptée aux besoins, les descripteurs des diplômes universitaires doivent être distincts de ceux des instituts polytechniques. Les diplômés de l'université par exemple, doivent démontrer de grandes capacités d'analyse pouvant s'adapter à différentes situations. Les diplômés des instituts polytechniques de leur côté, doivent démontrer l'application de compétences techniques dans un emploi spécialisé exigeant un haut niveau de compétence. Les attentes liées aux aptitudes d'ordre théorique des diplômés de l'université pourraient être structurées de manière à être plus exigeantes que celles des diplômés des instituts polytechniques, alors que les capacités d'application de compétences techniques de haut niveau pourraient être plus rigoureuses pour les diplômés des instituts polytechniques que pour les universitaires. Les différents niveaux de compétence attendus pour les diplômés des instituts polytechniques et des universités pourraient être définis pour toutes les compétences des diplômés, y compris le sens de la communication, le travail en équipe et la capacité de résoudre les problèmes.

L'élaboration d'un cadre national des qualifications et des descripteurs de diplôme correspondants doit s'inscrire dans un processus de consultation de toutes les parties intéressées : gouvernement et Parlement, employeurs de diplômés, associations professionnelles, spécialistes, étudiants et organisations locales. Il est particulièrement important d'établir un dialogue général au Portugal, compte tenu du passé culturel du pays, qui pèse encore sur les positions actuelles concernant l'enseignement, en vue de construire un nouvel engagement social en faveur d'un système d'enseignement supérieur différencié, dans lequel les diplômés des instituts polytechniques sont recherchés pour les compétences particulières qu'ils peuvent offrir afin d'accroître la productivité et de répondre aux besoins de la société. Un

système de consultation global serait également utile pour rapprocher les acteurs de l'enseignement secondaire, de la formation professionnelle, de la formation des adultes, de l'enseignement supérieur et de la formation complémentaire. Un processus de ce type pourrait aider à mieux définir les différences mais aussi les points communs des programmes, et qui plus est, accroître les possibilités d'établir des ponts entre ces divers programmes.

L'équipe d'examen de l'ENQA a mis davantage l'accent sur les structures et procédures d'homologation que la présente équipe d'examineurs n'a été en mesure de faire ou mandatée pour le faire. L'ENQA privilégie une démarche impliquant l'évaluation de chaque programme, complétée par des audits de la qualité réguliers pour l'ensemble d'un établissement donné, étant entendu que la fréquence, et peut-être la portée, de ces audits dépendrait des résultats passés des établissements. L'équipe d'examineurs approuve en principe une telle approche, et son application devrait pouvoir être étendue dans deux directions principales.

Premièrement, les évaluations qualitatives spécifiques aux programmes pourraient être étendues au-delà de l'homologation des programmes nouveaux et de la vérification des niveaux acceptables pour les programmes proposés par des établissements reconnus. Une procédure de consultation sur les évaluations de programme, faisant intervenir des prestataires, des employeurs, des associations professionnelles et des étudiants, pourrait contribuer à établir un consensus national sur les niveaux de résultats attendus pour les diplômes universitaires et pour les diplômes des instituts polytechniques dans des disciplines données, telles que les sciences de l'ingénieur, la comptabilité, le droit, les études d'infirmière ou le professorat dans les établissements d'enseignement secondaire. Cette procédure permettrait de prendre en compte : les acquis, la compréhension, les compétences et autres qualités qu'un étudiant doit posséder à l'issue du cursus suivi; le cadre conceptuel conférant à une discipline son identité et sa cohérence; l'exigence et le défi intellectuels au regard des compétences nécessaires pour appréhender le domaine étudié; les types d'expérience et d'apprentissage susceptibles d'aider les étudiants à assimiler les connaissances, la compréhension et les compétences souhaitées; et les formes d'évaluation appropriées pour mesurer les performances des étudiants par rapport aux résultats éducatifs attendus. De cette façon, les réformes envisagées dans le cadre du processus de Bologne pourraient être adaptées de manière concrète au contexte du Portugal.

Deuxièmement, l'évaluation de la qualité spécifique aux programmes pourrait être étendue, au niveau des établissements d'enseignement supérieur, pour encourager une approche novatrice de l'amélioration de la qualité. L'accent serait alors mis sur les responsabilités de l'établissement relatives à l'élaboration des programmes, aux possibilités de formation, à l'évaluation de l'enseignement et aux résultats des étudiants. À ce niveau, les

débats internes et l'engagement avec des parties prenantes extérieures viseraient à définir les moyens spécifiques par lesquels un établissement construit, dispense et évalue ses programmes d'études, conformément à sa mission. Les observations formulées par des groupes d'évaluation extérieurs, dans le cadre du cycle d'examen des programmes, constitueraient un élément important du processus d'amélioration de la qualité.

L'attention portée aux résultats de l'enseignement représente une part nécessaire mais non suffisante de l'assurance de la qualité de l'enseignement. Un cadre national des qualifications définit des attentes d'ordre général, sans restreindre les formes de prestation des services éducatifs, par exemple entre des prestataires publics et privés. Cette approche va dans le sens du principe de contestabilité de l'offre de services, à l'intérieur des pays et à l'échelle internationale. Toutefois, d'autres principes d'intérêt général doivent également être préservés; ils sont liés à l'intégrité des prestataires, à la nature de l'expérience des étudiants et à la protection des étudiants. Pour ce qui est de l'agrément des prestataires, le principe de neutralité concurrentielle demande que tous les prestataires puissent, dans une égale mesure, démontrer des niveaux acceptables, notamment en termes d'orientation pédagogique, de programmes et de pédagogie, d'accès aux ressources éducatives, de viabilité financière (protection des étudiants en cas d'insolvabilité, séparation ou fusion) et de probité.

## Conclusion

L'équipe d'examineurs propose les recommandations pratiques suivantes, essentiellement à l'intention des pouvoirs publics.

### **Un rôle plus important pour les instituts polytechniques**

- La croissance future dans l'enseignement supérieur du niveau prélicence devrait se situer en premier lieu au niveau des instituts polytechniques, au moins jusqu'en 2010.
- Pour les nouveaux étudiants portugais – les jeunes auparavant exclus et les apprenants adultes – les instituts polytechniques devraient représenter la principale voie de l'enseignement supérieur, englobant la formation professionnelle et la formation complémentaire, le cas échéant, pour répondre aux besoins des apprenants.
- Les instituts polytechniques devraient être spécifiquement appelés à générer des diplômés employables, possédant des compétences techniques de haut niveau et un savoir-faire pratique s'appuyant sur des capacités d'analyse, de résolution de problèmes et de communication de niveau élevé.
- Les instituts polytechniques devraient être dotés de ressources spécifiques pour élaborer de nouveaux modes de prestation et de nouveaux services

afin de répondre aux multiples besoins de formation d'une population étudiante plus diversifiée.

- Plusieurs parcours nouveaux devront être ouverts aux apprenants, notamment des programmes diplômants d'enseignement postsecondaire et de formation complémentaire et des programmes diplômants de courte durée.

### **Un cadre national des qualifications**

- Il serait souhaitable d'élaborer un cadre national des qualifications, à l'issue d'un vaste processus de consultation mettant l'accent sur la structure des diplômes décernés au Portugal, sur leur objectif éducatif et sur les liens qui les unissent.
- Les diplômes d'enseignement supérieur devraient être décrits selon les connaissances, les acquis, les compétences et les autres qualités attendues des diplômés.
- Pour chaque niveau d'études, les qualifications des diplômés de l'université et des instituts polytechniques devraient être définies séparément et distinctement.
- Les différents rôles des universités et des instituts polytechniques devraient être mieux définis en fonction des compétences et des qualités attendues des étudiants qui obtiennent leur diplôme.

### **Un système national renforcé d'homologation et d'assurance qualité**

- Tous les prestataires de l'enseignement supérieur devraient apporter la preuve qu'ils obtiennent des niveaux acceptables en matière d'orientation pédagogique, de programmes et de pédagogie, d'accès aux ressources éducatives, de viabilité financière et de probité.
- L'homologation de tous les nouveaux programmes d'enseignement supérieur devrait être fondée sur une évaluation rigoureuse, effectuée par un organisme externe indépendant.
- La prestation continue de programmes d'enseignement supérieur devrait être soumise à des examens externes réguliers, programme par programme, et à l'échelle de l'établissement dans son ensemble. La fréquence et la portée des audits qualité des établissements devraient refléter leurs niveaux de performance.
- Une procédure de consultation à propos des évaluations des programmes, faisant intervenir des prestataires, des employeurs, des associations professionnelles et des étudiants, devrait être mise en œuvre afin de parvenir à un consensus national sur les niveaux de résultats attendus pour les diplômes universitaires et pour les diplômes des instituts polytechniques dans des disciplines données.

### **Une orientation plus ouverte sur l'extérieur**

- Les universités et les instituts polytechniques doivent mieux comprendre et harmoniser formellement leurs rôles respectifs au sein du système d'enseignement supérieur de masse du Portugal.
- Les universités et les instituts polytechniques devraient consulter plus largement et plus systématiquement sur l'élaboration de leurs programmes d'enseignement, notamment les employeurs de leurs diplômés.
- Les universités et les instituts polytechniques doivent accorder plus d'attention au devenir de leurs diplômés, suivre l'évolution des parcours professionnels, chercher à obtenir des informations structurées de la part de leurs diplômés et évaluer leurs programmes à la lumière des informations reçues des diplômés et de leur vécu.

### **Priorité aux résultats de l'enseignement et engagement en faveur de l'amélioration continue**

- Les universités et les instituts polytechniques doivent prendre la responsabilité de la réussite scolaire de leurs étudiants. Ils devraient établir des limites internes sur les taux d'échec, de redoublement et de déperdition acceptables, suivre les progrès de leurs étudiants et proposer des programmes additionnels et des services de soutien spécifiques le cas échéant pour augmenter les taux de réussite.
- Tous les établissements d'enseignement supérieur devraient chercher à connaître l'opinion des étudiants sur la qualité des cours et s'engager à communiquer ces informations et à améliorer les résultats.

### **Références**

Cabinet du Coordinateur national de la Stratégie de Lisbonne et du Plan technologique (2006), « IC for Portugal and the Lisbon Agenda : A Growth Strategy based on Knowledge, Technology and Innovation ».

Escaria, V. et P. Madruga (2006), « Entry of University Graduates in the Portuguese Labour Market », Projet de document de travail, non publié.

Ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur (MCTES) (2006), *Tertiary Education in Portugal, Background Report*, MCTES, Lisbonne, disponible à <http://dx.doi.org/10.1787/104853273381> et sur le site Internet de l'OCDE à [www.oecd.org/edu/reviews/nationalpolicies](http://www.oecd.org/edu/reviews/nationalpolicies).

Ministère du Travail et de la Sécurité sociale (2006), *Employment and Unemployment of Higher Education Graduates*, ministère du Travail et de la Sécurité sociale, Lisbonne.

OCDE (2005), *Regards sur l'éducation*, OCDE, Paris.

## Chapitre 5

### **Recherche, innovation et internationalisation**

*Le Portugal pâtit d'un niveau insuffisant de R-D et d'innovation et surtout d'intensité de R-D commerciale. Les comparaisons internationales montrent que les dépenses dans ce domaine sont le principal moteur de la croissance économique à long terme. Ce chapitre explore le rôle de la recherche dans l'innovation. Le Portugal a lancé une stratégie nationale de modernisation : la qualité de ses ressources humaines et un système de recherche plus élaboré permettront de réaliser cet objectif.*

## Introduction

Comme les efforts de rattrapage historiques déployés par d'autres pays européens l'ont parfaitement démontré, procéder à des investissements élevés ne suffit pas si l'on veut fortement améliorer les performances de la recherche; il convient aussi d'apporter des aménagements qualitatifs au système de recherche et à sa gestion. La politique portugaise étant axée sur l'accroissement du nombre de titulaires d'un doctorat, les problèmes de carrière et de mobilité ainsi que l'enseignement de troisième cycle figureront au nombre des grands défis à relever dans un proche avenir. Par ailleurs, l'internationalisation du système de recherche et d'innovation est aujourd'hui souhaitable, non seulement du point de vue de l'amélioration de sa qualité mais également pour faire en sorte que le Portugal attire des investissements internationaux dans la R-D. Enfin, la science et la recherche occuperont, à terme, une position déterminante dans la société portugaise et la place qui leur revient dans l'enseignement secondaire fait donc l'objet de commentaires.

Face à la mondialisation et à la concurrence de plus en plus vive exercée par les nouveaux États membres de l'UE et par les économies émergentes d'Asie et d'Afrique du Nord, le Portugal se doit de diversifier la structure de son économie. Il faut que, progressivement, il devienne moins tributaire des productions traditionnelles à faible valeur ajoutée.

Le gouvernement portugais a entrepris d'élaborer une stratégie nationale, dans le contexte notamment de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne. Il entend moderniser le Portugal, en s'appuyant en particulier sur l'éducation, la création de connaissances et l'application de ces dernières à la société et à l'économie. Des ressources humaines de qualité, le développement du système de recherche ainsi que la mise en place d'incitations sociales et économiques en faveur de l'innovation sont des éléments indispensables à la réalisation des objectifs nationaux dans chacun de ces domaines.

Le gouvernement s'est engagé à poursuivre le processus de rattrapage accéléré du retard qu'accuse le pays sur le plan de la recherche et de l'innovation. Ces deux activités occupent une place essentielle dans la stratégie de croissance et le programme en faveur de la compétitivité définis dans le Plan technologique. Il s'agit d'un plan d'action destiné à mettre en pratique un ensemble organisé de mesures tendant à stimuler la création, la diffusion, l'assimilation et l'utilisation de connaissances. Une telle stratégie devrait donner au Portugal des moyens accrus de s'adapter aux progrès de l'économie mondiale et de faire face à la

concurrence. Mais elle doit également être envisagée dans le contexte des défis auxquels le Portugal est confronté pour atteindre les objectifs fixés par le Pacte de stabilité et de croissance. Comme on l'a vu plus haut, le renforcement de la base et des capacités scientifiques repose presque exclusivement sur des investissements publics. Or, le déficit budgétaire du Portugal impose des limites strictes à ces investissements au cours des prochaines années.

S'agissant du renforcement de la base et des capacités scientifiques, les principaux buts de la stratégie sont les suivants :

- Accroître de 50 % la part des diplômés en sciences et technologie chez les 20-29 ans.
- Porter le nombre de nouveaux titulaires de doctorats à 1 500 par an.
- Doubler le nombre de nouveaux docteurs par millier de personnes âgées de 25 à 34 ans.
- Doubler les dépenses intérieures brutes de R-D (DIRD) financées par le gouvernement et tripler le ratio des dépenses de R-D du secteur des entreprises/produit intérieur brut (DIRDE/PIB).
- Doubler le nombre du personnel affecté à la R-D.
- Accroître de 50 % le nombre de publications scientifiques par million d'habitants.

La mise en œuvre du volet investissement public de la stratégie connaît un bon départ. Premièrement, la recherche et l'innovation constituent une priorité essentielle du budget 2006. En mai 2006, le gouvernement a présenté au Parlement un document spécial intitulé « Engagement pour la science », et le budget approuvé pour 2007 confirme l'objectif tendant à affecter 1 % des ressources aux DIRD à l'horizon 2009. Le budget prévoit un accroissement net de 77 % des crédits alloués au ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur (MCTES) au titre de la science et de la technologie ainsi qu'une hausse nette de 90 % des crédits nationaux affectés à la science et à la technologie. Deuxièmement, le nombre de nouveaux titulaires de doctorats progresse comme prévu, même s'il convient de renforcer les formations de troisième cycle et de leur donner un caractère qualifiant (voir la section suivante). Troisièmement, la réalisation de nombreux objectifs restants, par exemple, accroître la productivité scientifique, s'inscrit presque automatiquement dans le prolongement de celle des deux principaux objectifs.

Les acteurs essentiels du système de recherche et d'innovation – les pouvoirs publics, les responsables des orientations ainsi que les dirigeants d'universités – semblent s'accorder sur la nécessité d'accélérer l'effort de modernisation, même s'il subsiste des poches de résistance au changement. La volonté politique de procéder à des investissements et à des changements majeurs est exceptionnellement forte.

Le concept de système national d'innovation (SNI) est désormais couramment utilisé à l'échelle mondiale dans l'élaboration des politiques scientifiques et technologiques. Il repose sur le principe que l'instauration de liens entre les différentes parties prenantes au système est indispensable pour améliorer les performances, non seulement en matière d'innovation, mais aussi de recherche. Le système inclut le dispositif de recherche public (universités, instituts polytechniques et instituts de recherche publics), les entreprises et différentes entités intermédiaires (par exemple, des parcs scientifiques et technologiques et des organismes de développement régional). Il comprend également des établissements de financement et des organismes chargés de définir les orientations à l'échelon national et régional. De la qualité des liens institutionnels et organisationnels instaurés, ainsi que du niveau et de la qualité des flux de connaissances et d'informations et des flux de ressources humaines s'exerçant au sein du système, dépendent le dynamisme et le bon fonctionnement de ce dernier.

L'état actuel du système national d'innovation portugais rend relativement difficile une mise en œuvre rapide de réformes. Certes, les acteurs sont présents et les sous-systèmes sont en place, mais les liens entre eux et les mécanismes de coopération sont notoirement insuffisants. C'est entre le dispositif de recherche public et la R-D et l'innovation privée que le manque de liens se fait le plus sentir. Les politiques publiques doivent viser à produire des connaissances et une main-d'œuvre hautement qualifiée et inciter le secteur privé à utiliser celles-ci et à investir dans l'innovation.

## **Recherche et innovation**

### ***Renforcer la base et les capacités scientifiques***

Bien que le système de recherche portugais se soit développé à un rythme exceptionnellement rapide durant la deuxième moitié des années 90 et au cours des dernières années, les chiffres absolus qui y sont associés sont encore relativement bas. En 2003, les dépenses de R-D, représentant 0,78 % du PIB, comptaient parmi les plus faibles d'Europe, mais elles sont à nouveau en hausse. Par ailleurs, le secteur public finance la R-D à hauteur de plus de 60 %, contre 35 % environ pour la moyenne de l'UE15; la proportion est inférieure à 30 % dans les économies du savoir plus développées comme la Finlande et la Suède. Le gouvernement joue par conséquent un rôle important au sein du système, situation caractéristique des pays qui s'efforcent de rattraper leur retard par rapport à des pays plus avancés. Témoigne également de l'importance de ce rôle la place essentielle occupée par les universités et les instituts polytechniques publics dans le système; plus de 38 % des DIRD sont concentrées dans le secteur de l'enseignement supérieur, le Portugal se situant à cet égard au deuxième rang des pays de la zone OCDE, après la Grèce (OCDE, 2005c).

Tableau 5.1. **DIRD en pourcentage du PIB dans certains pays de l'OCDE**

|                    | 1995 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|
| Canada             | 1.72 | 1.82 | 1.93 | 2.08 | 1.97 | 1.95 |
| République tchèque | 0.95 | 1.16 | 1.23 | 1.22 | 1.22 | 1.26 |
| Finlande           | 2.26 | 3.21 | 3.38 | 3.38 | 3.43 | 3.48 |
| Grèce              | 0.49 | 0.67 | ..   | 0.65 | ..   | 0.62 |
| Hongrie            | 0.73 | 0.69 | 0.80 | 0.95 | 1.02 | 0.95 |
| Irlande            | 1.28 | 1.19 | 1.14 | 1.11 | 1.12 | 1.19 |
| Norvège            | 1.70 | 1.65 | ..   | 1.60 | 1.67 | 1.75 |
| Portugal           | 0.57 | 0.75 | 0.80 | 0.85 | 0.80 | 0.78 |
| Espagne            | 0.79 | 0.86 | 0.91 | 0.92 | 0.99 | 1.05 |
| Suède              | 3.35 | 3.65 | ..   | 4.29 | ..   | 3.98 |
| Royaume-Uni        | 1.95 | 1.87 | 1.86 | 1.87 | 1.89 | 1.88 |

Source : OCDE (2005), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, novembre.

Tableau 5.2. **DIRD par source de financement**

En pourcentage

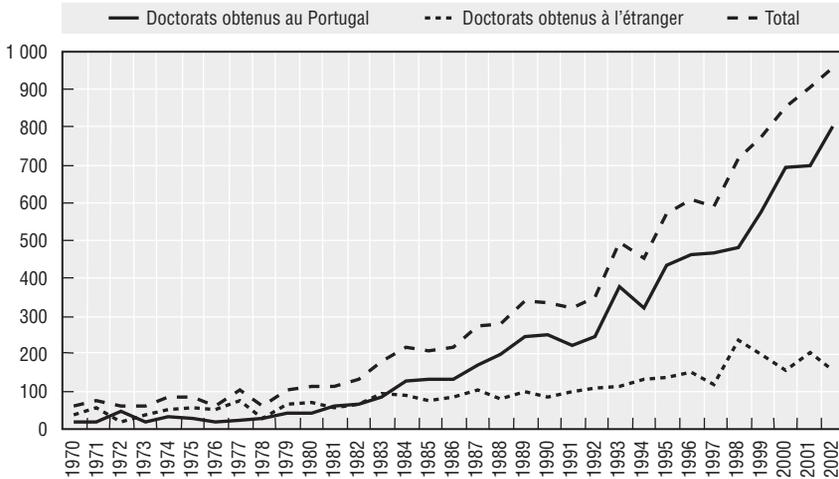
|                       | 1994            | 1995              | 1996              | 1997              | 1998              | 1999              | 2000              | 2001              | 2002              | 2003              |
|-----------------------|-----------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>Secteur public</b> | <b>UE15</b>     |                   | 36.8 <sup>s</sup> | 35.9 <sup>s</sup> | 35.5 <sup>s</sup> | 34.1 <sup>s</sup> | 33.8 <sup>s</sup> | 33.7 <sup>s</sup> | 33.7 <sup>s</sup> | 34.7 <sup>s</sup> |
|                       | <b>Portugal</b> | 59.4 <sup>e</sup> | 65.3              | 66.9 <sup>e</sup> | 68.2              | 69.1 <sup>e</sup> | 69.7              | 64.8 <sup>e</sup> | 61                | 60.5 <sup>e</sup> |
| <b>Industrie</b>      | <b>UE15</b>     |                   | 53.4 <sup>s</sup> | 53.6 <sup>s</sup> | 54.2 <sup>s</sup> | 55.5 <sup>s</sup> | 55.5 <sup>s</sup> | 55.6 <sup>s</sup> | 55.3 <sup>s</sup> | 54.6 <sup>s</sup> |
|                       | <b>Portugal</b> | 20.2 <sup>e</sup> | 19.5              | 20.5 <sup>e</sup> | 21.2              | 21.3              | 21.3              | 27.1              | 31.5              | 31.6 <sup>e</sup> |
| <b>Étranger</b>       | <b>UE15</b>     |                   | 7.7 <sup>s</sup>  | 8.2 <sup>s</sup>  | 8.2 <sup>s</sup>  | 8.2 <sup>s</sup>  | 8.4 <sup>s</sup>  | 8.5 <sup>s</sup>  | 8.7 <sup>s</sup>  | 8.5 <sup>s</sup>  |
|                       | <b>Portugal</b> | 15.0 <sup>e</sup> | 11.9 <sup>b</sup> | 8.7 <sup>e</sup>  | 6.1 <sup>b</sup>  | 5.7               | 5.3               | 5.2               | 5.1               | 5 <sup>e</sup>    |

Estimations EUROSTAT; e – valeur estimative; b – rupture de série.

Source : EUROSTAT, 2005.

Le Portugal a l'un des taux de croissance les plus élevés de nouveaux docteurs en science et technologie par millier d'habitants âgés de 25 à 34 ans. Comme le montre le tableau 5.3, ce taux de croissance s'est situé entre 7 et 10 % au cours des dernières années. Cette croissance rapide est due à la mise en œuvre du programme CIÊNCIA au début des années 90 ainsi que du programme de bourses de formation supérieure financé par la Fondation pour la science et la technologie (FCT). Les fonds attribués aux bourses par la Fondation ont augmenté à un rythme exceptionnellement rapide, leur progression atteignant 80 % entre 2000 et 2005. Alors que le Portugal a compté l'un des nombres de chercheurs (en équivalent temps plein – ETP) proportionnellement le plus bas, tant dans l'UE15 que dans l'UE25, il a rattrapé la moyenne européenne depuis le début des années 90. Cela étant, le nombre de chercheurs titulaires d'un doctorat, ou d'un diplôme équivalent, employés dans l'industrie n'était que de 189 en 2003.

Graphique 5.1. **Études doctorales sanctionnées par un diplôme délivré ou reconnu par les universités portugaises et à l'étranger, 1970-2002**



Source : Observatoire des sciences et de l'enseignement supérieur, Études doctorales sanctionnées par un diplôme délivré ou reconnu par les universités portugaises, avril 2003; *Journal officiel* (Série II) : ventilation semestrielle des doctorats obtenus à l'étranger et reconnus au Portugal conformément à la loi 216/97, en date du 18 août; Direction générale de l'enseignement supérieur : Registre des doctorats obtenus à l'Institut universitaire européen de Florence conformément à la loi 93/6, en date du 16 juillet.

La grande majorité (plus de 10 000) des titulaires d'un doctorat est restée dans les universités. Le nombre croissant de nouveaux docteurs exercent des activités de recherche universitaire, laquelle est organisée en unités. Plus de 90 % d'entre eux sont associés à des universités publiques. Environ 1 500 sont employés en tant qu'enseignants dans les instituts polytechniques, soit environ 10 % de l'ensemble du personnel enseignant. Si le nombre de nouveaux docteurs se développe au rythme actuel (l'objectif officiel étant encore plus élevé) il est clair que les structures existantes ne seront pas à même d'absorber l'offre croissante d'individus hautement qualifiés. L'augmentation de ces effectifs ainsi que du personnel de la recherche est à l'évidence souhaitable, mais il est tout aussi évident que les structures et les règles actuelles devront être aménagées si l'on veut tirer le meilleur parti de cette hausse de l'offre au plan économique et social.

Le nombre d'unités de recherche est passé de 270 en 1996 à 473 en 2003 et le nombre de docteurs au sein de ces unités est passé de 3 575 en 1996 à 8 324 en 2003. Le nombre d'unités de recherche par discipline scientifique est considérable dans les domaines du génie électrique et du génie informatique, des sciences de la santé, de l'économie et de la gestion ainsi que de l'histoire. Beaucoup d'unités sont trop petites pour que des activités de recherche efficaces puissent y être menées. Par ailleurs, les modalités de la coopération/la concurrence entre les centres de recherche ne sont pas clairement définies.

Tableau 5.3. **Doctorats obtenus ou reconnus par les universités portugaises, par discipline, 1970-2005**

|                                     | 1970-1979  | 1980-1989    | 1990       | 1991       | 1992       | 1993       | 1994       | 1995       | 1996       | 1997       | 1998       | 1999       | 2000       | 2001       | 2002       | 2003         | 2004         | 2005         | Total         |
|-------------------------------------|------------|--------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Mathématiques                       | 31         | 134          | 20         | 21         | 24         | 25         | 26         | 27         | 23         | 27         | 31         | 35         | 48         | 37         | 42         | 58           | 61           | 63           | <b>733</b>    |
| Physique                            | 77         | 155          | 16         | 25         | 12         | 33         | 23         | 25         | 34         | 26         | 44         | 29         | 40         | 38         | 54         | 57           | 36           | 55           | <b>779</b>    |
| Chimie                              | 87         | 116          | 15         | 9          | 21         | 32         | 31         | 35         | 50         | 44         | 41         | 37         | 51         | 53         | 52         | 49           | 47           | 64           | <b>834</b>    |
| Sciences biologiques                | 33         | 114          | 23         | 31         | 27         | 40         | 36         | 55         | 59         | 75         | 64         | 60         | 74         | 86         | 90         | 110          | 89           | 136          | <b>1 202</b>  |
| Sciences de la terre et de l'espace | 30         | 44           | 13         | 10         | 12         | 9          | 10         | 26         | 14         | 24         | 22         | 27         | 45         | 63         | 38         | 41           | 41           | 35           | <b>504</b>    |
| Sciences agraires et vétérinaires   | 56         | 136          | 32         | 13         | 25         | 23         | 28         | 24         | 17         | 21         | 38         | 39         | 34         | 20         | 55         | 39           | 41           | 38           | <b>679</b>    |
| Sciences de la santé                | 145        | 301          | 47         | 43         | 47         | 58         | 57         | 74         | 70         | 75         | 73         | 89         | 84         | 85         | 78         | 67           | 76           | 81           | <b>1 550</b>  |
| Génie mécanique                     | 28         | 92           | 16         | 12         | 9          | 17         | 17         | 16         | 24         | 20         | 22         | 23         | 22         | 25         | 31         | 35           | 44           | 53           | <b>506</b>    |
| Sciences et génie des matériaux     | 6          | 33           | 6          | 6          | 4          | 10         | 10         | 7          | 13         | 12         | 11         | 21         | 16         | 13         | 16         | 12           | 18           | 22           | <b>236</b>    |
| Génie civil et minier               | 24         | 98           | 13         | 9          | 18         | 19         | 16         | 24         | 24         | 28         | 21         | 32         | 21         | 19         | 30         | 23           | 41           | 29           | <b>489</b>    |
| Génie biochimique                   | –          | 9            | 1          | 7          | 2          | 4          | 3          | 13         | 13         | 11         | 22         | 21         | 21         | 16         | 35         | 33           | 30           | 20           | <b>261</b>    |
| Génie chimique                      | 47         | 107          | 10         | 15         | 9          | 21         | 14         | 19         | 32         | 19         | 26         | 21         | 18         | 20         | 31         | 26           | 28           | 33           | <b>496</b>    |
| Génie électrique et informatique    | 38         | 153          | 22         | 17         | 24         | 28         | 30         | 44         | 55         | 36         | 57         | 67         | 55         | 80         | 82         | 90           | 111          | 106          | <b>1 095</b>  |
| Économie                            | 21         | 130          | 9          | 20         | 19         | 22         | 19         | 20         | 21         | 15         | 28         | 19         | 33         | 40         | 45         | 30           | 33           | 32           | <b>556</b>    |
| Gestion                             | –          | 15           | 1          | 5          | 4          | 3          | 8          | 15         | 7          | 9          | 14         | 16         | 24         | 22         | 24         | 35           | 46           | 53           | <b>301</b>    |
| Droit                               | 17         | 14           | 7          | 6          | 5          | 3          | 3          | 5          | 8          | 7          | 12         | 11         | 13         | 18         | 15         | 24           | 17           | 21           | <b>206</b>    |
| Sciences politiques                 | 2          | 12           | 3          | 1          | 4          | 2          | 1          | 1          | –          | 1          | 3          | 5          | 4          | 9          | 7          | 7            | 11           | 7            | <b>80</b>     |
| Sociologie                          | 9          | 37           | 7          | 3          | 9          | 7          | 13         | 10         | 15         | 6          | 9          | 17         | 20         | 29         | 27         | 30           | 39           | 49           | <b>336</b>    |
| Démographie                         | –          | 1            | –          | –          | –          | –          | –          | –          | –          | –          | –          | –          | 1          | –          | –          | –            | –            | –            | <b>2</b>      |
| Anthropologie                       | –          | 18           | 1          | 3          | 2          | 3          | 9          | 11         | 13         | 7          | 5          | 9          | 7          | 9          | 13         | 19           | 13           | 10           | <b>152</b>    |
| Géographie                          | 8          | 17           | 2          | 3          | –          | 9          | 2          | 8          | 4          | 4          | 4          | 12         | 7          | 6          | 11         | 8            | 8            | 11           | <b>124</b>    |
| Sciences de l'éducation             | 9          | 56           | 10         | 10         | 15         | 29         | 28         | 24         | 34         | 25         | 44         | 46         | 32         | 52         | 43         | 49           | 57           | 58           | <b>621</b>    |
| Psychologie                         | 4          | 37           | 7          | 11         | 11         | 19         | 13         | 20         | 13         | 23         | 16         | 22         | 35         | 30         | 26         | 30           | 36           | 39           | <b>392</b>    |
| Linguistique                        | 9          | 29           | 7          | 4          | 3          | 3          | 8          | 3          | 6          | 9          | 8          | 13         | 22         | 17         | 11         | 19           | 19           | 17           | <b>207</b>    |
| Sciences de la communication        | 1          | 4            | 1          | 2          | –          | 2          | 2          | 2          | 3          | 2          | 6          | 8          | 5          | 7          | 11         | 15           | 12           | 9            | <b>92</b>     |
| Philosophie                         | 24         | 34           | 10         | 7          | 10         | 9          | 5          | 6          | 9          | 4          | 10         | 12         | 12         | 13         | 25         | 9            | 16           | 17           | <b>232</b>    |
| Histoire et archéologie             | 30         | 70           | 15         | 10         | 16         | 31         | 14         | 28         | 24         | 28         | 32         | 27         | 43         | 28         | 20         | 40           | 49           | 52           | <b>557</b>    |
| Urbanisme                           | 2          | 2            | 7          | 3          | 2          | 12         | 7          | 11         | 3          | 10         | 3          | 10         | 11         | 10         | 19         | 13           | 9            | 10           | <b>144</b>    |
| Littérature                         | 30         | 93           | 16         | 13         | 16         | 20         | 16         | 12         | 19         | 20         | 44         | 38         | 53         | 53         | 33         | 46           | 38           | 42           | <b>602</b>    |
| Beaux-arts                          | 2          | 4            | –          | –          | 1          | –          | 4          | 6          | 1          | 2          | 8          | 6          | 9          | 8          | 20         | 11           | 14           | 15           | <b>111</b>    |
| <b>Total</b>                        | <b>770</b> | <b>2 065</b> | <b>337</b> | <b>319</b> | <b>351</b> | <b>493</b> | <b>453</b> | <b>571</b> | <b>608</b> | <b>590</b> | <b>718</b> | <b>772</b> | <b>860</b> | <b>906</b> | <b>984</b> | <b>1 025</b> | <b>1 080</b> | <b>1 177</b> | <b>14 079</b> |

Les organismes de financement devraient donner la priorité à la création d'unités et de centres de recherche de plus grande taille et encourager une coopération véritable entre ceux-ci par le biais de divers instruments de financement concurrentiels, par exemple le financement de programmes.

En 1996, un nouveau modèle a commencé à être utilisé pour l'évaluation et le financement des unités de recherche. Les évaluations, au nombre de trois à ce jour, ont été réalisées sous la conduite de la FCT par des groupes d'évaluation composés essentiellement de membres internationaux, conformément aux meilleures pratiques internationales. Le financement des unités se situant au niveau le plus faible a été interrompu, à la différence de ce qui se produit couramment dans de nombreux pays, où seuls les projets/unités du premier ou du deuxième rang voient leur financement maintenu. La politique de financement actuelle devrait être réexaminée dès que possible afin de veiller à ce que les résultats des évaluations influent plus fortement sur les décisions en matière de financement.

Dans ce contexte, il convient de signaler que le gouvernement portugais reconnaît tout à fait les avantages du financement concurrentiel en mettant en œuvre des politiques visant à renforcer la qualité et le développement institutionnel de la recherche au moyen d'évaluations. En témoigne le budget 2007, où la part du financement concurrentiel et semi-concurrentiel, qui était de 26 % en 2006, passe à 37 %, dans le cadre de l'accroissement des crédits publics affectés à la science et technologie. Il convient de poursuivre cette politique dans l'optique du développement de l'excellence dans l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation.

La question des universités de recherche a été examinée lors des entretiens. La question n'est envisagée, dans la présente section, que du point de vue de l'excellence de la recherche universitaire; elle peut aussi être abordée sous d'autres angles.

Le concept d'université de recherche recouvre divers sens. D'une part, dans le vocabulaire de l'Alliance internationale des universités de recherche, l'expression désigne une université menant des recherches intensives qui a mis des siècles à atteindre le niveau qu'elle occupe actuellement (par exemple, Oxford et Yale). C'est aussi l'acception retenue par la Ligue européenne des universités de recherche. D'autre part, le gouvernement indien a annoncé en 2006 qu'il allait créer cinq universités de recherche, les Instituts indiens de sciences de l'éducation et de recherche. Il s'agira de petits instituts, accueillant entre 3 000 et 5 000 étudiants en master et en doctorat encadrés par un corps enseignant relativement important composé de 1 000 à 1 500 personnes.

Il existe de nombreux moyens de développer l'excellence dans la recherche universitaire au Portugal. L'un d'entre eux consisterait à faire fond sur le système de centres de recherche et de laboratoires associés, en combinant cette

orientation à une politique de financement plus concurrentielle. Une telle solution permettrait de mettre à profit une base institutionnelle existante ainsi que des principes de financement concurrentiel reconnus internationalement pour atteindre à l'excellence dans la recherche.

**Tableau 5.4. Ressources humaines des unités de recherche et des laboratoires associés par discipline**

Au 31 décembre 2005

|  | Chercheurs |       | Étudiants en doctorat |       |
|--|------------|-------|-----------------------|-------|
|  | Nombre     | %     | EPT                   | %     |
| Biologie et biotechnologie               | 2 739      | 13 %  | 1 204                 | 8 %   |
| Sciences de l'ingénieur                  | 5 718      | 27 %  | 2 507                 | 16 %  |
| Sciences de la santé                     | 2 549      | 12 %  | 1 056.75              | 7 %   |
| Sciences de la terre et de l'espace      | 665        | 3 %   | 665                   | 4 %   |
| Sciences de la mer et de l'environnement | 1 368      | 6 %   | 1 368                 | 9 %   |
| Sciences exactes                         | 2 622      | 12 %  | 2 622                 | 17 %  |
| Sciences sociales et lettres             | 5 825      | 27 %  | 5 825                 | 38 %  |
| Total                                    | 21 486     | 100 % | 15 247.75             | 100 % |

Source : Ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur (2006b).

C'est essentiellement au sein des unités de recherche que les universitaires peuvent envisager une carrière de chercheur. Avec les laboratoires associés, elles constituent le principal moyen de renforcer les capacités scientifiques du Portugal. Les laboratoires associés ont été créés en 2000, à partir d'unités de recherche évaluées comme excellentes ou très bonnes ou qui exerçaient des activités dans des domaines présentant un intérêt particulier et qui étaient dotées de capacités de recherche importantes. Ils sont actuellement au nombre de 21 et emploient 2 200 chercheurs, dont 1 450 sont titulaires de doctorats. Les crédits totaux qui leur ont été alloués pour dix ans s'élèvent à 268 millions EUR. Chacun d'entre eux est lié par contrat au ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur. Ils ont également des objectifs à caractère socio-économique, définis dans les contrats en termes de missions de service public ou de création d'entreprises. Ils font l'objet d'un financement concurrentiel, essentiellement assuré par la FCT. Ils peuvent être considérés comme un instrument de renforcement des capacités scientifiques, comme le système portugais de centres d'excellence et comme le principal employeur de jeunes scientifiques doués. L'action menée par le ministère vise à développer le système des laboratoires associés.

À noter l'investissement important réalisé dans une nouvelle infrastructure dans le contexte du renforcement de la base et des capacités scientifiques. Un « campus virtuel » (réseau d'information) permet de mettre en relation les instituts d'enseignement supérieur et les centres de recherche

Tableau 5.5. **Financement assuré par la Fondation pour la science et la technologie par grands programmes, 2000-05<sup>1</sup>**

En EUR

| Programmes   | 2000          | 2001          | 2002          | 2003          | 2004          | 2005          |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Financement de projets de recherche par la FCT                             | 9 281 747.22  | 21 835 801.15 | 33 005 582.17 | 25 489 747.50 | 24 800 935.90 | 28 709 005.99 |
| Financement de bourses par la FCT  | 47 707 008.00 | 53 693 889.00 | 61 507 795.00 | 68 758 307.00 | 73 414 101.00 | 82 809 828.00 |
| Financement de centres de recherche et de laboratoires associés par la FCT | 2             | 2             | 2             | 17 582 744.60 | 56 481 164.04 | 56 074 224.54 |

1. Les trois sous-totaux ne représentent pas le financement total de la FCT, qui s'élevait, en 2005, à environ 218 millions EUR. Les crédits restants ont été affectés à des programmes de moindre importance et à des dépenses d'exploitation.
  2. Chiffres non présentés en raison de la méthodologie différente utilisée pour le rassemblement des données.
- Source : Ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur (2006b).

et les bibliothèques, ainsi que les établissements d'enseignement élémentaire et secondaire au moyen de liaisons haut débit. Ce projet vise notamment à constituer une bibliothèque scientifique et technologique numérique qui connecte tous les établissements membres à des ressources bibliothécaires communes et à des bases de données internationales. Le moment a été on ne peut mieux choisi pour procéder à cet investissement, dont on peut penser que le rendement en termes économiques, sociaux et scientifiques sera élevé.

À l'évidence, le Portugal est en train de mettre en place un système de recherche et un système national d'innovation efficaces. Le succès des efforts qu'il déploie en ce sens dépendra des réponses données aux questions suivantes : Comment définir et gérer la viabilité de ces systèmes à long terme? Comment organiser et gérer les ressources humaines et établir des relations et des mises en réseau au sein des systèmes? Quelles incitations créer pour rendre les systèmes dynamiques? Quelles incitations mettre en place pour susciter des rapports de concurrence et de coopération au sein des systèmes?

Pour assurer la viabilité des systèmes, il faut surtout que toutes les opérations soient menées dans un esprit d'ouverture, de transparence et d'équité – c'est là l'objectif des politiques du gouvernement portugais. Une culture de l'évaluation faisant appel à des évaluateurs internationaux devrait être instaurée dans l'éducation et la recherche et dans la mise en œuvre des politiques scientifiques et technologiques.

Le renforcement de la base et des capacités scientifiques portugaises en fonction des objectifs et des plans qui ont été définis est fortement recommandé. Cela étant, les responsables doivent mettre au point de nouveaux mécanismes de direction et de gestion pour la création de relations et de mise en réseau au sein des systèmes.

## **Carrières et mobilité**

La gestion des ressources humaines, qui exige des compétences particulières, est actuellement perçue, dans les établissements portugais, comme un instrument de contrôle organisationnel, alors qu'il serait plus utile de l'envisager comme un instrument essentiel à la création d'environnements d'enseignement et de recherche créatifs. Cet aspect s'inscrit dans le contexte plus large de la microgestion du système d'enseignement supérieur portugais.

La croissance rapide du nombre de titulaires de doctorats est pour beaucoup due à la mise en œuvre de programmes de formation « interne ». Il conviendrait de modifier cette approche à brève échéance. L'une des possibilités qui s'offrent – à laquelle ont eu recours beaucoup de pays de l'OCDE plus développés pendant des années – consiste à créer un système d'écoles doctorales portugais. Les écoles doctorales sont en général des projets en réseau menés conjointement par plusieurs universités et au sein desquels des chercheurs expérimentés et plus jeunes collaborent avec des étudiants dans des groupes de recherche. Elles créent un environnement favorable à la réalisation de recherches de qualité et à la mise en place d'un cadre d'apprentissage stimulant. Elles dispensent une formation systématique aux étudiants qui bénéficient d'expertises extérieures et d'un encadrement diversifié. Les écoles doctorales pourraient être financées conjointement par le MCTES, les universités et la FCT.

Le système d'incitations applicable à l'organisation des carrières décourage la mobilité. D'après les comparaisons internationales et les données portugaises (voir Soler, 2001; Athans, 2001), la proportion de personnes ayant effectué une carrière interne est, sur 14 pays européens, la plus élevée au Portugal. Une comparaison avec les États-Unis montre que les pratiques portugaises incitent à un déroulement de carrière interne mais n'encouragent pratiquement pas la réalisation de recherches axées sur l'excellence. D'après les données portugaises (MCTES, 2006a), la proportion de personnes effectuant une carrière interne dans les deux plus grandes écoles d'ingénieurs du Portugal se situe entre 80 et 90 %. Ce système incite les diplômés à poursuivre des études de troisième cycle dans leur université d'origine afin d'être titularisés sur un poste universitaire quelques années après.

L'attribution de promotions en fonction des possibilités des établissements plutôt que du mérite est fortement démobilisatrice en particulier pour les membres jeunes du corps enseignant portugais. Cette situation, à laquelle s'ajoute le fait que la quasi-totalité des postes de professeurs titulaires et de maîtres de conférence sont pourvus risque d'avoir de graves conséquences sur la qualité de la recherche et de l'enseignement dans beaucoup d'universités. Les décisions touchant les promotions et titularisations ne devraient se fonder que sur les résultats en matière de recherche et d'enseignement et s'inscrire dans un cadre concurrentiel, transparent et ouvert; l'évaluation du mérite devrait

être confiée à des pairs extérieurs et s'appuyer, de préférence, sur les recommandations d'experts internationaux. La construction excessive de carrières internes peut nuire à la productivité et à l'efficacité. C'est là un phénomène qui ne favorise pas les évolutions structurelles ni l'adoption de nouvelles approches de la recherche et de l'enseignement en sciences.

Un environnement de recherche créatif est essentiel. Cet environnement présente certaines caractéristiques générales, quel que soit le domaine scientifique considéré. Il doit offrir une base de connaissances relativement large, permettre à la réflexion intellectuelle d'élaborer une multiplicité d'approches et d'idées et favoriser une interaction et un apprentissage horizontaux. Il rassemble des chercheurs à divers stades de leur carrière et leur donnent la possibilité de renforcer leurs compétences personnelles et d'exploiter leur créativité. Beaucoup d'études signalent par ailleurs qu'un déroulement de carrière interne constitue un sérieux obstacle à la diffusion de nouveaux savoirs et à la mise en place de nouvelles formes d'organisation et de gestion. En revanche, le recrutement dans des milieux institutionnels, nationaux et culturels différents accroît la diversité, laquelle contribue à la créativité. La mobilité dans le milieu de la recherche et en dehors de celui-ci revêt une importance capitale, tout comme l'existence de réseaux de communication efficaces ainsi que l'instauration de nombreux partenariats et contacts à l'intérieur et à l'extérieur du pays.

Le système portugais dispose, cela étant, d'un moyen d'assurer la mobilité : les centres de recherche et les laboratoires associés. Outre qu'ils renforcent les capacités en sciences, ils sont des instruments de dynamisme et de changement (comme cela a été dit par de nombreux groupes internationaux lors de l'évaluation de ces unités). Ces unités constituent le cadre essentiel de la mobilité, souvent au niveau postdoctoral, des jeunes chercheurs. Les décideurs portugais reconnaissent toutefois que cette dynamique a eu peu d'impact sur les structures et les carrières universitaires.

L'indépendance des jeunes post-docteurs devrait être encouragée par la FCT, par exemple au moyen d'un instrument de financement concurrentiel permettant à des chercheurs particulièrement compétents de constituer leur propre équipe de recherche. Tous les doctorants devraient étudier, ne serait-ce que pendant de courtes périodes, dans des universités étrangères et les jeunes chercheurs portugais devraient être vivement incités à passer un certain temps dans une université de recherche de haut niveau en dehors du Portugal.

La mobilité au sein du système de recherche public se traduit par une amélioration de la qualité de la recherche et de l'enseignement, car elle contribue à un renouvellement et à un enrichissement mutuel des idées et des compétences. Mais cela ne suffit pas. Le gouvernement est pleinement conscient

qu'il convient d'assurer une mobilité vers l'extérieur pour pouvoir bénéficier pleinement des avantages offerts par le potentiel scientifique sur le plan socio-économique. Afin d'y parvenir, il a conçu divers programmes et mesures :

- Laboratoires et réseaux de recherche aux activités desquels participent les entreprises.
- Appels d'offres dans des domaines de recherche stratégique visant à financer des projets de recherche élaborés dans le cadre de partenariats entre des entreprises et des établissements de recherche publics.
- Création de 1 000 postes de R-D supplémentaires dans l'administration publique, attribués selon des procédures concurrentielles et ouvertes à toutes les nationalités, et promotion du recrutement de titulaires de doctorats par le secteur privé.
- « Bourse » de l'emploi scientifique.

Le MCTES est responsable, conjointement avec la FCT et l'Agence pour l'innovation, de la mise en œuvre de ces programmes. Ceux-ci sont ciblés sur la mobilité des chercheurs et la coopération entre le système de recherche public et les entreprises. La réalisation de cet objectif d'action est fortement recommandée; d'autres mesures devraient être élaborées.

La recommandation la plus importante en ce qui concerne l'organisation des carrières et le développement de la mobilité porte sur la conception et la mise en place d'un nouveau système de carrières universitaires, tel que décrit ci-dessus. Une action en ce sens devrait être entreprise le plus tôt possible. Au cours de l'élaboration de la législation et des règles nécessaires, il conviendrait de réaliser une étude empirique sur la mobilité et les carrières du personnel de la R-D au Portugal et construire d'autres scénarios quant aux perspectives de carrière à long terme de ce personnel. Dans le même temps, le MCTES devrait envisager de mettre sur pied un système de carrière de chercheur dans les universités. Cette question a fait l'objet de débats dans beaucoup de pays de l'OCDE, de même qu'au sein de l'Organisation. Un rapport finlandais récent propose l'élaboration d'un système de carrière de chercheur à quatre niveaux. Ce système porte sur la carrière de chercheur au sein des universités, des instituts de recherche et, le cas échéant, dans d'autres secteurs. Sa mise en place repose sur les principes suivants : définition claire des différents niveaux de la carrière de chercheur, simplification de la nomenclature des postes et évaluation externe de la carrière sur la base de critères uniformes (ministère de l'Éducation, 2006).

### **Un sous-secteur universitaire différencié**

Étant donné qu'une part importante de la croissance des effectifs de l'enseignement supérieur concerne le sous-secteur formé par les instituts polytechniques, il convient d'en redéfinir le rôle et les structures. Le Portugal

a un système universitaire très replié sur lui-même et trop de représentants des universités ont donné l'impression de ne prendre que faiblement en compte les besoins de la société portugaise en général. Face à l'équipe d'examineurs, les représentants des universités ont semblé ne pas se sentir responsables de leurs performances. Ils n'ont pas paru se rendre compte de la nécessité d'apporter des éclaircissements et des explications quant à la qualité et la valeur de leur travail. Très peu d'entre eux ont manifesté un sentiment de responsabilité en ce qui concerne les expériences d'apprentissage, le rythme des progrès ou les résultats de leurs étudiants. Le corps enseignant n'a effectivement pas manifesté d'intérêt à l'égard de la professionnalisation de l'enseignement, de la prise en compte systématique des évaluations réalisées par les étudiants et les diplômés ou de la formation aux méthodes d'enseignement et d'évaluation.

Un certain nombre d'instruments d'affectation des ressources publiques reconnaissent des différences entre les capacités et les performances en matière de recherche des universités; on peut citer à cet égard le programme des laboratoires associés. Des contraintes budgétaires imposent de concentrer encore plus fortement les ressources allouées par les pouvoirs publics au sein du sous-secteur universitaire. L'approche adoptée dans le cas des laboratoires associés offre l'avantage de soumettre les performances de la recherche portugaise à des critères internationaux ainsi qu'à des examens par des pairs.

### **La recherche universitaire dans le système d'innovation**

Au Portugal, les investissements privés en R-D sont parmi les plus faibles des pays de l'OCDE, représentant 0,26 % du PIB contre une moyenne de 1,23 % dans l'UE25. Ses performances globales en matière d'innovation (Commission européenne, 2005) placent le Portugal au 18<sup>e</sup> rang des 25 États membres de l'UE. En 2003, le niveau du financement de la R-D universitaire par les entreprises était le plus bas des pays de l'OCDE, se situant après ceux des Républiques tchèque et slovaque et ne représentant que 18 % de la moyenne UE.

Les entreprises portugaises parviennent en général sans difficulté à adapter des technologies mises au point en dehors du Portugal, mais la part des entreprises capables de mettre elles-mêmes au point des innovations est exceptionnellement faible. Il semble évident, sur la base des comparaisons internationales, que le Portugal se montre beaucoup plus efficace dans la diffusion que dans la création de l'innovation (voir, par exemple, Arundel et Hollanders, 2005).

Du fait de la structure du système de recherche public au Portugal, les universités sont, pour les entreprises, pratiquement la seule source d'innovation fondée sur la recherche et sur la connaissance. Malheureusement, les relations entre les universités et les entreprises ont traditionnellement été

notoirement insuffisantes. Bien qu'il existe certains exemples de liens forts, les universités et les entreprises n'exploitent pas les possibilités offertes par la législation. Lors de la mission d'examen, quelques experts portugais ont déclaré qu'un grand nombre des pratiques administratives des universités dissuadent les entreprises d'essayer de collaborer avec elles.

En règle générale, la coopération prend la forme de services de conseils à durée limitée, qui peuvent inclure des activités d'apprentissage et se révéler bénéfiques pour les deux parties. Certaines entreprises étrangères, installées ou non au Portugal, se sont employées à mettre en place des liens et une coopération à long terme avec la recherche universitaire; le Portugal est, pour la R-D des entreprises multinationales, un pays attractif (OCDE, 2005b, pp. 32-33).

L'expérience de systèmes d'innovation plus développés montre, cependant, que la mise en place d'une coopération et de liens en réseau à long terme avec de nombreux partenaires est nécessaire à la bonne exécution d'activités d'innovation. L'Université technique de Lisbonne et l'Université d'Aveiro en sont l'illustration. Plus de la moitié des recettes de l'école d'ingénieurs de l'Université technique de Lisbonne sont issues de contrats, passés notamment avec l'industrie. Un certain nombre d'instituts polytechniques ont par ailleurs instauré avec des entreprises régionales et locales de bonnes relations de travail leur permettant d'assurer des services d'enseignement et de recherche; ils ont une vocation et une forte emprise régionales. Si les universités, les instituts polytechniques, les autorités et les entreprises régionales se constituaient en réseaux (« académies régionales ») afin de renforcer leur coopération, chacun des partenaires en tirerait des bénéfices considérables, tout comme les communautés locales et nationales qu'ils servent.

Pour améliorer les liens entre la recherche universitaire et les entreprises, il importe surtout d'accroître les investissements privés dans la R-D. Il est possible d'obtenir certains résultats uniquement à l'aide d'investissements publics dans les capacités et les infrastructures de R-D, mais à long terme, ces investissements se révéleront insuffisants. La politique officielle actuelle a pour objectifs de tripler les dépenses intérieures brutes de R-D du secteur des entreprises d'ici 2010, de développer les activités de R-D réalisées dans le cadre de la coopération entre le système de recherche public et les entreprises et d'accroître le nombre des carrières de recherche accessibles aux titulaires de doctorats dans les entreprises. Le système actuel d'abattements fiscaux, trop passif, ne permet pas d'atteindre à lui seul ces objectifs; il favorise davantage l'adoption et l'adaptation de technologies que l'élaboration de nouveaux produits et processus fondés sur la connaissance. Si le Portugal veut créer une société du savoir, il doit se doter d'incitations plus fortes pour que les établissements d'enseignement supérieur et les entreprises collaborent sur le plan de la recherche et ne se limitent pas au transfert de technologies développées ailleurs. Le renforcement des liens au sein du système

d'innovation a été en outre considéré par l'équipe d'examineurs comme le défi le plus important lié à la politique de recherche et d'innovation.

Un certain nombre d'exemples de bonnes pratiques utilise le financement comme instrument de mise en réseau de la recherche universitaire et industrielle. Ces pratiques développent une coopération stratégique entre les secteurs public et privé au sein du système d'innovation, la majorité des entreprises étant trop petites pour mener leurs propres activités de R-D ou pour absorber les connaissances existantes et étant donc à même de tirer profit d'actions de recherche coopératives. À noter que, parmi les pays membres de l'UE, la Finlande est celui où les liens entre les établissements d'enseignement supérieur et des entreprises novatrices sont les plus nombreux. Cette situation s'explique, dans une large mesure, par les règles de financement de l'Agence nationale finlandaise pour la technologie et l'innovation (Tekes). Celle-ci finance des activités de recherche stratégique, de recherche appliquée et de R-D dans des établissements d'enseignement supérieur, des instituts de recherche et des entreprises. L'évaluation des demandes d'aide formulées auprès de la Tekes se fonde sur des critères tels que l'ampleur, la qualité et la valeur stratégique de la coopération et des liaisons en réseau instaurées au plan national et international. L'existence de liens de coopération entre la recherche universitaire et la R-D dans les entreprises est considérée comme un préalable indispensable à l'octroi de financements par la Tekes.

Les laboratoires associés ont le droit de créer des entreprises dérivées issues de leurs recherches et devraient de ce fait constituer, avec les unités de recherche des universités, d'importants acteurs de l'innovation fondée sur la science. Cela étant, les compétences requises pour traiter les questions de droits de propriété intellectuelle ne semblent pas aussi développées qu'elles devraient l'être. L'activité de délivrance de brevets étant l'une des plus faible de l'UE25, on peut penser qu'il s'agit là d'un faux problème, mais les brevets constituent un facteur d'attraction pour les investissements étrangers.

Il conviendrait de donner une importance accrue à la gestion universitaire, à la planification stratégique et à l'administration de la recherche. Il faudrait réorganiser la gestion stratégique des universités, compte tenu des exigences nouvelles découlant de l'accroissement rapide du personnel de recherche qualifié et de l'évolution des missions des universités et de leur environnement opérationnel.

## **Internationalisation**

L'internationalisation de l'enseignement supérieur ainsi que de la recherche et de l'innovation va de pair avec la tendance générale à un accroissement des mouvements de capitaux, de biens, de services et de main-d'œuvre à l'échelle mondiale. Le renforcement des environnements de

recherche et des systèmes d'innovation pour les entreprises et les chercheurs étrangers est une question à l'ordre du jour des gouvernements du monde entier. L'enseignement supérieur est engagé dans un vaste processus d'internationalisation, comme en témoigne le développement mondial des marchés de services éducatifs. Entre 1998 et 2005, le nombre d'étudiants étrangers dans la zone OCDE a augmenté de près de 50 %, soit beaucoup plus rapidement que le nombre total d'étudiants.

L'internationalisation de l'enseignement supérieur se traduit par des coûts et des avantages pour les personnes et pour les pays. Les gouvernements ont élaboré des dispositifs visant à promouvoir l'internationalisation, axés en particulier sur la mobilité des étudiants, des enseignants et des chercheurs. L'internationalisation peut aussi être considérée comme un moyen, pour les systèmes éducatifs de petite taille et moins développés, d'améliorer le rapport coût-efficacité de l'enseignement. Les possibilités de formation à l'étranger peuvent constituer une solution de rechange financièrement intéressante par rapport à des formations dispensées dans le pays, et elles peuvent permettre à celui-ci de concentrer ses ressources limitées sur les programmes d'enseignement pouvant faire l'objet d'économies d'échelle (OCDE, 2005a, p. 268). Pour les établissements d'enseignement supérieur, il s'agit là d'une question de stratégie; s'ils souhaitent développer la qualité de leurs activités d'enseignement et de recherche et s'ils veulent offrir aux étudiants et aux enseignants davantage de possibilités, ils doivent concevoir des stratégies d'internationalisation à long terme et former des alliances stratégiques avec des établissements d'enseignement supérieur étrangers.

Les étudiants se déplacent d'un pays à l'autre pour un certain nombre de raisons :

- Le fait qu'une expérience internationale est rentable sur le marché du travail.
- La qualité qu'ils attribuent à une expérience éducative à l'étranger.
- La facilité d'accès à l'enseignement supérieur dans le pays étranger concerné, y compris du point de vue des coûts et de la langue d'instruction.
- L'attrait général de l'environnement intellectuel, culturel et politique.

Les étudiants étrangers constituent 3,9 % de l'ensemble des effectifs de l'enseignement supérieur au Portugal. Ce chiffre est comparable à ceux de pays comme les Pays-Bas, la Hongrie, l'Islande et les États-Unis et ne figure pas parmi les plus faibles de la zone OCDE (OCDE, 2005 p. 285). Parmi les étudiants portugais inscrits dans l'enseignement supérieur (plus de 11 000) 3 % font des études à l'étranger. Il s'agit d'un chiffre relativement élevé par rapport à des pays tels que la Belgique, le Danemark, la Finlande et l'Allemagne. Le pays de destination le plus populaire est la France, suivie par le Royaume-Uni, l'Espagne, l'Allemagne et les États-Unis (OCDE, 2005a, pp. 288-289).

D'après *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE*, le Portugal se classe au second rang, après le Canada, en tant que pays de destination de personnes hautement qualifiées provenant de pays non membres de l'OCDE et se situe dans la moyenne de l'UE15 pour ce qui est du personnel qualifié originaire de pays membres de l'OCDE. Par ailleurs, le Portugal figure parmi les principales sources d'immigration de personnes hautement qualifiées vers d'autres pays de l'OCDE. Une part importante de l'élite scientifique (en termes d'excellence) a travaillé pendant de longues périodes à l'étranger (par exemple aux États-Unis, au Royaume-Uni, en France, en Allemagne et en Suisse). Ces scientifiques et ces spécialistes maintiennent des relations et des contacts avec les instituts des pays où ils se sont rendus. Ceci peut expliquer – en dehors des qualités propres des intéressés – la part relativement importante de communications dont des Portugais sont coauteurs.

Entre 1970 et 2004, plus d'un tiers des doctorats obtenus par les étudiants portugais leur ont été décernés par des universités étrangères. Même si cette proportion est fortement gonflée par les statistiques enregistrées au cours des années 70 à 90, période pendant laquelle près de 90 % des diplômes ont été attribués à l'étranger, il reste que les chiffres correspondant aux dernières années se situent encore entre 15 et 30 %. Entre 2000 et 2005, la FCT a accordé plus de 12 000 bourses universitaires au titre d'études conduisant au master et au doctorat et d'études postdoctorales. La majorité de ces bourses concernaient des études au Portugal (54 %), contre 29 % à l'étranger et 17 % à la fois au Portugal et à l'étranger. Ces dernières années, le nombre d'anciens titulaires de bourse de la FCT travaillant à l'étranger a légèrement augmenté. Certains documents soumis par les autorités portugaises évoquent un risque d'exode des cerveaux, mais cela reste à prouver.

La situation en matière de mobilité internationale est moins satisfaisante lorsqu'on considère l'ensemble des pays d'origine des étudiants. Près de 60 % d'entre eux viennent des anciennes colonies portugaises d'Afrique et d'Asie et 16 % d'Amérique latine, dont une large majorité du Brésil. Seulement 3 000 étudiants environ, sur un total de 18 000 étudiants étrangers, viennent d'Europe. Le groupe des étudiants africains est le seul à s'être développé ces dernières années.

La langue et la culture sont à l'évidence les facteurs qui déterminent le nombre de nouveaux étudiants étrangers entrant chaque année dans le système d'enseignement supérieur portugais. Il existe des dispositifs particuliers d'accès à l'enseignement supérieur en vigueur dans les établissements publics et privés pour les étudiants des anciennes colonies. Il serait souhaitable d'appliquer ces dispositifs à beaucoup d'autres pays, étant donné l'intérêt qu'ils présentent sur les plans politique et culturel.

Un nombre croissant d'établissements de pays non anglophones propose désormais des cours en anglais pour encourager la venue d'étudiants étrangers. Cette tendance est particulièrement manifeste dans les pays nordiques. En revanche, le Portugal se situait, en 2003, au nombre des huit pays de l'OCDE qui proposaient peu ou pas de programmes de formation supérieure en anglais (OCDE, 2005a). L'équipe d'examineurs a noté certains développements positifs et constaté une évolution remarquable dans certains établissements et certaines facultés, notamment à la faculté d'économie de la Nouvelle université de Lisbonne, où 48 des 50 maîtres assistants sont étrangers et ont été recrutés au moyen d'une procédure concurrentielle ouverte. Même si cet exemple n'est pas représentatif du système portugais dans son ensemble, il est évident que certains établissements d'enseignement supérieur portugais, en particulier des universités, sont prêts à internationaliser leur personnel enseignant.

Il est difficile de déterminer dans quelle mesure les établissements d'enseignement supérieur exploitent les possibilités offertes par les programmes d'enseignement et de formation de l'UE. Certains établissements y ont recours et le Portugal ne se situe pas dans le quartile inférieur des statistiques relatives au programme Erasmus (Erasmus, 2006). On se souviendra que certains de ces programmes incluent un élément qui permet aux enseignants du supérieur de travailler à l'étranger pendant un certain temps. Un plus large recours à cette formule pourrait contribuer utilement à renforcer la qualité de l'enseignement et fournir aux enseignants l'occasion d'améliorer leurs connaissances et leurs aptitudes.

L'internationalisation devrait être un aspect naturel des activités de tout établissement d'enseignement supérieur. Elle peut permettre de faire mieux connaître les établissements, d'accroître le recrutement de personnel et d'étudiants qualifiés et de développer des partenariats, des alliances stratégiques et des réseaux avec des établissements nationaux et étrangers.

Il est recommandé que le ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur incite les établissements d'enseignement supérieur à prendre davantage d'initiatives en matière d'internationalisation. L'expérience d'autres pays de l'OCDE montre l'intérêt de définir une stratégie d'internationalisation dans le cadre des négociations annuelles (voir chapitre 2) entre le ministère et les établissements d'enseignement supérieur. Pour chaque établissement, cette stratégie prévoirait l'élaboration de programmes d'études dans des langues étrangères, la création de diplômes communs en partenariat avec des établissements étrangers, le développement de la coopération internationale dans le cadre de la recherche et la mise en œuvre des programmes de l'UE. Par ailleurs l'expérience de l'OCDE montre que le renforcement des structures administratives et organisationnelles de la coopération internationale au sein des établissements d'enseignement supérieur peut fortement contribuer à l'internationalisation.

Les responsables politiques ont également recours à certains instruments ciblés, dont les partenariats internationaux avec certaines universités américaines (Massachusetts Institute of Technology, Carnegie Mellon University) en science, technologie et enseignement supérieur constituent de bons exemples. Le gouvernement a décidé d'investir 141 millions EUR dans ce type de partenariat au cours des cinq prochaines années. La coopération européenne en science et en technologie a offert des possibilités intéressantes en matière de collaboration et de mise en réseau à l'échelon international. Le Portugal a saisi ces possibilités pour renforcer sa base et ses capacités scientifiques, notamment en créant de nouvelles infrastructures d'enseignement et de recherche.

Certaines mesures ont d'ores et déjà été prises afin d'accroître l'interaction entre les établissements d'enseignement supérieur et les entreprises (voir le Plan technologique). Les responsables politiques sont convaincus qu'il est plus important de créer des réseaux et des partenariats (nationaux et internationaux) et de mobiliser et réorganiser les ressources existantes, que de réaliser de nouveaux investissements publics de grande ampleur. L'institut de R-D hispano-portugais (Laboratoire international ibérique de nanotechnologie) illustre bien cette conception. Les partenariats et les réseaux ainsi constitués – tout comme le doublement prévu des investissements en sciences d'ici quatre ans – renforceront l'attractivité pour les entreprises étrangères du Portugal en tant que pays où réaliser des activités de R-D. Il s'agit là d'un objectif réaliste.

S'agissant d'internationaliser son système de recherche, le Portugal se trouve dans une meilleure situation que beaucoup d'autres pays européens. Il possède des traditions internationales, sa situation géographique et ses conditions climatiques sont excellentes, les infrastructures de recherche sont en place et les travailleurs intellectuels y jouissent d'un niveau de vie et d'une qualité de vie satisfaisants. Il est par conséquent raisonnable d'avoir pour objectif stratégique majeur (ce qui est indéniablement le cas du gouvernement) de faire en sorte que le Portugal offre un environnement de recherche qui attire des scientifiques étrangers de valeur et soit lui-même en mesure d'attirer des activités de R-D d'entreprises étrangères. Il convient toutefois de réformer au préalable les politiques en matière de carrières et de recrutements selon les modalités décrites ci-dessus.

Toute en préservant la tradition importante du point de vue culturel et politique consistant à proposer un enseignement en portugais aux étudiants des pays africains de langue portugaise, du Timor-Leste et du Brésil, les responsables de la politique d'enseignement supérieur devraient concevoir, à l'intention des établissements d'enseignement supérieur, des mesures les incitant à développer l'internationalisation. Il est indispensable d'accroître l'enseignement en anglais. Cela pourrait être fait parallèlement à la mise en place du nouveau système d'assurance qualité européen, qui fera apparaître

plus clairement la qualité des établissements et des programmes aux yeux des étudiants européens et asiatiques par exemple.

## Éducation et science

Au Portugal comme partout, l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire forment la base sur laquelle reposeront, demain, la recherche scientifique et la valorisation des ressources humaines. Il faut savoir que les attitudes à l'égard des divers choix de carrière se forment à un âge précoce, tout comme les attitudes générales à l'égard de la science en tant que système de connaissance fondé sur les faits. La science, mais aussi le travail sur projet doivent avoir leur place dans l'enseignement scolaire. Cela stimulerait une pensée indépendante et critique, et contribuerait à préparer les jeunes à des types d'apprentissage plus autonomes. Depuis 1996, les autorités portugaises mettent en œuvre un programme spécial, *Ciência Viva*, qui vise à renforcer la place de l'enseignement scientifique dans les établissements primaires et secondaires. Le programme a été jugé important, mais il n'a pas eu tous les effets escomptés.

Une étude menée dans le cadre de l'évaluation de la compétitivité réalisée par l'Institut de développement du management (IMD, 2006) fait apparaître des résultats qui devraient interpeller les responsables portugais de l'éducation. Parmi 61 pays, le Portugal se situe au 48<sup>e</sup> rang, s'agissant de la place accordée à la science à l'école, et au 52<sup>e</sup> rang, pour ce qui est de l'intérêt exprimé par les élèves à l'égard de cette discipline. À noter qu'en ce qui concerne l'éducation en général, le Portugal occupe une position bien meilleure, puisqu'il se classe au 34<sup>e</sup> rang. Le ministère de l'Éducation et le MCTES devraient réexaminer la place de la science et de la recherche dans les futurs programmes d'enseignement secondaire portugais. La promotion des relations entre la science et la société devrait faire partie intégrante du mandat des établissements d'enseignement supérieur et être considérée comme telle lors des négociations annuelles entre le ministère et ces établissements.

## Conclusion

L'équipe d'examineurs formule les recommandations suivantes :

- Il convient de renforcer la base et les capacités scientifiques du Portugal conformément aux objectifs fixés dans le Plan technologique et aux mesures prises par le gouvernement actuel, sous réserve que les autorités mettent au point des mécanismes de direction et de gestion appropriés afin de développer des liens et des mises en réseau. Il conviendrait d'intensifier la formation aux meilleures pratiques en matière de gestion des ressources humaines.
- Les responsables de la politique de l'enseignement supérieur ainsi que de la politique scientifique et technologique devraient élaborer une structure

d'évaluation qui soit stable et cohérente et s'appuie sur une base de données plus complète et une connaissance sur le fonctionnement de l'ensemble du système.

- La création d'un système d'écoles doctorales portugais pourrait être envisagée afin de garantir la qualité de la formation doctorale, d'assurer un suivi et un encadrement pédagogique systématiques, d'accroître l'efficacité et de mettre en réseau les établissements d'enseignement supérieur.
- Un nouveau système de carrières universitaires, dans lequel les caractéristiques des carrières de recherche seraient précisées, devrait être conçu et mis en place en vue de mettre fin aux carrières internes et d'accroître la mobilité des enseignants et des chercheurs.
- Les décisions touchant les promotions et les recrutements ne devraient être prises, au sein des établissements, que sur la base du mérite en matière d'enseignement et de recherche, au moyen de procédures concurrentielles, transparentes et ouvertes. Les évaluations devraient être confiées à des pairs extérieurs et s'appuyer sur des recommandations internationales.
- Les évaluations internationales devraient contribuer davantage à rendre la politique de financement plus sélective. L'infléchissement en faveur de dispositifs de financement plus concurrentiels devrait être maintenu.
- Le gouvernement portugais devrait compléter les abattements fiscaux accordés au titre de la R-D aux entreprises par des instruments plus actifs visant à inciter celles-ci à investir dans la R-D et à collaborer avec les établissements d'enseignement supérieur à des activités de recherche et visant à renforcer la mobilité entre les entreprises, les universités et les instituts polytechniques.
- Le système des laboratoires associés se développant et les établissements d'enseignement supérieur étant appelés à devenir d'importants acteurs de l'innovation fondée sur la science, il est recommandé d'accroître l'expertise dans le domaine des droits de propriété intellectuelle.
- Le ministère de l'Éducation et le ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur devraient réexaminer la place de la science et de la recherche dans les programmes d'enseignement secondaire en vue d'accroître l'intérêt des jeunes pour les carrières scientifiques et de mettre l'accent sur l'importance de la science à l'école. Les relations entre la science et la société devraient faire partie intégrante du mandat des établissements d'enseignement supérieur.
- Le ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur devrait inciter les établissements d'enseignement supérieur à prendre davantage d'initiatives en matière d'internationalisation. Pour chaque établissement, une stratégie d'internationalisation devrait être définie dans

le cadre de la négociation annuelle du contrat qui le lie au ministère. Il conviendrait de veiller davantage à ce que les établissements assurent des cours dans des langues étrangères, en particulier en anglais.

## Références

- Arundel, A. et H. Hollanders (2005), « European Trend Chart on Innovation: Innovation Strengths and Weaknesses », Commission européenne, Bruxelles.
- Athans, M. (2001), « Portuguese Research Universities: Why not the best? », Manuscrit non publié.
- Cabinet du Coordonnateur national de la Stratégie de Lisbonne et du Plan technologique (2006), *Plan technologique portugais*, Cabinet du Coordonnateur national de la Stratégie de Lisbonne et du Plan technologique, Lisbonne.
- Erasmus (2006), <http://ec.europa.eu/education/programmes/socrates/erasmus/stat>.
- Heitor, M. (2006), « Promouvoir les carrières dans la recherche par le renforcement des institutions : l'expérience du Portugal », Atelier conjoint de l'OCDE et du ministère espagnol de l'Éducation et de la Science, « Les carrières de chercheurs pour le XXI<sup>e</sup> siècle », 26-27 avril 2006, Madrid.
- IMD (2006), *IMD World Competitiveness Yearbook 2006*, IMD, Lausanne.
- Ministère de l'Éducation (2006), *Rapport du Comité sur le développement des carrières de recherche*, Helsinki (en finnois seulement).
- Ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur (MCTES) (2006a), *Tertiary Education in Portugal : Background Report*, MCTES, Lisbonne, disponible à <http://dx.doi.org/10.1787/104853273381> et sur le site Internet de l'OCDE à [www.oecd.org/edu/reviews/nationalpolicies](http://www.oecd.org/edu/reviews/nationalpolicies).
- MCTES (2006b), « Réponses aux demandes d'information complémentaires et réponses aux questions supplémentaires de l'équipe d'examineurs à la suite de la mission d'examen qui a eu lieu au Portugal en mai 2006 », juillet, Lisbonne.
- OCDE (2005a), *Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE 2005*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005b), *Science, technologie et industrie : Tableau de bord de l'OCDE 2005*, OCDE, Paris.
- OCDE (2005c), *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, vol. 2005/2, OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Études économiques : Portugal*, OCDE, Paris.
- Ritzen, J.M.M. (2006), « Scenarios for Higher Education 2020 or When Will China Invade Iran? », Exposé général lors de la Réunion ministérielle de l'OCDE, Athènes, 27 juin.
- Soler, M. (2001), « How inbreeding affects productivity », *Nature*, vol. 411, 10 mai.
- Teichler, U. (2006), « Les carrières de chercheurs en Europe », Atelier conjoint de l'OCDE et du ministère espagnol de l'éducation et de la science « Les carrières de chercheurs pour le XXI<sup>e</sup> siècle », Madrid, 26-27 avril.



## Chapitre 6

### **Le financement de l'enseignement supérieur**

*La politique financière constitue le principal instrument de pilotage de l'enseignement supérieur. Ce chapitre maintient que les méthodes de financement devraient favoriser le plus possible une prise de décision décentralisée tout en veillant à assurer l'efficience et l'efficacité dans l'utilisation des ressources. Des mécanismes de contrôle budgétaire et redditionnels devraient viser à maximiser l'efficience, à garantir l'adéquation, la stabilité et la prévisibilité du financement et à assurer une transparence budgétaire interne et externe.*

## Introduction

Un système d'enseignement supérieur idéal sera guidé par des stratégies d'investissement visant à atteindre les objectifs nationaux fixés pour cet enseignement, en attribuant des rôles différents aux secteurs public et privé. Les modes de financement actuels de l'enseignement supérieur portugais reflètent les structures de gouvernance traditionnelles entre le ministère et les établissements d'une part, et en ce qui concerne l'ensemble du secteur d'autre part. L'équipe d'examineurs pense que le Portugal devrait pouvoir évoluer vers une plus grande différenciation de la gouvernance, l'administration centrale s'occupant plus directement des politiques et les établissements ayant davantage de latitude pour concilier les priorités publiques et leur mission. À mesure que s'opèrera cette évolution, il conviendra d'ajuster les politiques de financement et les pratiques redditionnelles.

## Les mécanismes de financement actuels de l'enseignement supérieur

Le financement de l'enseignement supérieur au Portugal soulève actuellement des difficultés particulières qui risquent de perdurer jusqu'à 2009, en raison des mesures prises pour ramener le déficit budgétaire national à moins de 3 %, en application du Pacte de stabilité et de croissance de l'Union européenne. En même temps, le nombre d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur est en diminution.

Les dépenses publiques par habitant au titre de l'enseignement supérieur au Portugal, en 2002, s'établissaient en moyenne à 6 960 USD par étudiant à plein-temps (toutes recettes confondues, y compris les droits de scolarité), soit à peine plus que les dépenses afférentes à l'enseignement secondaire (6 921 USD). Cela étant, lorsqu'on exclut les dépenses de R-D des moyennes de l'enseignement supérieur, les dépenses par étudiant ne sont plus que de 4 693 USD – et sont parmi les plus faibles des pays de l'UE (OCDE, 2002).

Les sources de financement de l'enseignement supérieur se répartissent en trois grandes catégories : les recettes fiscales générales, les fonds privés, y compris les droits de scolarité, et les Fonds structurels européens (tableau 6.1). L'enseignement supérieur portugais est traditionnellement fortement tributaire des fonds publics; en 2002 (année la plus récente pour laquelle des données comparatives sont disponibles), plus de 90 % des dépenses au titre de

l'enseignement supérieur étaient financées par des sources publiques, contre 78 % en moyenne dans la zone OCDE. La situation évolue cependant, le produit des droits de scolarité et les fonds privés étant en augmentation.

Les dépenses courantes – coûts de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur – sont principalement financées sur le budget de l'État, à savoir les recettes fiscales générales, et sur les droits de scolarité. En règle générale, les établissements privés ne bénéficient pas d'un soutien direct de l'État, mais leurs étudiants peuvent prétendre à une aide sous forme de bourses. Les Fonds structurels européens sont utilisés aux fins d'investissements stratégiques concernant la science et la technologie et la société de l'information, ainsi que pour des dépenses d'équipement. Les fonds privés, qui se présentent essentiellement sous la forme de contrats de recherche et de développement, sont en général affectés à des utilisations spécifiées par le bailleur de fonds et ne peuvent servir à des fins générales. Cela étant, les données financières disponibles portent sur l'ensemble des fonds privés et ne distinguent pas les fonds destinés à des utilisations générales des autres.

Tableau 6.1. **Sources et répartition des crédits du ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur, 2006**

En EUR

|                                     | Budget de l'État     | Fonds privés (y compris droits de scolarité) | Fonds structurels européens | Total                |
|-------------------------------------|----------------------|--|-----------------------------|----------------------|
| Science et technologie              | 219 989 671          | 21 112 182                                   | 151 130 519                 | 392 232 372          |
| Société de l'information            | 42 434 946           | 3 343 534                                    | 102 126 344                 | 147 904 824          |
| Enseignement supérieur              | 1 266 038 728        | 380 242 049                                  | 120 581 028                 | 1 766 861 805        |
| Administration et services généraux | 11 909 545           | 110 689                                      |                             | 12 020 234           |
| <b>Total</b>                        | <b>1 540 372 890</b> | <b>404 808 454</b>                           | <b>373 837 891</b>          | <b>2 319 019 235</b> |

Source : MCTES (2006), tableau 2.20, p. 70.

### **Droits de scolarité**

Les recettes tirées des droits de scolarité acquittés par les étudiants ont représenté environ 17 % des ressources totales en 2006, chiffre voisin de la moyenne OCDE (19 %). Bien que les établissements d'enseignement supérieur publics aient en théorie le pouvoir de fixer les droits de scolarité, ils ne peuvent le faire que dans les limites définies par une loi nationale. Conformément à cette loi, promulguée en 2002, le montant minimum des droits de scolarité pour le premier cycle ne peut être supérieur à 1.3 fois le salaire minimum mensuel, le montant maximum étant calculé sur la base des droits perçus en 1941, corrigés uniquement de l'inflation. Actuellement, dans la plupart des universités publiques, le montant annuel des droits est voisin du montant maximum, qui est actuellement de 902 EUR; les droits perçus par

les instituts polytechniques sont moins élevés et sont proches, en moyenne, de 500 EUR par an. Les établissements fixent librement les droits de scolarité pour les études de troisième cycle; en 2005, ces droits s'élevaient en moyenne à 1 820 EUR. La part des recettes tirées des droits de scolarité dans les ressources totales des établissements d'enseignement supérieur portugais a augmenté, puisqu'elles ont progressé en moyenne de plus de 21 % par an depuis 2000, alors que la croissance des fonds publics était inférieure à 1 % par an (tableau 6.2). L'augmentation la plus importante s'est produite en 2003/04, à la suite de la hausse des droits de scolarité décrétée en 2002, qui a donné lieu à une vive polémique. À moins d'un nouveau changement de politique en ce qui concerne les droits d'inscription – ou à moins d'une augmentation sensible des inscriptions dans le troisième cycle – le taux de croissance des recettes tirées des droits de scolarité devrait se stabiliser à l'avenir.

Tableau 6.2. **Taux de variation annuel du budget des établissements d'enseignement supérieur publics au Portugal, 2001-04**

|         | Taux de variation annuel des ressources (en %) |                     |          |                |       |
|---------|--|---------------------|----------|----------------|-------|
|         | Budget public                                  | Droits de scolarité | Recettes | Investissement | Total |
| 2001-02 | 3.64   | 11.80               | 6.55     | -0.30          | 4.46  |
| 2002-03 | 0.42   | 8.46                | -0.28    | 1.17           | 0.85  |
| 2003-04 | -1.77  | 44.59               | 18.26    | -16.99         | 4.87  |
| Moyenne | 0.76   | 21.62               | 8.18     | -5.37          | 3.39  |

Source : MCTES (2006), tableau 2.33, p. 86.

Malgré la situation budgétaire difficile, le gouvernement a préservé le niveau des dépenses dans les domaines stratégiques de la science et de la technologie, dont les ressources ont augmenté en 2006 de 17 %, contre un peu moins de 2 % en ce qui concerne les établissements (tableau 6.3). L'augmentation pour 2007 est supérieure à 60 %. Cette évolution est conforme à la décision du gouvernement d'investir en priorité dans les domaines de la science et de la technologie qui sont le plus à même de contribuer à la croissance économique future du Portugal.

### **Affectation de ressources au titre des dépenses courantes**

Les budgets courants des établissements publics sont établis sur la base des crédits alloués les années précédentes, ajustés d'une année sur l'autre au moyen d'une formule de financement fondée sur les résultats. L'approche fondée sur les résultats a été mise en place en 2005 et appliquée pour la première fois en 2006. Avant 2005, les budgets étaient établis selon une formule basée sur les coûts et le nombre d'étudiants, les principaux éléments de calcul des coûts étant les suivants : nombre d'étudiants par enseignant,

**Tableau 6.3. Ressources globales annuelles totales affectées à la science et la technologie, à la société de l'information et à l'enseignement supérieur, 2005, 2006 et 2007**

|                                 | 2005                 | 2006                 | 2007                 | Variation |
|---------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|-----------|
| Science et technologie          | 335 022 495          | 392 232 373          | 630 285 120          | 61 %      |
| Société de l'information        | 138 998 098          | 147 904 824          | 133 156 916          | -10 %     |
| Enseignement supérieur          | 1 734 338 129        | 1 766 861 805        | 1 711 473 392        | -3 %      |
| <i>Dépenses courantes</i>       | <i>1 420 189 201</i> | <i>1 468 370 035</i> | <i>1 407 567 061</i> | -4 %      |
| <i>Aides à caractère social</i> | <i>191 900 499</i>   | <i>204 744 588</i>   | <i>209 011 332</i>   | 2 %       |
| <i>Infrastructures</i>          | <i>122 248 429</i>   | <i>93 747 182</i>    | <i>94 894 999</i>    | 1 %       |

Source : MCTES (2006), tableau 2.19, p. 69.

qualifications du personnel enseignant, domaine d'études et proportion d'étudiants inscrits dans des formations de troisième cycle. Cette formule de financement traditionnelle a eu pour effet d'avantager les universités par rapport aux instituts polytechniques en ce qui concerne le financement des programmes de formation initiale, les crédits qui leur sont octroyés s'élevant en moyenne à 4 403 EUR par étudiant contre 3 383 EUR pour les instituts polytechniques. Les établissements bénéficient de ressources plus élevées au titre des programmes de formation de troisième cycle, s'élevant à en moyenne à 5 052 EUR par tête dans les universités, et atteignant même 5371 EUR dans le cas d'un nombre relativement restreint d'étudiants (114) inscrits dans des formations supérieures d'instituts polytechniques (MCTES, 2006).

La nouvelle formule de financement vise à mettre en place une base de planification stable pour les établissements, tout en incitant ceux-ci à améliorer leurs résultats en termes d'obtention de diplômes. La formule est par ailleurs ajustée afin d'atténuer les variations du volume des ressources d'une année à l'autre, grâce à un « facteur de cohésion » destiné à éviter que les établissements obtenant de moins bons résultats ne subissent des réductions budgétaires excessives. Les critères retenus pour la nouvelle formule sont indiqués dans le tableau 6.4.

Les établissements ont le pouvoir de décider comment utiliser leur dotation une fois qu'elle leur a été attribuée par le gouvernement. Il est noté, dans le rapport du ministère (MCTES, 2006), que certains établissements reproduisent la formule nationale, mais l'équipe d'examineurs n'a pas de précisions quant aux dépenses effectivement réalisées par les établissements. Par ailleurs, la législation relative à la fonction publique limite le pouvoir des établissements de procéder à des transferts de ressources entre programmes de formation comptant une forte proportion de personnel permanent. Les restrictions dont font l'objet les politiques du personnel réduisent donc dans les faits l'autonomie des établissements, bien qu'ils aient, en théorie, le pouvoir d'agir en toute indépendance.

Tableau 6.4. **Formule de financement de l'enseignement supérieur**

|   |   |
|---|---|
| Nombre total d'étudiants  | Nombre d'étudiants dans l'ensemble des formations pour lesquelles un financement public a été approuvé  |
| Facteur de coût destiné à prendre en compte les particularités des établissements, ainsi que les domaines d'étude | Coûts moyens du personnel (en fonction des qualifications).<br>Taux d'encadrement.<br>Ratio personnel enseignant/personnel non enseignant.<br>Le financement est fonction des coûts de référence calculés sur la base des mêmes critères pour tous les établissements, en appliquant un ratio prédéterminé (15/85) entre les autres dépenses courantes et les dépenses de personnel |
| Indicateurs de qualité  | Niveau de qualification du personnel enseignant (nombre d'enseignants titulaires d'un doctorat).<br>Taux d'obtention du premier diplôme d'enseignement supérieur. Taux d'obtention de diplômes du troisième cycle (nombre de masters et de doctorats décernés)  |

Source : MCTES (2006), p. 86.

### **Financement des investissements (dépenses d'équipement)**

Les ressources affectées aux dépenses d'équipement proviennent du budget d'investissement et sont distinctes des ressources affectées au budget courant. Les ressources du budget d'investissement proviennent à la fois des recettes fiscales générales et des Fonds structurels de l'UE. Le financement des dépenses d'équipement est effectué sur la base de projets et se fonde sur des plans de développement régional. Ces dépenses – exprimées en moyenne des 15 dernières années – se sont élevées à environ 5 162 EUR par étudiant dans les universités et à 3 881 EUR dans les instituts polytechniques (MCTES, 2006). Les décisions en matière d'investissement sont négociées directement avec le gouvernement par l'intermédiaire de la direction générale de l'enseignement supérieur. Les dépenses d'investissement ont été fortement réduites depuis 2004, en raison de coupes dans le budget national (tableau 6.2).

### **Bourses et aide sociale**

L'enseignement supérieur au Portugal s'est développé en partant du principe que les moyens de subsistance des étudiants étaient pris en charge par leur famille et non par l'État. Un peu plus de la moitié des étudiants portugais sont issus de milieux relativement aisés et environ 40 % viennent de familles à revenu moyen inférieur. Quelque 70 % d'étudiants tirent leurs ressources de leur famille et environ 50 % vivent chez leurs parents. Seuls 20 % d'entre eux ont un emploi rémunéré.

Après la mise en place de droits d'inscription en 1994, qui a conduit à modifier l'équilibre de la responsabilité du financement de l'enseignement supérieur entre les étudiants qui en bénéficient et les contribuables, le gouvernement a augmenté les dépenses consacrées à l'aide aux étudiants. On a notamment développé les bourses sous condition de ressources accordées

pour l'acquittement des droits d'inscription et les frais de subsistance. Les autorités ont en outre étendu ces mesures aux étudiants des établissements privés comme publics. Le financement public des bourses et de l'aide sociale aux étudiants provient d'un budget à part. Les fonds sont utilisés pour l'aide directe (bourses sous condition de ressources pour les étudiants défavorisés) et pour l'aide indirecte (logement ou aides au logement, indemnités de repas et autres services aux étudiants). Les dépenses publiques totales pour les bourses et l'aide sociale en 2006 ont été légèrement supérieures à 204 millions EUR, dont 155 millions EUR proviennent de fonds publics et le reste de recettes privées, essentiellement des droits d'inscription (MCTES, 2006). D'après le rapport de base, environ 53 % du budget de l'État consacré aux bourses et à l'aide sociale dans les établissements publics ont servi à financer les bourses pour les étudiants et 27 % le personnel affecté aux services d'aide aux étudiants (MCTES, 2006).

Les bourses sont accordées sous condition de ressources aux étudiants défavorisés afin qu'ils puissent acquitter leurs droits d'inscription. Elles sont calculées sur la base du revenu de l'étudiant (ou de sa famille) et ne peuvent excéder le salaire minimum. Les bourses vont directement à l'établissement et non aux étudiants. Elles sont également disponibles pour les étudiants d'établissements privés et sont calculées à partir d'une formule plus favorable aux étudiants, les droits d'inscription étant en effet plus élevés dans le secteur privé. Environ 17 % des étudiants d'établissements publics reçoivent une forme d'aide, contre environ 14 % dans les établissements privés. Le montant moyen des bourses accordées aux étudiants des universités publiques est de 1 481 EUR par étudiant, contre 1 201 EUR seulement pour les étudiants des instituts polytechniques, et de 1 698 EUR dans les établissements privés. Ces écarts sont préoccupants, dans la mesure où les étudiants des instituts polytechniques ont en moyenne des revenus inférieurs (MCTES, 2006).

Les bourses sous condition de ressources accordées par l'État pour les droits d'inscription et les frais de subsistance visent théoriquement les 15 à 25 % d'étudiants les plus défavorisés. D'après une étude récente menée pour la direction de l'enseignement supérieur, si 29 % des étudiants reçoivent des aides, y compris ceux qui sont uniquement exonérés de droits d'inscription, seuls 10 % obtiennent un complément de revenu de la part de l'État. La bourse accordée pour les frais de subsistance est modeste par rapport à d'autres pays de l'UE et est considérée comme venant compléter, et non remplacer, le soutien de la famille. Les étudiants ne sont pas censés survivre uniquement avec des aides publiques.

L'attribution des bourses et des aides sociales aux étudiants s'appuie sur une nouvelle formule établie en 2006 selon une méthodologie fondée sur les résultats. Cette formule vise à équilibrer quelque peu le système des bourses

entre les universités et les instituts polytechniques, ainsi qu'à réduire les frais administratifs. La formule utilisée pour les services d'aide sociale comporte deux éléments :

- Le niveau de service de chaque service d'aide, mesuré par le nombre et le coût moyen des bourses, repas et places occupées dans les résidences.
- L'efficacité de chaque service d'aide, calculée sur la base des bourses directes versées aux étudiants en pourcentage des dépenses de service totales (MCTES, 2006).

### **Financement du domaine scientifique et technologique**

Comme nous l'avons dit précédemment, le financement du secteur de la science et la technologie a connu la plus forte croissance de ces dernières années, conformément à la décision du gouvernement d'investir en priorité dans les nouvelles technologies, en dépit de restrictions budgétaires au plan national. Le financement se fait par l'intermédiaire de divers établissements dans les centres de recherche et les laboratoires associés, ou par des contrats de financement conclus avec les établissements. La politique scientifique et technologique est définie dans le Plan technologique, sous la direction générale du Cabinet du coordinateur national de la Stratégie de Lisbonne et du Plan technologique. Les priorités sont déclinées en stratégies visant à atteindre des objectifs nationaux, mesurés par les indicateurs d'impact du Plan technologique. Ces indicateurs se rangent dans trois grandes catégories, et plusieurs mesures de résultats et objectifs de croissance leur sont associées.

## **Défis**

### **Adéquation et efficacité du financement**

Compte tenu des fortes retombées de l'investissement dans la formation et de la nécessité de développer le capital humain afin d'accroître la productivité de la main-d'œuvre, comme on l'a vu dans le premier chapitre, il est nécessaire de rehausser à plus long terme le niveau de l'investissement public et privé dans l'enseignement supérieur, parallèlement à l'augmentation du nombre d'étudiants, afin de répondre aux besoins de la société du savoir. Or, le système n'est pas aussi efficace qu'il pourrait l'être. Les taux d'encadrement, de l'ordre de 13/1 ou plus, sont beaucoup plus favorables que dans de nombreux autres pays développés (de 20 % au minimum); par exemple, les taux d'encadrement en Australie sont d'environ 18/1 et de plus de 20/1 en Irlande. En outre, malgré le recul des inscriptions au cours des dernières années, la dotation en personnel a augmenté, en particulier le personnel non enseignant. Ces niveaux d'utilisation relativement faibles signifient que les coûts unitaires sont trop élevés. L'insuffisance des effectifs et la duplication des cursus sont des problèmes courants. Il y a également trop peu de coopération entre

Tableau 6.5. Objectifs des indicateurs d'impact du Plan technologique

| INDICATEURS   | Objectif proposé pour 2010 | Indicateur pour l'année de référence |         | Année |
|---|----------------------------|--------------------------------------|---------|-------|
|   |                            | Portugal                             | UE25*   |       |
| <b>Qualifications et connaissances</b>  |                            |                                      |         |       |
| 1. Population diplômée de l'enseignement supérieur (25-64 ans)  | 15 %                       | 11.0 %                               | 22.5 %  | 2003  |
| 2. Population diplômée de l'enseignement secondaire (20-24 ans)   | 65 %                       | 49 %                                 | 76.7 %  | 2004  |
| 3. Population diplômée en science et technologie pour 1000 habitants (20-29 ans)  | 12                         | 8.2                                  | 12.5    | 2003  |
| 4. Chercheurs pour 1 000 employés   | 5.3                        | 3.5                                  | 5.3     | 2001  |
| 5. Pourcentage des ménages ayant une connexion Internet haut débit  | 50 %                       | 12 %                                 |         | 2004  |
| 6. Formation tout au long de la vie   | 12.5 %                     | 4.8 %                                | 9.4 %   | 2004  |
| <b>Science et technologie</b>   |                            |                                      |         |       |
| 7. Titulaires d'un doctorat récent en science et technologie pour 1 000 habitants (24-35 ans)   | 0.45 %                     | 0.3 %                                | 9.48 %  | 2000  |
| 8. Production scientifique par million d'habitants  | 609                        | 406                                  | 639     | 2003  |
| 9. Personnel total (ETP) en R-D par million d'actifs  | 7.5                        | 4.3                                  | 9.4     | 2001  |
| 10. Chercheurs (ETP) par million d'actifs   | 6.0                        | 3.6                                  | 5.4     | 2004  |
| 11. Dépenses publiques de R-D en % du PIB   | 1.0 %                      | 0.6 %                                | 0.7 %   | 2002  |
| 12. Dépenses de R-D des entreprises en % du PIB   | 0.8 %                      | 0.3 %                                | 1.3 %   | 2002  |
| <b>Compétitivité et innovation</b>  |                            |                                      |         |       |
| 13. Emploi dans les secteurs de moyenne et haute technologie en % de l'emploi total   | 4.7 %                      | 3.1 %                                | 6.6 %   | 2003  |
| 14. Emploi dans les services de haute technologie en % de l'emploi total  | 1.8 %                      | 1.4 %                                | 3.2 %   | 2003  |
| 15. Valeur ajoutée des secteurs de moyenne et haute technologie dans l'industrie  | 6.2 %                      | 4.9 %                                | 15.8 %* | 2002  |
| 16. Valeur ajoutée des services de haute technologie  | 6.0 %                      | 4.9 %                                | 6.4 %   | 2002  |
| 17. Exportations de produits de haute technologie en % des exportations totales   | 11.4 %                     | 7.4 %                                | 17.8 %  | 2003  |
| 18. Créations d'entreprises dans les secteurs de moyenne et haute technologie en % de l'ensemble des entreprises créées pendant cette période | 12.5 %                     |                                      |         |       |
| 19. Brevets de l'Office européen de brevets par million d'habitants   | 12                         | 4.3                                  | 133.6   | 2002  |
| 20. Marques communautaires déposées par million d'habitants   | 50                         | 21                                   | 59*     | 2004  |
| 21. Investissement en capital risque en % du PIB  | 0.15 %                     | 0.12 %                               | 0.11 %* | 2004  |

\* Données pour l'UE15 uniquement.

Source : Cabinet du coordinateur national de la Stratégie de Lisbonne (2006), *Le Plan technologique du Portugal*.

établissements pour partager les équipements, renforcer les programmes et améliorer le niveau de qualité et l'efficacité. La mobilité des étudiants entre établissements pour certaines parties de leurs travaux est toujours très faible et devrait être encouragée.

### **Stratégie en matière d'investissement et de recettes**

La politique nationale de l'enseignement supérieur doit s'appuyer sur une stratégie d'investissement à long terme, soutenue par des mesures permettant d'obtenir les recettes nécessaires pour la mener à bien. Le gouvernement actuel a adopté une stratégie d'investissement et de recettes précise pour le domaine scientifique et technologique : accroître les financements en faveur de la recherche et du développement, renforcer les sources de financement externes et affecter les ressources aux activités susceptibles de bénéficier à la société au sens large. Cette stratégie, très judicieuse et directe, devrait donner de bons résultats pour la recherche et le perfectionnement de la main-d'œuvre.

Pour la majorité du secteur de l'enseignement supérieur, à court terme du moins, les ressources publiques ne devraient pas augmenter sensiblement, en particulier au vu du déclin des inscriptions et de la situation fiscale globale du pays. Il convient donc de déterminer si l'augmentation des financements doit passer par la hausse des recettes issues des droits d'inscription ou si la priorité à brève échéance devrait être d'améliorer l'efficacité du système. L'équipe d'examineurs a entendu plusieurs arguments en faveur d'une réforme de la politique visant à accroître les recettes issues des droits d'inscription, afin de mieux refléter les coûts réels de l'enseignement dispensé. De même que cela permettrait de simplifier le système pour réaliser des gains d'efficacité et développer le secteur privé, on peut également estimer que cette stratégie d'investissement stimulerait la concurrence entre les établissements et permettrait de mieux cibler les subsides publics en faveur d'étudiants qui ne pourraient autrement accéder à l'enseignement supérieur.

Aujourd'hui, les étudiants des établissements publics contribuent à hauteur de 15 % environ des coûts moyens de leur cursus. Au vu de ce qui se passe ailleurs, on peut s'attendre à ce que la contribution des étudiants au coût de leurs études s'élève dans une dizaine d'années à 40 % du total en moyenne. Il nous a été signalé que les droits d'inscription au Portugal étaient déjà parmi les plus élevés au sein de l'UE, mais, à 900 EUR par an au maximum, ils restent relativement modestes par rapport aux prix pratiqués au Royaume-Uni, en Australie et aux États-Unis. En outre, aucun élément ne porte à croire que les droits de scolarité ont un effet dissuasif sur les inscriptions actuelles.

Toutefois, le public est très hostile aux droits de scolarité et une stratégie délibérée d'augmentation des droits d'inscription généraux dans l'enseignement supérieur entraînerait de vives protestations contre le secteur, ce qui serait pour le moins gênant. Par ailleurs, l'expérience dans d'autres

pays ayant adopté un système fondé sur le jeu du marché et sur des droits élevés – les États-Unis en premier lieu – montre que ces stratégies peuvent exacerber les disparités de financement existantes entre les établissements au lieu de les combler, en éloignant les universités riches qui attirent des étudiants ayant de bons résultats (et des revenus supérieurs) des autres établissements (Kane, 1995; Winston, 2001). Nous ne sommes en outre pas persuadés que les informations destinées aux consommateurs, notamment des indicateurs publics transparents sur les résultats de l'enseignement, les placements, l'utilisation des ressources et autres mesures de la qualité, soient suffisamment développées au Portugal pour que les consommateurs puissent prendre une décision en connaissance de cause, ce qui est pourtant essentiel pour un système obéissant aux lois du marché.

Fait plus important encore, l'équipe d'examineurs craint que les mécanismes de financement actuels ne favorisent l'octroi de bourses à des étudiants relativement avantagés plutôt que l'amélioration de l'accès pour des groupes auparavant exclus. Au niveau global de l'élaboration des politiques, quelle devrait être la priorité du Portugal? Renforcer le système d'aide individuelle pour les étudiants défavorisés parmi les effectifs actuels, étendre la couverture de l'assistance parmi les effectifs actuels ou consacrer toute dépense supplémentaire à améliorer l'accès et la réussite de nouveaux groupes d'étudiants? Ces questions sont importantes pour accroître le nombre d'étudiants dans le supérieur, améliorer les taux de réussite et attirer des étudiants nouveaux, issus en majorité de milieux socio-économiques plus modestes. Lorsque les ressources sont limitées et que la capacité d'augmentation de ces ressources dépend des gains de productivité générés par le développement des compétences de la population, l'équipe d'examineurs estime que la priorité doit être de favoriser l'expansion des effectifs plutôt que d'améliorer les conditions permettant d'attirer plus d'étudiants issus de milieux déjà représentés, en particulier au vu des avantages personnels élevés que les diplômés tirent de l'enseignement supérieur.

L'équipe d'examineurs est favorable à une plus grande différenciation des droits de scolarité pour les étudiants en postlicence et les étudiants professionnels, ainsi qu'à l'augmentation du nombre d'étudiants étrangers, afin d'accroître les recettes issues des droits d'inscription. Les niveaux de droits pourraient être augmentés pour les étudiants postlicence, à des taux plus proches du coût total de leur formation. L'équipe d'examineurs est également convaincue que des étudiants étrangers plus nombreux constituerait un avantage pour le Portugal qui irait au-delà des seules recettes générées. Toutefois, le développement continu des programmes universitaires postlicence pourrait ne pas être aussi prioritaire, en particulier si le système d'enseignement supérieur national reste le premier débouché des diplômés de ces programmes. En outre, les programmes postlicence sont intrinsèquement plus chers (leurs coûts

moyens annuels s'élèvent à plus de 6 000 EUR); ainsi, même avec des droits d'inscription plus élevés (de 1 820 EUR en moyenne), ils ne génèrent pas de recettes nettes pour le financement général du système. Même en l'absence de réforme immédiate de la politique des droits d'inscription pour les programmes précilence, l'équipe d'examineurs estime qu'il serait utile d'apporter certaines modifications au système de bourses et d'aide sociale aux étudiants. Nous n'avons pas la preuve que des élèves qualifiés renoncent à poursuivre des études supérieures à cause d'un système de bourses inadapté; néanmoins, la hausse des droits d'inscription associée à de faibles niveaux d'aide contribue probablement au peu d'enthousiasme des jeunes pour l'enseignement supérieur. Nous conseillons de réduire les frais administratifs du système d'aide, de chercher à accroître les possibilités d'emploi des étudiants pendant leur formation et d'envisager la mise en œuvre d'un dispositif complet de prêt étudiant dont le remboursement serait subordonné au revenu futur.

### ***Des frais administratifs élevés pour le système de bourses et d'aide aux étudiants***

Près d'un quart des fonds alloués aux bourses et à l'aide aux étudiants est aujourd'hui consacré aux frais de gestion du système. Il est à craindre qu'en combinant les subventions allouées au personnel administratif et aux établissements et les bourses d'études, on ne diminue les fonds destinés à l'aide directe aux étudiants. La formule mise en place en 2006 vise à encourager les établissements à maîtriser ces coûts, mais elle est récente et l'on ne sait pas encore si les incitations seront assez fortes pour maîtriser les frais de gestion.

### ***Possibilités d'emploi des étudiants***

Actuellement, 20 % seulement des étudiants ont un emploi rémunéré. L'équipe d'examineurs n'a pas pu déterminer avec certitude les raisons d'un taux d'activité comparativement aussi faible. Dans les pays d'origine des membres de l'équipe, il n'est pas rare que les étudiants à temps plein travaillent une vingtaine d'heures par semaine, la plupart du temps dans le secteur tertiaire, par exemple dans des cafés, des restaurants ou des bars. Il existe peut-être au Portugal des conditions ou des mesures sur le marché du travail qui limitent l'emploi des étudiants. Peut-être aussi les étudiants sont-ils habitués à recevoir une aide extérieure. Un accès plus large à l'emploi rémunéré pourrait améliorer la situation financière de nombre d'entre eux.

### ***Prêts étudiants***

Cette démarche comporte des avantages évidents dans le contexte actuel de rigueur budgétaire. L'État pourrait accorder une aide supplémentaire aux étudiants obtenant des prêts bancaires, le coût pour le budget de l'État se limitant à combler l'écart entre le taux du marché et le taux appliqué aux

étudiants, multiplié par le nombre d'étudiants emprunteurs et le montant de leurs emprunts. Pour les pouvoirs publics, les principaux risques sont liés à plusieurs facteurs : le système proposé est déterminé par la demande, les taux d'intérêt peuvent augmenter et les institutions financières peuvent anticiper la garantie des prêts par l'État. Il est possible de maîtriser les hausses de coût éventuelles en imposant des limites sur les sommes que peut emprunter chaque étudiant, en établissant des conditions d'admissibilité, en fixant, pour l'application des subventions, une fourchette étroite en termes de points de pourcentage sur l'écart de taux d'intérêt, ainsi qu'en insistant auprès des institutions financières pour qu'elles assument le risque de défaillance. Cependant, il convient de noter que lorsque le risque de défaillance est pris en charge par les institutions financières, celles-ci imposent généralement des conditions d'admissibilité rigoureuses, qui peuvent empêcher les étudiants les plus défavorisés d'obtenir des prêts.

Lors de la visite de l'équipe d'examineurs, les autorités envisageaient d'appliquer une nouvelle mesure d'aide aux étudiants fondée sur des prêts et non sur des bourses, ainsi que sur des subventions sous forme de bonifications d'intérêt permettant de réduire le taux appliqué aux étudiants à un niveau inférieur aux conditions ordinaires du marché. Cette forme d'aide part du principe que les étudiants du supérieur doivent être plus autonomes que cela n'est généralement possible avec le système actuel, qui prolonge leur dépendance vis-à-vis de leur famille.

Des représentants d'institutions financières nous ont précisé que la demande de prêts bancaires par les étudiants portugais était très faible, et d'un montant généralement limité, essentiellement pour des articles particuliers tels que des microordinateurs. Ces institutions cherchent en général à cibler des étudiants ayant des résultats supérieurs à la moyenne et suivant des cursus ayant de bonnes perspectives d'emploi. Elles fixent des taux d'intérêt différents, et refusent ou acceptent l'octroi de capitaux en fonction des résultats des étudiants (unités de valeur et notes obtenues). Les diplômés ont généralement jusqu'à quatre ans pour rembourser le principal et les intérêts. Les institutions financières obtiennent en général des garanties auprès des parents pour compenser le risque de défaillance de l'étudiant dans le cadre du remboursement de son emprunt, et certaines exigent également que l'étudiant emprunteur contracte une assurance-vie individuelle.

En termes de stratégie, la mesure proposée concernant la bonification d'intérêt donne la priorité au groupe d'étudiants actuel, et qui plus est, en fonction des modalités de prêt, il est probable que les étudiants du groupe actuel qui en ont le plus besoin n'en seront pas les premiers bénéficiaires. Les dispositifs de ce type, qui permettent à certaines catégories d'emprunteurs d'obtenir des taux préférentiels, attirent généralement des opportunistes, qui achètent par exemple une seconde voiture familiale grâce à un prêt assorti de

conditions libérales en mettant le véhicule au nom de l'étudiant. À moins que les conditions d'admissibilité ne soient très rigoureuses, les bonifications d'intérêts de prêt peuvent devenir régressives : les bonifications obtenues par les plus riches sont financées par les moins fortunés. Toutefois, lorsque les conditions sont strictes, les étudiants les plus défavorisés sont souvent exclus du dispositif d'aide, c'est la raison pour laquelle l'initiative proposée pourrait permettre d'accroître la proportion des étudiants ayant accès aux aides accordées pour les frais de subsistance, et, peut-être, de les rendre plus autonomes. Un système de bourses renforcé ou un dispositif de prêts remboursables en fonction du revenu futur (voir plus loin) constituerait une meilleure solution pour améliorer le sort des étudiants les plus défavorisés.

L'équipe d'examineurs estime que le Portugal devrait envisager sérieusement la mise en œuvre d'un dispositif de prêts dont le remboursement serait subordonné au revenu futur, afin de développer efficacement le système et d'atteindre ainsi les objectifs socio-économiques nationaux. Un système de prêts aux étudiants étendu pourrait constituer une bonne solution pour le pays, qui doit en effet définir des priorités pour les dépenses publiques en raison d'une capacité contributive limitée. Les prêts sont en outre moins régressifs que les mécanismes de bourses, qui exigent des contribuables, dont beaucoup ne tirent aucun profit personnel de l'enseignement supérieur, d'en supporter les coûts pour ceux qui en tirent des avantages personnels importants sous forme de revenus supérieurs pendant toute leur vie. L'argument de l'équité avancé pour justifier la contribution des bénéficiaires l'emporte, dans la mesure où les étudiants inscrits dans le supérieur viennent de familles relativement privilégiées, les subsides publics représentent donc pour eux une forme de redistribution des ressources fiscales à des étudiants qui ont été des enfants relativement privilégiés et seront des adultes qui vont probablement bénéficier d'avantages économiques plus importants. Des études menées sur les retombées de l'enseignement supérieur montrent généralement que les diplômés bénéficient d'un retour sur investissement de l'ordre de 12 à 15 % par an et jouissent de revenus tout au long de leur vie environ 1.5 à 2.5 fois supérieurs aux revenus des diplômés du secondaire. Les avantages relatifs que procurent les diplômes sont très variables d'une discipline et d'un emploi à l'autre. L'équipe d'examineurs n'a pas pu obtenir d'étude systématique sur les bénéfices personnels des diplômés du supérieur au Portugal. Une étude de ce type permettrait de faire avancer le débat sur la réforme du financement de l'enseignement supérieur, en particulier les discussions concernant l'importance de la contribution des étudiants/diplômés.

Le principal problème d'un système de financement des investissements dans le capital humain fondé sur des prêts bancaires réside dans l'incertitude et le risque associés aux gains économiques; les institutions financières ne peuvent en outre s'appuyer sur aucune garantie de prêt, autrement dit,

l'institution financière ne peut rien vendre en cas de défaillance de l'emprunteur. Les institutions financières imposent par conséquent des conditions leur permettant de réduire les risques et entraînant l'exclusion de ceux qui ont le plus besoin de prêts. Les étudiants peuvent également hésiter à emprunter, étant donné qu'ils ne sont pas sûrs d'obtenir leur diplôme, de trouver un travail lucratif et de maintenir un l'emploi.

Une solution consiste pour les autorités à prendre en charge les dettes des étudiants, c'est-à-dire à garantir le remboursement des prêts étudiants en cas de défaillance. Néanmoins, cette approche soulève plusieurs difficultés. Premièrement, pour des raisons de maîtrise des dépenses, les prêts bancaires garantis par l'État utilisés pour acquitter les droits de scolarité sont rarement universels. Généralement, cette forme de prêt est associée à des critères d'admissibilité tels que des conditions de ressources sur la base des revenus familiaux ou la détermination d'un âge d'indépendance des étudiants vis-à-vis de leur famille, de sorte que certains étudiants ne peuvent pas obtenir de prêt. Deuxièmement, les prêts bancaires sont généralement accordés sur la base d'un échancier de remboursement fixe, et cette rigidité des obligations de remboursement au regard de la capacité de paiement est l'une des principales causes de défaillance. Troisièmement, l'octroi proprement dit de la garantie de l'État n'incite plus les établissements bancaires à lutter contre les taux d'impayés, de sorte que les coûts pour les contribuables sont plus élevés qu'ils ne devraient l'être.

Les pouvoirs publics peuvent également fournir des prêts étudiants remboursables lorsque le revenu de l'emprunteur, une fois son diplôme obtenu, dépasse un seuil fixé. Cette solution a été adoptée sous diverses formes dans un certain nombre de pays (par exemple en Australie, en Nouvelle-Zélande, en Afrique du Sud, au Royaume-Uni) et est étudiée avec attention dans plusieurs autres. Une troisième option consiste pour l'organisme de crédit à garantir les prêts étudiants, les autorités faisant procéder à la collecte des remboursements, prenant en charge les coûts des dettes irrécouvrables et fournissant une bonification d'intérêt. Cette troisième solution a l'avantage pour les autorités de moins mobiliser le budget de l'État pour le financement initial du dispositif de prêt, et pour les établissements financiers de bénéficier d'un actif à long terme sûr générant un flux de revenus garantis.

L'annexe D fournit de plus amples détails sur le fonctionnement des prêts dont le remboursement est subordonné au revenu futur, à partir notamment de l'expérience australienne.

### **Modalités de fonctionnement**

*Répartition des fonds d'exploitation* : La nouvelle formule de financement fondée sur les résultats vise à stabiliser la base employée pour l'allocation des ressources et incite à faire des efforts pour accroître les taux de diplômés et pas

uniquement le nombre d'étudiants inscrits et de salariés titulaires d'un doctorat. Le système de répartition des ressources est également juste, et, bien qu'il n'entraîne pas l'égalité entre les établissements, le traitement équitable des différentes fonctions ne devrait pas être une priorité *ipso facto*. Néanmoins, la formule est toujours quelque peu opaque et va contribuer à des augmentations des coûts qui ne s'accompagneront pas nécessairement d'une amélioration de la productivité. Elle va également continuer d'inciter les instituts polytechniques à se rapprocher du modèle universitaire puisque cela leur permettra d'obtenir davantage de ressources. Par exemple, les établissements bénéficient d'avantages fiscaux lorsqu'ils recrutent du personnel permanent, lorsqu'ils encouragent leurs enseignants à obtenir un doctorat, lorsqu'ils développent des programmes postlicence et créent des cursus dans des disciplines coûteuses, qu'elles soient ou non prioritaires pour leur région ou en adéquation avec les atouts de l'établissement. Il s'agit là d'un problème inhérent aux formules de financement uniques conçues pour s'appliquer à plusieurs types d'établissement.

*Lien avec le budget national* : L'équipe d'examineurs a entendu de nombreuses craintes concernant le manque de stabilité des financements publics, qui s'explique par la situation budgétaire actuelle difficile de l'État. Nous sommes conscients que l'enseignement supérieur doit contribuer à la politique nationale d'austérité. Les stratégies employées par le gouvernement actuel pour réduire le déficit budgétaire sont nécessaires, et l'enseignement supérieur doit en faire partie. Cependant, les pratiques budgétaires doivent dans toute la mesure du possible soutenir la stabilité et la prévisibilité au niveau des établissements, et ne doivent pas pénaliser les établissements qui sont parvenus à générer des ressources périuniversitaires et à gérer leur budget de manière efficace. L'amputation de ces ressources pénalise également les établissements qui ont prudemment géré leur budget et les incite à dépenser l'argent plutôt qu'à s'engager dans des projets étalés sur plusieurs années.

*Méthodes comptables* : Les mesures gouvernementales concernant les audits fiscaux imposent à tous les établissements postsecondaires et universités de soumettre des rapports excessivement détaillés sur les dépenses qui ne s'appuient pas sur de grands indicateurs de résultats. Ce type de comptabilité amoindrit l'efficacité des mesures visant à rendre les établissements plus autonomes et leur impose de nombreuses formalités administratives sans transparence publique réelle pour ce qui est des résultats au regard des objectifs. Il contribue également à créer des structures comptables trop compliquées, parfois contradictoires et mal pensées pour faciliter l'élaboration des politiques. L'équipe reconnaît que cette situation s'explique par l'héritage politique du système d'enseignement supérieur portugais ainsi que par les nombreux changements dans l'administration qui se sont succédés au cours des deux dernières décennies, donnant lieu à un enchevêtrement de lois obsolètes et de réglementations contradictoires.

*Financement des investissements* : Les décisions prises en matière de financement des investissements semblent reposer entièrement sur les besoins économiques régionaux – et sur l'efficacité politique des responsables régionaux élus – et non sur des politiques d'enseignement supérieur élaborées au niveau national. L'équipe d'examineurs a été impressionnée par la qualité des installations qu'elle a visitées ainsi que par le soin avec lequel les bâtiments et les terrains sont entretenus. Les lieux et les installations de l'enseignement supérieur au Portugal représentent de toute évidence une richesse nationale et ont une grande valeur historique et culturelle qui bénéficie à l'ensemble de la société. Le financement des investissements a également largement bénéficié des fonds structurels européens, qui ne constituent pas une source indéfinie de financement des infrastructures du pays.

## Conclusion

L'équipe d'examineurs propose les recommandations suivantes.

*Stratégie d'investissement* : Nous recommandons, comme il a été proposé dans le chapitre 2, que le CCES élabore une stratégie d'investissement à long terme pour l'enseignement supérieur, afin d'harmoniser pleinement les mesures et les programmes visant à améliorer les résultats du système. Il convient de faire la distinction dans cette stratégie entre les objectifs à court terme concernant la restructuration du système et l'amélioration de l'efficacité, et les objectifs de long terme, qui sont d'accroître les inscriptions et les recettes. La stratégie d'investissement doit comprendre des mesures relatives aux recettes qui désignent les activités pouvant recevoir des financements publics et celles pouvant être financées par des recettes privées. Il est également nécessaire de définir les programmes et les mesures qui doivent recevoir en priorité des financements publics nouveaux, et il faut également déterminer des critères généraux en vue de renforcer les programmes et de cibler les ressources existantes pour préserver la qualité et améliorer l'efficacité.

*Poursuivre la stratégie actuelle de croissance des investissements en science et technologie* : Nous saluons la stratégie de financement mise en place pour accroître les investissements dans le domaine scientifique et technologique à travers l'investissement dans les centres de recherche et les laboratoires associés. Dans la ligne des recommandations du chapitre 5, il apparaît souhaitable de poursuivre ces investissements jusqu'à ce que les objectifs du Plan technologique soient remplis.

*Accroître la rentabilité avant d'augmenter les financements* : Nous estimons que le développement du système d'enseignement supérieur d'envergure mondiale que le Portugal est en droit d'attendre impliquera à terme de rehausser les niveaux de financement. Toutefois, nous pensons que les plans destinés à financer l'enseignement supérieur devraient être précédés de

mesures visant à renforcer l'efficacité et l'efficacité du système actuel. Il faudra pour cela supprimer les cursus doublons qui attirent peu d'étudiants, accroître l'utilisation d'équipements partagés et renforcer la mobilité des étudiants entre les établissements. L'augmentation des investissements sans améliorer le pilotage du système et sans mettre davantage l'accent sur les objectifs et les performances ne conduirait, selon nous, qu'à obtenir à peu de chose près les mêmes résultats. Employer les mêmes recettes, aussi efficaces soient-elles, ne suffira pas pour le Portugal, qui doit développer les infrastructures éducatives pour l'ensemble de la population sans en diminuer la qualité. Pour répondre aux besoins futurs, il faudra se concentrer davantage sur les objectifs, les résultats, la responsabilité et la productivité, afin que les investissements réalisés soient rentables. Il sera également nécessaire de démêler l'écheveau du système de contrôle comptable, des réglementations et des méthodes budgétaires. Nous sommes conscients que la réforme de la réglementation et l'amélioration de l'efficacité nécessiteront de profonds changements dans les méthodes de fonctionnement.

*Élaborer des stratégies de financement intersectorielles pour améliorer les résultats du deuxième cycle de l'enseignement secondaire et accroître les inscriptions dans le supérieur.* Le Portugal ne pourra pas atteindre ses objectifs en matière d'enseignement supérieur sans améliorer les résultats dans le deuxième cycle du secondaire et augmenter les effectifs et les taux de réussite dans le supérieur. Les deux secteurs fonctionnent actuellement pratiquement sans aucun lien l'un avec l'autre, et sans accorder l'attention requise aux partenariats nécessaires pour renforcer la responsabilité mutuelle de l'amélioration des niveaux d'instruction. Il serait souhaitable d'élaborer des stratégies de financement pour encourager le dialogue entre les secteurs. Nous recommandons de mettre en place une mesure pilote prévoyant des incitations financières qui récompensent les établissements qui obtiennent de bons résultats sur les taux de réussite dans le deuxième cycle du secondaire et sur les inscriptions nouvelles dans l'enseignement supérieur. Les contrats de financement basés sur les résultats, décrits plus loin, pourraient être utiles à cette fin dans l'enseignement supérieur. L'équipe d'examineurs n'était pas chargée d'analyser le système de financement de l'enseignement secondaire et ne peut donc faire de recommandations sur ce qui pourrait être accompli dans ce domaine. Néanmoins, elle fait observer que l'enseignement secondaire est financièrement avantagé par rapport au supérieur – un avantage qui va aller croissant si les taux d'inscription n'évoluent pas. La situation se prête donc à l'élaboration d'une stratégie de financement incitative, éventuellement au moyen d'une redistribution des ressources.

*Bourses et aides en faveur des étudiants :* Il semble souhaitable que les pouvoirs publics portugais poursuivent leur politique actuelle concernant les droits d'inscription, en vertu de laquelle les droits peuvent augmenter en fonction de l'inflation et du salaire minimum. Cette politique pourra être révisée si le Portugal

atteint son objectif national qui est d'accroître la proportion de jeunes diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire qui poursuivent des études supérieures. Il convient de déréglementer le système des droits d'inscription pour les programmes postlicence et d'autoriser l'augmentation de ces droits à des niveaux plus proches du coût total des programmes. Les autorités pourraient former un groupe de travail qui sera chargé d'étudier la création d'un dispositif de prêts remboursables en fonction du revenu futur pour les étudiants de l'enseignement supérieur.

Il est souhaitable que les modifications futures des systèmes de droits d'inscription et d'aide aux étudiants s'appuient autant que possible sur des données. À cette fin, nous suggérons aux pouvoirs publics de commander des études sur les avantages personnels tirés des études supérieures et sur les coûts relatifs des cours dans l'enseignement supérieur par discipline et par niveau de formation. Les résultats de ces études devront être rendus publics et utilisés pour guider l'élaboration des politiques concernant les niveaux des droits d'inscription, les bourses et l'accès aux prêts.

*Restructurer le système des bourses et des aides en faveur des étudiants* : L'équipe d'examineurs craint que les frais administratifs du dispositif d'aide aux étudiants ne soient trop élevés et n'entament des ressources qui pourraient être utilisées à meilleur escient pour le système de bourses. La formule mise en place en 2005 prévoit des incitations pour que les établissements réduisent leurs frais de gestion mais elle est appliquée depuis trop peu de temps pour que ses effets soient réellement significatifs. Si des contrats fondés sur les résultats sont mis en œuvre ainsi que nous l'avons suggéré, il serait souhaitable d'y ajouter des incitations en faveur des établissements afin qu'ils poursuivent leurs efforts pour réduire les frais administratifs.

*Exemption des amputations annuelles de crédits* : Nous comprenons que l'enseignement supérieur doit apporter sa contribution à la priorité nationale qui est de contenir les dépenses et de réduire la dette nationale. Toutefois, les amputations régulières de 7.5 % des dépenses non salariales pratiquées dans le passé touchent particulièrement durement l'enseignement supérieur, dans la mesure où elles s'appliquent sur les recettes privées comme publiques, y compris sur les droits d'inscription, ainsi que sur les fonds privés. Nous recommandons que les recettes privées, notamment les droits d'inscription, soient exemptées à l'avenir de toute pratique de cette nature.

*Revoir la base de répartition des fonds annuels* : Ainsi que nous l'avons exposé au chapitre 2, nous recommandons une refonte du système de répartition des fonds d'exploitation des établissements, avec l'abandon de formules qui ne peuvent pas s'appliquer équitablement à plusieurs types d'établissement, et l'adoption de contrats entre les établissements et l'État, négociés par le Conseil de coordination de l'enseignement supérieur (*Conselho Coordenador do Ensino Superior* – CCES), les

fonds étant alloués par ce Conseil après approbation finale des autorités. Les contrats doivent s'appuyer sur des plans stratégiques et des indicateurs de résultats convenus entre les établissements et le secrétariat du ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur (MCTES) affecté au CCES. Le principe de « l'adaptation aux besoins » qui sert de base à la définition d'objectifs particuliers pour chaque type d'établissement doit également s'appliquer dans les négociations sur le financement. Les critères de financement peuvent et devraient varier en fonction des établissements. Ainsi, les instituts polytechniques régionaux peuvent mettre davantage l'accent sur les partenariats avec les écoles locales ou le développement économique régional et la préparation de la main-d'œuvre que ce ne sera le cas pour des universités à vocation de recherche. Certains établissements sont mieux placés que d'autres pour développer l'internationalisation au niveau des étudiants, des chercheurs et du personnel.

Les contrats doivent continuer de privilégier l'amélioration de l'efficacité et des taux de diplômés, mais ils doivent également accorder plus d'importance aux taux de réussite du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, aux nouvelles inscriptions ainsi qu'aux taux de poursuite en première année dans le supérieur. Les établissements pourraient également être incités, au moyen des contrats de financement et en utilisant des indicateurs de mobilité des étudiants entre établissements, à renforcer la coopération pour multiplier les possibilités de double inscription. Les critères utilisés devront être mesurables et leur évolution devra être notée d'année en année. Il pourrait également être utile d'effectuer certaines évaluations de processus, comme par exemple la réforme des structures de gouvernance interne ou le recueil des données sur l'évolution des programmes en vue d'améliorer les résultats de l'enseignement. Le tableau 6.6 présente les types d'indicateurs proposés comme base de discussion sur les contrats fondés sur les résultats.

*Améliorer l'information afin de renforcer la responsabilité à l'égard du public concernant les résultats* : L'équipe d'examineurs considère que le secteur de l'enseignement supérieur est surchargé de normes comptables axées sur des opérations individuelles plutôt que sur les résultats à l'échelle du système. L'information sur les résultats au regard des objectifs et sur l'utilisation des ressources pour atteindre les buts fixés est difficile à obtenir. Nous préconisons une refonte globale des protocoles de publication des rapports des établissements afin de réduire la paperasserie et les dépenses de personnel, ainsi que pour obtenir des informations pouvant être utilisées pour la prise de décision stratégique. Cette réforme doit s'étendre à la structure des rapports financiers, afin de mieux relier l'utilisation des ressources aux activités et d'établir une distinction entre les recettes à usage général et les recettes réservées – ce qui est particulièrement important pour la déclaration des recettes périuniversitaires. Les indicateurs de résultats actuellement

Tableau 6.6. Objectifs d'ensemble et indicateurs relatifs aux contrats de financement

| Objectif  | Indicateurs possibles   |
|---|---|
| Préserver la stabilité et la prévisibilité des financements du budget de base | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Conserver la subvention publique quinquennale de « droit à l'éducation » pour les étudiants admissibles</li> </ul>   |
| Rehausser le niveau d'instruction général                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Accroître les taux de réussite dans le 2<sup>e</sup> cycle du secondaire dans la région desservie par l'établissement</li> <li>● Augmenter la proportion des diplômés du 2<sup>e</sup> cycle du secondaire remplissant les conditions d'accès</li> <li>● Accroître les taux de poursuite des études</li> <li>● Augmenter les taux d'obtention de diplôme de 1<sup>er</sup> cycle</li> <li>● Réduire la durée des programmes de 1<sup>er</sup> cycle</li> </ul> |
| Améliorer la rentabilité  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Diminuer le nombre des programmes attirant peu d'étudiants</li> <li>● Encourager les inscriptions doubles avec d'autres établissements publics ou privés</li> <li>● Réduire les frais administratifs</li> </ul>  |
| Améliorer le système d'aide financière  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Développer le système de bourses pour améliorer les revenus des étudiants les moins fortunés</li> <li>● Réduire les frais de gestion des services d'aide aux étudiants</li> <li>● Mettre en place des réglementations permettant l'octroi de prêts dont le remboursement est subordonné au revenu futur</li> </ul>   |
| Internationalisation  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Augmenter les inscriptions d'étudiants étrangers</li> <li>● Développer les activités internationales de recherche et développement</li> </ul>  |
| Qualité de l'enseignement   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Améliorer les mesures des résultats de l'enseignement OU préserver les résultats tout en augmentant les effectifs</li> <li>● Mobiliser les établissements sur les mesures des résultats de l'enseignement</li> <li>● Affiner les exigences relatives aux programmes/cursus afin de privilégier l'enseignement et de réduire les taux de déperdition des effectifs</li> </ul>   |
| Perfectionnement de la main-d'œuvre   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Augmenter l'ensemble des placements</li> <li>● Évaluer la satisfaction des employeurs</li> <li>● Accroître les effectifs dans les programmes de 1<sup>er</sup> cycle ou dans les cursus de formation professionnelle pour adultes (au-dessus de 24 ans)</li> </ul>   |
| Recherche et développement économique   | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Poursuivre l'accroissement des investissements en science et technologie pour atteindre les objectifs définis dans le Plan technologique.</li> </ul>   |

Note : Ces indicateurs, proposés à titre d'exemple, représentent les types de mesures qui devraient servir de base au système d'affectation des ressources. Tous les critères ne seraient pas utilisés pour chaque établissement.

employés pour mesurer les progrès réalisés conformément au Plan technologique fournissent un bon exemple à suivre pour un remaniement des stratégies de comptabilité interne et externe.

*Revoir l'établissement du budget consacré aux dépenses d'investissement* : L'équipe d'examineurs recommande de renoncer au système de financement des dépenses d'investissement sur la base de projets pour adopter un programme pluriannuel d'amélioration des équipements en fonction des priorités nationales. Ce programme doit mettre l'accent sur les sources de recettes destinées aux dépenses d'investissement, et anticiper la fin éventuelle des fonds structurels

européens. Les critères associés aux priorités d'investissement ne sont pas nécessairement identiques aux priorités des programmes et peuvent comprendre des facteurs tels que la croissance économique régionale, l'emploi, la conservation des bâtiments et des sites historiques et culturels, ainsi que des contributions à la société civile à travers les arts ou les services collectifs.

Les recommandations peuvent être résumées de la façon suivante :

- Le Portugal devrait élaborer une stratégie d'investissement pour l'enseignement supérieur, débutant par des mesures immédiates en faveur de l'amélioration des résultats et de l'efficacité, et se prolongeant par des mesures de plus long terme visant à accroître les financements dans leur ensemble. Cette stratégie doit permettre de mieux harmoniser les politiques de financement et les programmes stratégiques d'ensemble pour l'enseignement supérieur, et doit prévoir des mesures concernant les recettes (et définir les fonctions appropriées des ressources publiques par rapport aux ressources privées).
- Le Portugal devrait mettre en place des stratégies de financement incitatives pour encourager une plus grande coopération intersectorielle entre les niveaux d'enseignement secondaire et supérieur.
- Le Portugal devrait poursuivre sa politique actuelle en matière de droits d'inscription, qui permet d'augmenter les droits par rapport à l'inflation et au salaire minimum. Les droits d'inscription pour les programmes postlicence devraient pouvoir être augmentés immédiatement, à des niveaux plus proches du coût total de ces cursus.
- Les autorités devraient établir un dispositif de prêts remboursables en fonction du revenu futur et constituer un groupe de travail chargé des détails de la mise en œuvre de ce dispositif.
- L'amputation des soldes des fonds à la fin de l'année civile pénalise les établissements qui gèrent leur budget avec prudence et, contrairement à l'effet visé, encourage les établissements à dépenser les fonds disponibles plutôt qu'à adopter une planification pluriannuelle de leurs activités. Les recettes privées devraient être exemptées de ces pratiques à l'avenir.
- Le système de répartition des fonds d'exploitation doit à nouveau être remanié : il faut abandonner des formules qui ne peuvent pas s'appliquer équitablement à plusieurs types d'établissement, et adopter des contrats entre chaque établissement et le CCES, négociés à partir de plans stratégiques et d'indicateurs de résultats. Ces contrats doivent être adaptés aux différents types d'établissement mais comprendre des éléments communs visant à accroître la rentabilité, les inscriptions et le nombre des diplômés.
- Il convient d'entreprendre une réforme complète des protocoles de publication des rapports des établissements afin de réduire la paperasserie et les dépenses

de personnel, et pour obtenir des informations pouvant être utilisées pour la prise de décision stratégique. Cette refonte du système doit s'étendre à la structure des rapports financiers, afin de mieux relier l'utilisation des ressources aux activités et d'établir une distinction entre les recettes à usage général et les recettes réservées.

- Le gouvernement et le ministère devraient renoncer au système de financement des dépenses d'investissement sur la base de projets pour adopter un programme pluriannuel d'amélioration des équipements en fonction des priorités nationales.

### **Référence**

Ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur (MCTES) (2006), « Tertiary Education in Portugal : Background Report », MCTES, Lisbonne, disponible à <http://dx.doi.org/10.1787/104853273381> et sur le site Internet de l'OCDE à [www.oecd.org/edu/reviews/nationalpolicies](http://www.oecd.org/edu/reviews/nationalpolicies).



## Chapitre 7

### Conclusions

*Les chapitres précédents présentent une analyse détaillée des nombreux défis auxquels sont confrontés l'administration portugaise et les établissements d'enseignement supérieur, et se terminent chacun par une liste de recommandations détaillée. Le présent chapitre a pour but de regrouper les principaux thèmes abordés et les recommandations correspondantes.*

## Introduction

### ***Des résultats impressionnants***

Depuis le milieu des années 80, le système d'enseignement supérieur du Portugal a connu une expansion surprenante, les effectifs ayant progressé de 30 000 dans les années 60 à plus de 400 000 en 2000. À cette performance, inégalée dans les pays similaires de l'OCDE, s'ajoute un taux de scolarisation élevé pour les différentes cohortes d'âge et une augmentation particulièrement significative du nombre de doctorats. Le niveau des ressources dévolues à l'enseignement supérieur a augmenté pour atteindre 1.04 % du PIB, avec une augmentation particulièrement marquée et impressionnante des dépenses de R-D.

### ***Des défis accablants***

Malgré ces résultats, le système d'enseignement supérieur du Portugal est actuellement en proie à un dilemme de taille. L'équipe d'examineurs relève avant tout la résilience insuffisante du système face à l'évolution des objectifs nationaux définis pour ce secteur. D'une part, le recul de la scolarisation au cours des dernières années crée un excédent de capacités réel ou potentiel dans certains cas et induit des disparités entre l'offre de débouchés et les évolutions actuelles de la demande, selon les programmes et les régions concernés. D'autre part, le Portugal doit relever ses niveaux de formation supérieure pour combler son retard par rapport aux normes européennes, un enjeu rendu particulièrement délicat par le déclin de la cohorte d'âge des candidats à l'entrée dans les établissements d'enseignement supérieur.

Ce contraste majeur révèle d'autres difficultés sous-jacentes. Dans l'ensemble, le système d'enseignement supérieur a souffert d'une gestion inadaptée au cours du temps et connu un développement peu méthodique, qui ne répondait pas à des objectifs clairement définis. Les établissements d'enseignement supérieur dénoncent souvent un environnement incertain, dépourvu d'informations précises sur les priorités nationales. De même, le développement spécifique des diverses composantes de ce système n'a pas été anticipé ni programmé, si bien que sa composition actuelle n'est pas satisfaisante, notamment concernant la part relative des diplômes universitaires et du secteur polytechnique.

Des problèmes plus importants se posent en matière de gestion et de gouvernance des établissements, reflétant en partie les limites des régimes

réglementaire et de financement en vigueur. En l'état, le système de gouvernance ne permet pas une innovation et une gestion efficaces, ce qui réduit encore davantage la marge de manœuvre des instituts polytechniques et des établissements du secteur privé et limite la capacité des dirigeants à apporter des réponses flexibles aux évolutions des conditions de la demande et à gérer efficacement les établissements.

Le double problème de la gestion du système et de la gouvernance des établissements explique en partie les résultats peu satisfaisants observés dans le système d'enseignement supérieur portugais. L'un de ses dysfonctionnements majeurs réside dans la qualité des services proposés, moins élevée dans certains instituts polytechniques ou établissements du secteur privé. En outre, les universités affichent un taux d'échec beaucoup trop élevé (bien que ce soit également le cas de nombreux pays européens). La faible qualité des prestations de l'enseignement supérieur est liée aux problèmes de qualité rencontrés dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, qui se traduisent notamment par des taux d'abandon très élevés et réduisent la taille de la cohorte susceptible de suivre une formation du troisième degré. Les systèmes d'évaluation et d'assurance qualité existants présentent d'importants dysfonctionnements, qui ont conduit les pouvoirs publics à instaurer un examen international. Il convient également d'évoquer le niveau particulièrement élevé de recrutement interne dans le secteur, mais aussi la mobilité extrêmement limitée, tant sur le plan géographique qu'au sein des établissements.

## **Un programme de propositions de réformes**

Apporter des solutions adaptées aux problèmes de fond exposés précédemment nécessite de procéder à des réformes sur le plan structurel et en termes d'orientation et de fonctionnement du système. Il faudrait faire face à deux problèmes majeurs identifiés plus haut : la gestion du système et la gouvernance des établissements d'enseignement supérieur. Doivent également être abordées les questions connexes des mécanismes de financement et des ressources disponibles. Des dispositions devront être adoptées, tant pour améliorer la qualité des prestations dans l'enseignement supérieur et garantir l'accès de tous à ce niveau de formation que pour améliorer les performances du système de recherche et d'innovation. En outre, il convient de remédier à la faible ouverture de ce système vers l'extérieur et à la contribution insuffisante des parties prenantes.

De toute évidence, il ne s'agit pas ici d'évolutions marginales, ces problèmes complexes et multiformes appelant un véritable programme de réformes et non quelques interventions ciblées. S'il convient d'adopter une perspective de long terme pour remédier à certains d'entre eux, d'autres doivent être examinés dans les plus brefs délais et des mesures doivent être

prises, certaines par l'administration, les autres par les établissements d'enseignement supérieur (publics ou privés, universitaires ou polytechniques). En outre, de même que certains des problèmes affectant le système d'enseignement supérieur sont liés aux performances des établissements du second degré, les réformes mises en œuvre de part et d'autre sont également interdépendantes. À plus long terme, les parties prenantes doivent également modifier leur comportement.

L'équipe d'examineurs a pensé qu'il serait utile d'articuler ce programme de réformes autour des six thématiques suivantes : pilotage et gestion du système; gouvernance et statut juridique des établissements d'enseignement supérieur; financement, efficacité du système et aide aux étudiants; qualité et excellence; système scientifique et technologique; et enfin, ouverture vers l'étranger et implication de partenaires extérieurs.

### **Pilotage et gestion du système**

Tout dispositif national de gestion de l'enseignement supérieur est confronté à des difficultés en termes de croissance et de développement, d'adéquation entre la demande et l'offre de services (problèmes des « réseaux »), et de définition des rôles et les contributions relatives des différentes composantes du système, notamment les universités, les instituts polytechniques et les secteurs public et privé. La gestion du système consiste à définir des objectifs nationaux, des règles du jeu et un cadre réglementaire qui confèrent une efficacité optimale à l'action des différentes parties prenantes. Son succès est évalué en fonction de la mesure dans laquelle les objectifs nationaux sont remplis et de l'efficacité de ce processus. Le système de pilotage et de gestion doit également disposer d'instruments de gestion, la question portant ici sur l'adéquation de ces instruments avec les objectifs à atteindre.

L'équipe d'examineurs considère qu'il convient de trouver un instrument pour articuler clairement entre eux les objectifs de l'ensemble du système, d'une manière à la fois autoritaire et crédible. En outre, le Portugal serait prêt à opérer une transition majeure entre, d'une part, un contrôle et des orientations définis par l'administration, et d'autre part, un pilotage à l'échelon national et une autonomie des établissements. D'un côté comme de l'autre apparaît la nécessité d'un mode de gestion plus professionnel, guidé par des objectifs et des résultats et fondé sur des données concrètes. Les mécanismes de réglementation en place constituent dans une large mesure une réglementation tantôt excessive (gestion des ressources humaines, modifications du programme d'études et maîtrise financière), tantôt insuffisante (nouveaux programmes, concurrence accrue entre établissements et dérive de la mission).

### Définition des objectifs et du cadre stratégique

Si nombre des objectifs majeurs assignés au système d'enseignement supérieur portugais à l'horizon 2010 sont à la fois précis et ambitieux, la manière de les atteindre et leur incidence sur la taille et la forme du système sont toutefois moins clairement définis. L'équipe d'examineurs accueille avec circonspection l'idée d'une planification détaillée des systèmes d'enseignement supérieur et comprend les réserves émises par les établissements, qui voient dans l'instauration d'un cadre et d'une procédure de planification une contrainte bureaucratique supplémentaire en termes de temps et de ressources. Néanmoins, nous recommandons vivement que les différents objectifs affectant le système d'enseignement supérieur soient intégrés dans un seul et même cadre de planification, qui guiderait l'évolution des effectifs dans différents secteurs, disciplines ou programmes au cours des cinq prochaines années, et du mode d'affectation des ressources adopté. Cet aperçu d'ensemble, régulièrement mis à jour, constitue un préalable en vue d'une stratégie au niveau des établissements et d'un pilotage du système efficaces.

L'intégration de ces objectifs dans un cadre unique revêt une importance majeure pour le système d'enseignement supérieur portugais, en ce qu'elle implique une coordination interministérielle et fait intervenir des parties prenantes externes au plus haut niveau de l'élaboration des politiques d'enseignement supérieur. Outre les réformes exigées dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, dynamiser le système d'enseignement supérieur portugais nécessite de l'articuler de manière adéquate avec les systèmes scientifique et technologique, mais aussi de le relier aux évolutions intervenues sur le marché du travail et aux projets ambitieux du Portugal, dérivés de la Stratégie de Lisbonne. L'enseignement supérieur constitue un enjeu économique majeur pour le pays et pour le développement d'une économie de la connaissance, aussi l'adoption d'une stratégie de haut niveau dans ce domaine requiert-elle une contribution adéquate des pouvoirs publics, du secteur privé et des établissements d'enseignement supérieur. Une approche structurelle destinée à en assurer le bon déroulement doit encore être définie.

L'équipe d'examineurs propose que soit mis sur pied un nouveau conseil national chargé de la stratégie globale du Portugal en matière d'enseignement supérieur et prend note de la nouvelle loi du ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur (MCTES) (loi 214/2006), qui prévoit la création de ce conseil : le Conseil de coordination de l'enseignement supérieur (*Conselho Coordenador do Ensino Superior*, CCES). Il doit être investi du plus haut niveau d'autorité et jouer un rôle de « comité statutaire », chargé d'élaborer des propositions concernant la stratégie globale adoptée en matière d'enseignement supérieur. Ce conseil, qui ne saurait avoir

un rôle exclusivement consultatif, doit être chargé des choix stratégiques. Son mandat doit explicitement porter sur la stratégie à mettre en œuvre dans l'enseignement supérieur, dans le cadre des objectifs et priorités définis à l'échelon national et clairement articulés entre eux, et non sur la coordination du système au sein de ce cadre, qui devrait relever du MCTES. Le CCES pourrait être présidé par le Premier ministre, le ministre de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur occupant le rôle de vice-président, et le directeur du bureau du MCTES chargé de la politique d'enseignement supérieur (GPEARI, comme le précise la nouvelle loi), celui de secrétaire. Si l'effectif global de ce conseil doit être suffisamment restreint pour faciliter les choix stratégiques, il doit néanmoins comprendre le secrétaire d'État du MCTES, des représentants de haut niveau des ministères et organismes publics apparentés, des représentants du monde des affaires, de l'industrie et de la société civile, ainsi que des représentants de haut niveau des établissements d'enseignement supérieur. Des experts internationaux doivent également être invités à rejoindre ce conseil.

Pour ne pas détourner le CCES de son rôle stratégique, au lieu d'imposer à son propre personnel la responsabilité des recherches, il convient de lui apporter le soutien du nouveau bureau chargé de la politique d'enseignement supérieur au ministère (comme précisé dans la nouvelle loi) et de nouveaux effectifs formés à l'analyse, à la collecte des informations et aux politiques de haut niveau. L'absence d'une base de connaissances adaptée en appui aux politiques d'enseignement supérieur est l'une des principales lacunes de la gestion du système au Portugal; un budget conséquent doit donc être alloué à ce nouveau bureau pour commanditer des recherches et des documents officiels et faire appel à des experts internationaux. Les pouvoirs publics disposeraient donc de conseils indépendants et des avantages qui en découlent s'agissant de motiver les réformes au moyen d'éléments concrets.

La mise sur pied du CCES permettra d'obtenir plus facilement un aperçu de l'ensemble du système à l'échelon national. Il convient toutefois d'instaurer un mécanisme afin de permettre aux établissements et aux principaux organismes publics et privés de se réunir au niveau local ou régional, de débattre de questions d'intérêt commun et de proposer des initiatives conjointes ou coordonnées pour faire évoluer les différentes régions concernées. Nous recommandons ainsi que soit mis sur pied dans chaque région un « conseil régional », qui comprendrait l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur et des prestataires du domaine de l'enseignement et de la formation, ainsi qu'une représentation élargie des parties prenantes, notamment issues du monde des affaires, des syndicats, etc. Ces conseils régionaux ne seraient pas des organismes statutaires ou dotés d'un pouvoir décisionnel, mais permettraient la mise en œuvre d'initiatives conjointes au niveau local. Leurs caractéristiques et attributions

diffèrent donc largement de celles du CCES. Ces « conseils régionaux » présenteraient un rapport au CCES et leur soumettraient des propositions d'action. Ils devraient également tenir le CCES régulièrement informé de leurs délibérations et contribuer ainsi au débat politique au plan national.

### ***Développement et expansion du système d'enseignement supérieur***

L'envergure et le développement du système d'enseignement supérieur portugais devraient être au centre des préoccupations du CCES et envisagés à long terme. Il convient d'accroître les capacités du système d'enseignement supérieur pour faire face aux contraintes économiques. Pour augmenter le revenu par habitant de sa population, le Portugal doit accroître la productivité de sa main-d'œuvre et être compétitif sur la scène internationale. Il doit également relever le niveau d'études de sa population afin d'atteindre les seuils européens. L'accroissement des capacités commence en exploitant pleinement les capacités existantes. Néanmoins, développer la croissance à long terme nécessite de prendre dès à présent des mesures pour stimuler la demande de services dans l'enseignement supérieur. Par exemple, la part des jeunes cohortes en âge d'accéder à l'enseignement supérieur qui sortent des établissements du second degré et prétendent à une formation du troisième degré pourrait s'augmenter. Cela nécessiterait de soumettre dès à présent le système secondaire à des réformes d'envergure, en particulier dans les matières scientifiques et les mathématiques. Une deuxième approche consisterait à accroître la part des adultes souhaitant suivre une formation dans l'enseignement supérieur. Une autre consiste à recourir au marché du travail, l'accélération des évolutions techniques à l'œuvre dans le secteur de la production pouvant générer un avantage de salaire pour les compétences fournies par les diplômés de l'enseignement supérieur.

À plus long terme, accroître les capacités du système d'enseignement supérieur nécessiterait une part du PIB supérieure à celle qui y est actuellement consacrée. Il conviendrait tout d'abord d'exploiter pleinement l'excédent de capacité actuel du système et d'en éliminer les dysfonctionnements. Toutefois, l'ampleur de l'écart avec le reste de l'Europe nécessiterait des capacités encore plus nombreuses à l'avenir. Les capacités ne peuvent être accrues par le seul biais d'une meilleure utilisation des ressources actuellement disponibles.

L'équipe d'examineurs recommande la mise en place par le CCES d'une stratégie globale à long terme destinée à définir le développement futur du système d'enseignement supérieur portugais, et de programmes permettant d'accroître les revenus publics et privés et de faire face à la demande d'investissements, qui ne peut être satisfaite par une augmentation de la rentabilité. La question des nouvelles sources de financement est abordée plus loin, dans la section relative au financement.

### **Consolidation et rationalisation du système**

S'il convient de garder présentes à l'esprit ces orientations de long terme, la question à plus brève échéance pour le Portugal ne concerne pas l'expansion du système en tant que telle, mais une meilleure utilisation des capacités disponibles. La diminution des effectifs au cours des dernières années, l'apparition d'un excédent de capacité dans les établissements et de disparités, au niveau du système, entre l'offre et la demande de places pour les différents programmes et régions, enfin, la concurrence malsaine entre établissements pour des programmes lucratifs, ont amené les examinateurs à poser une question fondamentale : faut-il réduire la taille des établissements ou les consolider ?

Il ne faudrait pas, dans un contexte de croissance planifiée, d'accès élargi et de ressources limitées, perdre les capacités disponibles dans l'enseignement supérieur. En outre, s'il peut s'avérer nécessaire de « réduire », de fusionner ou d'associer entre eux les établissements existants, ils ne doivent pas être fermés, à l'exception de certains services ou établissements qui ne seraient pas viables. Il convient de souligner l'existence de nombreuses possibilités, au niveau local ou régional, de reconfigurer les établissements. Mettant en garde contre une refonte majeure du paysage des établissements à l'échelon national par le recours à des fusions forcées, l'équipe d'examineurs recommande d'adopter une approche au cas par cas, dans un cadre binaire renforcé et par le biais des contrats de performance des établissements, utilisés comme outils pour les politiques et présentés ci-après.

Néanmoins, il existe d'autres moyens d'améliorer le fonctionnement du réseau formé par les établissements. Suite à la mission d'examen de mai 2006, de nombreuses initiatives bénévoles basées sur la coopération entre les établissements ont été signalées à l'équipe d'examineurs. Des initiatives similaires pourraient être encouragées au nord-est, au centre et à l'est du Portugal, dans la mesure où elles ne sont ni théoriques ni superficielles, mais ancrées dans la réalité ; leur évolution doit figurer au programme des discussions sur les contrats de performances des établissements. Les structures de coordination au niveau régional seraient bien placées pour promouvoir cette coopération entre établissements. Les expériences réalisées au niveau international montrent que les établissements participants, mais aussi leurs effectifs et leurs personnels, peuvent tirer parti d'offres de programmes coordonnés, de programmes conjoints, d'accords structurés pour le transfert des étudiants, d'une mise en commun des infrastructures et des capacités, etc. Toutefois, seules doivent être soutenues les initiatives mettant clairement l'accent sur le renforcement des capacités régionales, dans le respect des différentes missions assignées aux universités et aux instituts polytechniques. Les recommandations suivantes soulignent

l'importance de conserver ce système binaire et de ne pas autoriser la transformation des instituts polytechniques en instituts universitaires par le biais d'initiatives de « coopération ».

### **Structure du système d'enseignement supérieur : la fracture binaire**

La contribution des établissements à la réalisation des objectifs stratégiques nationaux assignés au système d'enseignement supérieur varie en fonction des différentes niches économiques qu'ils occupent. L'enjeu de la coordination d'un système d'enseignement supérieur diversifié réside dans la manière de le piloter de façon à permettre ces contributions spécifiques.

Il faudrait conserver et renforcer ce cadre binaire. Les mécanismes d'affectation des ressources, les niveaux d'autonomie des différents établissements, les procédures d'accréditation des programmes et les mesures de gestion des ressources humaines doivent tous être réformés pour instaurer un contexte dans lequel les instituts polytechniques à visée professionnelle pourraient s'assurer un avenir soutenable et distinct de celui des universités. Les recommandations stipulent que l'administration portugaise instaure une législation globale définissant clairement l'autonomie et les différentes attributions des universités et instituts polytechniques. Les universités doivent être exclues des programmes et des niveaux de diplômes qui n'appartiennent pas à leur principal domaine d'activité et relèvent de la compétence des instituts polytechniques. Ces derniers doivent avoir la tâche spécifique de former des diplômés employables, dotés de compétences techniques avancées et d'un savoir-faire pratique étayé par des capacités de haut niveau dans les domaines de l'analyse, de la résolution de problèmes et de la communication. Ils doivent également contribuer au programme Nouvelles opportunités et élaborer de nouveaux modes et services de prestation d'activités, capables de répondre aux différents besoins d'apprentissage d'effectifs estudiantins plus nombreux. Les principaux mécanismes qui doivent permettre d'y parvenir sont les contrats de performance négociés, comme le soulignent les paragraphes suivants, et les évolutions substantielles en matière d'autonomie et de gouvernance, proposées tant dans les universités que dans les instituts polytechniques.

Plusieurs nouveaux parcours devront être ouverts aux apprenants, notamment dans l'enseignement postsecondaire, les formations supérieures sanctionnées par un diplôme et les diplômes sanctionnant un cycle court. Il convient de définir distinctement et pour chaque niveau les diplômes délivrés dans les universités et dans les instituts polytechniques, et de préciser dans chaque cas les aptitudes exigées des diplômés qui valident un programme d'études conduisant à la délivrance d'un diplôme portugais. Le CCES doit jouer un rôle déterminant à cet égard.

Dans le cadre binaire élargi et homologué par la loi 74/2006, les premiers cycles et les cycles courts des programmes professionnels doivent se dérouler en premier lieu dans les établissements du secteur polytechnique. Toutefois, nombre d'acteurs de ce secteur vont dans le sens opposé et préconisent la poursuite de l'élaboration des programmes de master, l'augmentation de la part des titulaires de doctorats dans les personnels, une tentative de garantir le droit de proposer des programmes de doctorat, l'expansion des programmes de recherche et enfin, l'obtention du statut d'université. Si elles reflètent dans une certaine mesure les valeurs universitaires classiques, ces aspirations constituent également des réponses stratégiques aux incohérences du contexte actuel dans lequel évolue le secteur polytechnique.

### ***Structure du système d'enseignement supérieur : le rôle du secteur privé***

Le droit à la fourniture privée de prestations d'enseignement est garanti par la Constitution du Portugal. Les universités privées et les instituts polytechniques font dès lors partie intégrante, à long terme, du système d'enseignement supérieur du pays. La vision exposée au chapitre 2 dépeint un système d'enseignement supérieur plus diversifié et plus étendu, pourvoyant aux besoins d'un éventail d'étudiants élargi et doté d'une combinaison de programmes d'orientation plus professionnelle et étroitement reliés au marché du travail. Les établissements privés pourraient être bien placés pour relever ce défi.

Il est important de garantir la qualité de l'enseignement dispensé dans le secteur privé. Le nouvel organisme de délivrance des agréments doit clore tout programme qui ne satisferait pas à des normes de qualité acceptables. Il doit également garantir que les établissements privés ne sont pas soumis à des procédures plus strictes que ceux du secteur public.

Le secteur privé peut jouer un rôle particulièrement important lorsque le système d'enseignement supérieur ne dispose pas des capacités suffisantes. En pareil cas, le ministère pourrait publier périodiquement des appels d'offres portant sur la fourniture de programmes d'études et auxquels pourraient répondre les établissements publics et privés. Cela permettrait d'éviter le recours à des capacités supplémentaires du secteur public lorsque ce n'est pas nécessaire et contribuerait à préserver les prestations privées de valeur dont le Portugal dispose. Ce financement sélectif des différents programmes pourrait ouvrir la voie à des négociations sur d'autres points, susceptibles de diminuer la concurrence intense entre les différents établissements.

### ***Instruments dédiés au pilotage du système***

Une approche destinée à répondre aux enjeux mentionnés précédemment consiste à adopter des accords ou contrats de performance, négociés entre le ministère et les différents établissements. Ces accords offrent le moyen de

traduire les objectifs nationaux de manière différentielle dans la planification des établissements. L'équipe d'examineurs admet que leur élaboration constitue une tâche délicate, aussi une expertise adéquate doit-elle être instaurée au sein du ministère pour mener à bien les négociations y afférentes. Elle reconnaît également que le recours à ces contrats de performance dans d'autres pays n'a pas toujours été une réussite à part entière. La difficulté provient le plus souvent d'une application restreinte de cet instrument, et non de l'efficacité de l'instrument en tant que tel. En outre, les autres options en termes de formules de financement, de mesures globales et de procédures d'accréditation n'offrent pas toutes les mêmes avantages s'agissant d'adapter les incitations à harmoniser la planification des établissements avec les objectifs nationaux.

### **Gouvernance et statut juridique des établissements d'enseignement supérieur**

Le chapitre 3 s'intéresse principalement aux mécanismes de gouvernance qui relient l'échelon national à celui des établissements et à leur propre gouvernance. Au niveau des établissements, l'équipe d'examineurs a rencontré de nombreux exemples d'inertie et de manque de flexibilité. L'autorité et la volonté d'adopter des mesures directes – notamment en matière de taux de déperdition scolaire, de performances de l'enseignement et d'engagement auprès de la communauté élargie – sont apparues défailtantes tant dans les instituts polytechniques que dans les universités. À quelques exceptions près, l'attitude des deux groupes de recteurs rencontrés lors de la session plénière a déçu les examineurs : ils tendaient à faire porter l'ensemble des responsabilités sur les pouvoirs publics, témoignant d'une perception limitée de leurs propres obligations, prenant ainsi fort peu sur eux de créer un élan et de prendre les décisions délicates qui s'imposent. Un changement d'attitude est indispensable. S'il dépend largement des chefs d'établissements, il peut être facilité par le régime réglementaire, qui définit les attributions des pouvoirs publics vis-à-vis des établissements, ainsi que les réglementations relatives à leur système de gouvernance.

Les pouvoirs publics portent un intérêt légitime au fonctionnement des établissements et doivent en particulier veiller à la bonne utilisation des fonds publics. Néanmoins, les gouvernements successifs ont manifestement adopté une démarche trop interventionniste. Il en découle des effets directs et indirects ; directs, puisque sont imposées des exigences bureaucratiques sans résultats positifs tangibles, et que sont freinées l'initiative et la capacité de réaction locales ; indirects, dans la mesure où cet interventionnisme affaiblit le pouvoir des responsables locaux et n'encourage pas les prises de décision autonomes. Nous pensons que les pouvoirs publics doivent se désengager d'un trop grand contrôle du système et donner aux établissements une plus

grande liberté d'auto-réglementation et d'innovation. Le principe directeur devrait être d'accroître l'autonomie d'innovation des établissements et de réserver aux pouvoirs publics un rôle de pilotage.

L'équipe d'examineurs estime que le Portugal est prêt à évoluer vers une gouvernance plus différenciée, dans laquelle les autorités nationales seraient plus centrées sur les questions politiques et les établissements disposeraient de la latitude nécessaire pour mettre en œuvre les priorités publiques correspondant à leurs missions. L'autonomie des établissements doit être progressivement renforcée, en tenant compte de leurs capacités (notamment en termes de gouvernance interne et de réformes de gestion), comme de l'ampleur des défis à relever. Ce changement d'orientation serait soutenu par le système des contrats de performance des établissements négociés individuellement entre le ministère et les établissements, comme il a été proposé plus haut.

Ces considérations, soulignées dans de nombreuses remarques soumises à l'équipe d'examineurs, montrent l'urgence d'une nouvelle législation régissant les établissements d'enseignement supérieur. Cette nouvelle législation doit faire des établissements des fondations autogérées. Toujours financés par les pouvoirs publics, ils agiraient comme s'ils relevaient plutôt du secteur privé. Ainsi, ils auraient une liberté managériale et les finances seraient traitées séparément, en dehors du système d'État. Les employés des établissements du supérieur ne seraient plus considérés comme relevant de la fonction publique. Ils devraient montrer aux pouvoirs publics qu'ils sont prêts à accepter la liberté qui découle de ces changements, mais aussi à affronter les difficultés de gestion propres à tout accord de ce type.

Les chapitres 2 et 3 donnent des exemples d'insuffisances des accords en vigueur en matière de gestion des établissements et formulent une série de recommandations pour y remédier : mise en place d'autorités administratives dont le président et la majorité des membres sont issus de parties prenantes extérieures; nomination plutôt qu'élection du recteur; nomination des directeurs de faculté et des responsables de département par les autorités sur recommandation du recteur; création d'un conseil universitaire officiellement responsable de toutes les questions scolaires de l'établissement; création d'un comité exécutif chargé des décisions relatives aux ressources; introduction de processus de nomination transparents conformes aux meilleures pratiques internationales.

L'équipe d'examineurs recommande que, au sein du système binaire, les structures de gouvernance, les obligations, notamment juridiques, et la liberté d'action soient similaires. Elle souligne que si les pouvoirs publics ont un rôle essentiel à jouer pour faciliter les changements proposés, le personnel et le corps enseignant ont la responsabilité d'exploiter ces changements.

### **Financement, efficacité du système et aide aux étudiants**

Le chapitre 6 décrit les caractéristiques actuelles du financement dont bénéficient l'enseignement supérieur, la science et la technologie, et s'intéresse aux possibilités de les améliorer et de les adapter suivant les recommandations formulées pour modifier le système en place.

#### **Le besoin de ressources**

L'une des questions fondamentales liées au financement de l'enseignement supérieur porte sur l'ampleur du système et sur la qualité de l'enseignement dispensé. Dans ce contexte, le besoin de ressources supplémentaires est de nature qualitative et quantitative. Les effectifs, qui plafonnent à la suite des évolutions démographiques, doivent augmenter, car le Portugal figure derrière les autres pays européens en termes de niveau de formation supérieure. Cette augmentation peut être provoquée par l'inscription d'une proportion accrue de jeunes mais aussi d'apprenants adultes dans l'enseignement supérieur. La qualité de l'enseignement, tant du second que du troisième degré, doit être améliorée. Une meilleure qualité de l'enseignement du deuxième cycle du secondaire réduirait les taux d'abandon et permettrait à un plus grand nombre d'étudiants de passer les examens d'entrée avec des notes qui satisfont aux critères de qualification. La recherche, le développement et l'innovation requièrent également des ressources supplémentaires : si le pays a progressé dans ces domaines au cours des dernières années, il reste en retard par rapport à ses pays de référence. Enfin, un investissement plus important serait nécessaire pour aider les étudiants et renforcer la scolarisation dans l'enseignement supérieur des étudiants d'un faible niveau socio-économique.

#### **Un meilleur usage des ressources : insuffisances du système**

Le recul des effectifs s'accompagne d'un faible besoin en ressources supplémentaires que rendrait nécessaires une expansion quantitative immédiate du système. Un accroissement marginal des inscriptions à court terme pourrait être pris en charge par un recours plus efficace aux capacités existantes. Il y a certaines insuffisances dans le système d'enseignement supérieur : taux de déperdition scolaire élevés contre des taux personnel/étudiants très favorables et des taux de personnel administratif qui ne reflètent pas la baisse des effectifs. Il semble en effet que le nombre des administratifs ait plutôt augmenté dans plusieurs établissements. D'autres insuffisances ont été constatées, qu'il s'agisse de doublons dans les programmes se traduisant par des sous-effectifs, ou d'un recours insuffisant à la collaboration intercampus ou à la mobilité des étudiants.

Pour renforcer la recherche et développement, les pouvoirs publics ont alloué des fonds supplémentaires substantiels à l'exercice budgétaire en cours

pour soutenir les évolutions scientifiques et technologiques. Certaines de ces ressources profiteront sans aucun doute aux universités, par le biais de subventions et d'appels d'offres. Le Plan technologique est un modèle exemplaire pour les politiques de financement et les structures chargées des questions financières. Nous recommandons une approche similaire pour la répartition des ressources de fonctionnement des établissements de l'enseignement supérieur, sur la base des contrats négociés au cas par cas entre les établissements et le ministère. Nous recommandons que les dépenses d'investissement soient financées par un processus distinct, mais plus étroitement lié aux mesures et aux plans en vigueur que ce n'est, semble-t-il, le cas aujourd'hui.

L'équipe d'examineurs ne s'est pas intéressée dans le détail au nouveau processus et à la nouvelle structure d'accréditation puisqu'ils font l'objet d'un examen distinct par l'ENQA. Il est néanmoins important que les dimensions de « planification/pertinence/adéquation avec le réseau national de programmes » de l'accréditation ne soient pas négligées. L'homologation des programmes par la nouvelle agence ne devrait pas donner droit à un financement public, tandis que tout échec d'accréditation impliquerait que le financement pour ces programmes ne serait pas assuré. Ces dernières questions seront traitées lors du processus de négociation des contrats avec les établissements, où les critères de pertinence et de qualité devront être des considérations-clés.

### ***Trouver de nouvelles ressources : contribution privée, aide sociale et accès à l'enseignement***

Si l'enseignement supérieur devait connaître une demande en forte hausse, le secteur public ne pourrait pas fournir à court terme les ressources supplémentaires requises, mais pourrait augmenter sa contribution à condition d'une réduction du déficit public au cours des années à venir. Le Portugal développe son économie de façon à répondre aux critères de convergence formulés par l'UE dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance. L'argument en faveur d'une contribution publique au profit de l'enseignement supérieur s'appuie sur les avantages économiques et sociaux que ce cycle confère à l'ensemble de la société.

Dans le débat politique, les frais de scolarité sont étroitement liés à l'équité sociale et à l'accessibilité financière de l'enseignement supérieur. Dans une société moderne, l'accès à l'enseignement supérieur devrait être fonction des capacités avérées, de quelque manière que ce soit, de l'étudiant. Le principe suivant lequel l'ensemble de la population peut aspirer à des études supérieures, sans être entravé par d'autres motifs que ses capacités et son application, est partagé par toutes les sociétés. Cette ambition figure parmi les premières priorités des pouvoirs publics portugais. Les droits de scolarité, l'aide sociale et les dispositifs d'accès à l'enseignement supérieur sont primordiaux pour concrétiser cette ambition.

Le secteur public ne serait pas en mesure d'augmenter les ressources fournies si les capacités du secteur devaient être beaucoup étendues. Le secteur privé devrait alors renforcer sa contribution aux coûts de l'enseignement supérieur. Il faudrait encourager les efforts philanthropiques et d'autres sources de financement – au Portugal et à l'étranger. Mais une contribution accrue des étudiants eux-mêmes serait indispensable. Il convient en effet de tenir compte des avantages privés considérables dont bénéficient les diplômés de l'enseignement supérieur. Ce sont des arguments d'équité et d'efficacité qui étayent l'idée de contributions privées plus importantes, notamment par le biais de droits d'inscription plus élevés.

Dans les conditions actuelles, les frais de scolarité ne peuvent pas être augmentés au Portugal, en raison de l'opposition politique que cela soulèverait, mais aussi à cause des contraintes constitutionnelles. Sensible à ces considérations, l'équipe d'examineurs recommande que le Portugal maintienne les mesures politiques en vigueur en la matière, qui autorisent de revoir les droits de scolarité à la hausse, en fonction de l'inflation et des salaires minimaux.

À moyen et long terme, cette politique devra être réétudiée si le Portugal réalise l'objectif national qu'il s'est fixé, à savoir augmenter la part de la population achevant ses études secondaires et accédant aux études supérieures. Les pouvoirs portugais doivent préparer le terrain pour des frais de scolarité plus élevés, en s'efforçant de gagner à leur cause l'opposition politique et en amendant la Constitution ou en permettant une adaptation de la clause constitutionnelle. Une partie de l'opposition pourrait se laisser convaincre par un mécanisme de contribution aux droits de scolarité bien conçu, qui se justifie par les avantages privés dont bénéficie chaque diplômé et serait associé à un système de prêts étudiants dépendant du revenu, financé par les pouvoirs publics, et à un dispositif d'aide aux étudiants plus généreux. En outre, les frais de scolarité pour les étudiants postlicence devraient être déréglementés et pouvoir être portés à des taux plus proches du coût total des formations.

L'annexe D décrit plusieurs composantes fondamentales des systèmes de prêts en fonction du revenu. Ces prêts lèvent souvent les obstacles financiers à l'accès aux études, qui peuvent empêcher la scolarisation des étudiants issus de milieux défavorisés. Ces prêts permettent donc ne pas empêcher les étudiants pauvres de faire des études supérieures. Les obligations de remboursement entrent en vigueur après l'obtention du diplôme, et uniquement lorsque les revenus du diplômé excèdent un certain seuil. Les prêts en fonction du revenu offrent également différentes prestations d'assurance sur les prêts bancaires de financement des études, essentiellement parce que les remboursements sont définis par la capacité de l'emprunteur à rembourser sa dette. Les remboursements n'étant pas requis

en période de faibles revenus, les emprunteurs ne se trouvent pas dans l'incapacité financière d'honorer leurs obligations de remboursement. En revanche, lorsque leurs revenus augmentent, leurs remboursements aussi.

L'annexe D suggère également un ensemble de questions à traiter lorsqu'un système de prêts de ce type est envisagé. Puisque le dispositif retenu tiendra compte des conditions locales, nous ne recommandons aucune forme particulière de système de prêts en fonction du revenu. En particulier, la portée et l'efficacité du régime d'imposition du revenu serait un facteur majeur à considérer dans le cas du Portugal. Les pouvoirs publics pourraient mettre en place un groupe de travail international pour définir le mode de configuration et de mise en œuvre à privilégier pour un tel programme.

Pour améliorer l'équité d'accès à l'enseignement supérieur, le système d'aide aux étudiants devrait être réformé de façon à profiter au plus grand nombre. Les frais généraux consacrés à cette aide sont trop élevés. Les incitations visant à réduire ces coûts administratifs dans les établissements devraient être incluses dans les contrats de performance. Les pratiques de financement actuelles favorisent les subventions aux étudiants relativement privilégiés plutôt qu'un meilleur accès aux groupes défavorisés. Il convient de revoir ces pratiques et d'adopter des mesures correctrices.

### **Améliorer la qualité et bâtir l'excellence**

Les examinateurs étaient au courant des travaux parallèles entrepris par l'ENQA. Comme cela a été évoqué dans le chapitre 4, l'enseignement supérieur doit viser des niveaux de qualité plus élevés. Il faut prendre conscience du fait que l'excellence se manifeste de plusieurs façons et qu'elle n'est pas l'apanage des seuls centres de recherche et universités. Le Portugal doit bâtir une véritable excellence dans les instituts polytechniques ainsi que dans le secteur privé, en portant une attention plus soutenue aux objectifs et aux résultats. Les établissements d'enseignement supérieur doivent tous s'attaquer au fort taux de déperdition scolaire, qui constitue une source majeure d'inefficacité.

Il convient d'utiliser pleinement l'opportunité unique proposée par l'application du processus de Bologne pour le renouvellement des programmes d'études et le réexamen des processus d'enseignement, en prêtant une plus grande attention à l'acquisition des connaissances et aux résultats des étudiants, et en portant un plus grand intérêt aux liens entre les programmes d'étude et le marché du travail.

La validation des nouveaux programmes pour les universités et les instituts polytechniques publics et privés est actuellement soumise à des impératifs très différents. Cette situation doit cesser, de même que le contrôle complet des changements de programme d'enseignement. Des mesures allant dans ce sens ont été étudiées en vertu de la nouvelle législation de Bologne dans la loi 74/2006.

L'accréditation de tous les nouveaux programmes d'enseignement supérieur doit être fondée sur une évaluation rigoureuse effectuée par une autorité externe indépendante. Les programmes d'enseignement supérieur doivent être régulièrement soumis à une analyse externe, programme par programme et au niveau de l'établissement dans son ensemble. La fréquence et l'intensité des évaluations des établissements doivent refléter leurs rapports de performance. Un processus consultatif des évaluations programme par programme, impliquant les producteurs d'activités d'enseignement, les employeurs, les organismes professionnels et les étudiants, permettrait de bâtir un consensus national sur les normes de résultats d'apprentissage à atteindre dans le cadre des diplômes délivrés par les universités et les instituts polytechniques dans des domaines spécifiques. Les établissements doivent suivre l'évolution professionnelle de leurs diplômés.

Les universités et les instituts polytechniques doivent endosser la responsabilité de la réussite universitaire de leurs étudiants. Ils doivent fixer les taux limites acceptables d'échec, de redoublement et de déperdition, surveiller les progrès des étudiants et mettre à leur disposition des programmes supplémentaires et des services spécifiques de soutien à l'apprentissage, selon les besoins, pour accroître le taux de réussite. Ils doivent introduire des mécanismes permettant d'obtenir les réactions systématiques des étudiants à propos de la qualité de l'enseignement, de faire connaître ces informations et d'améliorer leurs résultats.

Un cadre national de qualifications doit être élaboré par le biais de vastes processus consultatifs. Les établissements d'enseignement supérieur doivent tous pouvoir faire état de prestations acceptables en matière de direction des études, de programmes d'enseignement et de pédagogie, d'accès aux ressources nécessaires à l'acquisition des connaissances, de viabilité financière et de probité.

Si le mandat de cet examen n'englobe pas les établissements d'enseignement secondaire, l'étude des données et les déclarations recueillies indiquent clairement qu'il faut améliorer la qualité de l'enseignement secondaire afin de réduire les taux d'abandon et de permettre à un nombre accru de jeunes de suivre un cursus dans l'enseignement supérieur. Le ministère de l'Éducation et le ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur doivent examiner la place des sciences et de la recherche dans l'enseignement secondaire, dans l'intention de mettre en valeur ces matières dans les établissements et d'accroître l'intérêt des jeunes pour les carrières scientifiques. L'étude de ces questions doit être confiée au CCES, en particulier en ce qui concerne l'efficacité du passage des étudiants vers un niveau d'enseignement supérieur; il peut considérer que l'implication des établissements d'enseignement supérieur pourrait être utile à ses réflexions.

### **Systeme scientifique et technologique**

En créant la base et les capacités scientifiques du Portugal, les autorités doivent mettre au point de nouveaux procédés de pilotage et de gestion pour créer des liens et établir des réseaux au sein du système. Comme cela a été évoqué dans le chapitre 5, les responsables de l'élaboration des politiques en matière d'enseignement supérieur et de science et technologie doivent mettre au point un dispositif d'évaluation de la politique de science et technologie fondé sur une base de données plus complète qui contient des informations sur le système dans son ensemble. La mise en place du système d'enseignement doctoral portugais pourrait être envisagé pour garantir la qualité de l'enseignement doctoral, fournir un enseignement et des recommandations systématiques, améliorer l'efficacité et intégrer les établissements d'enseignement supérieur dans un même réseau.

Il serait souhaitable de concevoir un nouveau système de carrières universitaires et de recherche afin d'éliminer le recrutement en interne et d'accroître la mobilité des enseignants et des chercheurs. Au sein des établissements, les décisions relatives aux promotions et au recrutement doivent être fondées uniquement sur les mérites au titre d'enseignant ou de chercheur. Les processus doivent être concurrentiels, transparents et ouverts et les évaluations doivent être réalisées par des pairs extérieurs qui s'appuient sur une expertise internationale.

Le ministère et les organismes de financement doivent établir un réseau plus efficace d'unités de recherche plus importantes. Les évaluations internationales doivent avoir une influence accrue sur une politique de financement plus sélective. L'évolution vers des programmes de financement plus concurrentiels doit se poursuivre. Si le gouvernement portugais réexamine sa politique d'abattement fiscal concernant la R-D dans les entreprises et adopte des instruments plus actifs, les entreprises seront plus prêtes à investir dans la R-D, à travailler en collaboration avec les établissements d'enseignement supérieur dans le domaine de la recherche et à renforcer la mobilité entre les entreprises, les universités et les instituts polytechniques. Étant donné que le système de laboratoires associés et les établissements d'enseignement supérieur jouent un plus grand rôle dans le domaine des innovations scientifiques, il convient de renforcer l'expertise en matière de droits de propriété intellectuelle.

### **Ouverture vers l'extérieur et participation de partenaires extérieurs**

Dans de nombreux pays, les universités ont opéré une nette transition d'une indifférence quasi-complète pour le monde extérieur au campus à un engagement réel. À l'exception des laboratoires associés, les établissements portugais ont été lents à nouer pleinement le dialogue avec le monde extérieur.

### ***L'insularité des établissements***

Les établissements sont trop académiques et centrés sur eux-mêmes, et affichent un degré d'insularité élevé. Ils doivent intensifier leurs contacts avec le public, la sphère économique et la communauté internationale. Le système d'enseignement supérieur doit élargir son horizon en contribuant à accroître le flux de diplômés de l'enseignement secondaire, en s'ouvrant à l'enseignement pour adultes et en étant plus en phase avec les besoins économiques, scientifiques et technologiques nationaux et régionaux.

Une tendance prononcée pour le recrutement en interne peut être néfaste pour la productivité et l'efficacité du système, car elle peut retarder les changements structurels ou les nouvelles approches en matière de recherche et d'enseignement scientifique. Au Portugal, les mesures d'incitation à l'évolution professionnelle ont découragé la mobilité en encourageant les diplômés à poursuivre leurs études dans la même université. Ils sont ainsi assurés de progresser vers des postes académiques titularisés quelques années après avoir obtenu leur doctorat. Une comparaison avec les États-Unis confirme que les pratiques portugaises favorisent le recrutement en interne, qui s'élève, dans les deux plus grandes écoles d'ingénieurs portugaises, à 80 à 90 %. Parmi 14 pays européens, le niveau de ce type de recrutement est le plus élevé au Portugal. Une mesure permettant de lutter contre cette pratique consiste à fonder les décisions relatives aux promotions et aux titularisations exclusivement sur les réalisations en termes de recherche et d'enseignement. Ces processus doivent être compétitifs, transparents et ouverts; l'évaluation des mérites doit être effectuée par des pairs extérieurs, de préférence sur la base des recommandations d'experts internationaux.

Le système d'enseignement supérieur portugais doit proposer une variété d'activités d'enseignement accrues tout en étant davantage relié à la communauté au sens large, au marché du travail et au monde des affaires. Les universités et les instituts polytechniques doivent lancer des processus consultatifs plus vastes et plus systématiques sur l'évolution de leurs programmes d'enseignement, y compris auprès des employeurs de leurs diplômés. Un processus consultatif des évaluations programme par programme impliquant les prestataires d'activités d'enseignement, les employeurs, les organismes professionnels et les étudiants permettrait de bâtir un consensus national sur les normes en termes de résultats d'apprentissage à atteindre dans le cadre des diplômes délivrés par les universités et les instituts polytechniques. Les universités et les instituts polytechniques doivent s'intéresser de plus près aux destinations de leurs diplômés, surveiller les changements dans la répartition de ces destinations, demander aux diplômés des retours d'information structurés et évaluer leurs programmes à la lumière de ces retours d'information et de l'expérience acquise.

### ***Participation de partenaires externes***

La faible implication des établissements d'enseignement supérieur portugais dans leur environnement extérieur n'est pas complètement surprenante étant donné l'absence de partenaires extérieurs dans les conseils d'administration et autres organes au sein des établissements. Ce faible niveau d'engagement extérieur appauvrit le système à plusieurs niveaux. Il réduit l'interaction, dans le domaine de la recherche, entre le monde économique et les établissements, les retours d'information sur les besoins économiques des diplômés et la perception de la qualité des diplômés. Il limite ainsi les opportunités de levées de fonds au profit des établissements et les isole des évolutions actuelles du monde des affaires.

Chaque établissement d'enseignement supérieur devrait compter une majorité de partenaires externes parmi les membres de sa direction, y compris en ce qui concerne la présidence. De même, le Conseil d'administration du CCES proposé doit accueillir de nombreux représentants extérieurs. Idéalement, la présidence des « conseils régionaux » proposés devrait également échoir à des membres de la communauté n'appartenant pas aux établissements d'enseignement supérieur.

### ***Internationalisation***

L'internationalisation de l'enseignement supérieur induit à la fois des coûts et des bénéfices, au niveau individuel comme à l'échelon national. L'internationalisation permet aux systèmes d'enseignement de moindre envergure et/ou moins développés d'améliorer la rentabilité de leurs activités d'enseignement. Il y a beaucoup à faire au Portugal pour renforcer l'engagement de l'enseignement supérieur au sens large auprès des systèmes éducatifs des autres pays. L'administration a instauré des programmes et des politiques afin de promouvoir cet engagement, en particulier en matière de mobilité des étudiants, des enseignants et des chercheurs. Les collaborations dans le domaine de la recherche encouragées et financées par le gouvernement sont des exemples d'avancées dans la bonne direction – mais il reste encore beaucoup à faire.

Le ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur doit encourager les établissements d'enseignement supérieur à endosser un rôle plus proactif dans le processus d'internationalisation. L'expérience d'autres pays de l'OCDE suggère l'introduction d'une stratégie d'internationalisation spécifique dans le cadre des négociations annuelles sur les contrats de performance conclus entre le ministère et les établissements d'enseignement supérieur. La stratégie doit inclure l'élaboration de programmes d'études en langues étrangères (en particulier en anglais), l'établissement de diplômes conjoints proposés en collaboration avec des partenaires étrangers, la mise au point d'une coopération internationale dans le domaine de la recherche et l'utilisation planifiée des programmes de l'UE.

**Remarques conclusives**

L'ensemble des recommandations formulées dans ce rapport concernent les mesures à prendre par les pouvoirs publics mais aussi, comme il a été souligné, par les établissements et à tous leurs échelons. Si elle dépend uniquement d'une action gouvernementale décisive et innovante, la réforme n'aboutira pas. Les établissements de l'enseignement supérieur, leurs conseils, leurs comités, leurs différentes facultés, leur personnel comme leurs étudiants doivent se mobiliser en faveur du processus de réforme et s'y engager pleinement et avec ferveur. Les chefs d'établissement et l'ensemble de la communauté de l'enseignement supérieur devront s'impliquer dans une réforme de fond, efficace, transparente et ouverte.



## ANNEXE A

### *Calendrier de la visite – 15-26 mai 2006*

| Jour | Réunions et entretiens organisés  |
|------|---|
| 1    | Ministre, Secrétariat rapport de base et directeur général enseignement supérieur<br>Établissements : CRUP (universités publiques); CCISP (instituts polytechniques publics)<br>président Cour des comptes<br>Université publique (Université de Lisbonne)                                    |
| 2    | Associations d'étudiants (Lisbonne)<br>Établissements : APESP (universités privées)<br>Universités publiques (Coimbra; Porto)   |
| 3    | Universités publiques (Porto; UTAD); étudiants (Porto)<br>Institut polytechnique public (Porto)<br>Établissement privé (CEPSU)<br>Établissements : CLA (Laboratoires associés; chercheurs)  |
| 4    | Université publique (Aveiro)<br>Instituts polytechniques publics (Bragance; Viseu; Guarda; Aveiro)  |
| 5    | Conseil de coordination S-T<br>Comité national d'accès à l'enseignement supérieur (CNAES)<br>président revue laboratoires publics<br>Comité national d'accès à l'enseignement supérieur<br>Établissement privé (Université catholique)<br>Secrétaire d'État au Budget<br>Comité de revue ENQA |
| 6    | Université publique (Évora)<br>Institut polytechnique public (Beja)   |
| 7    | Journée libre   |
| 8    | Secrétaire d'État à l'Emploi; secrétaire d'État à l'Enseignement<br>Expert et ancien ministre<br>Universités publiques (UNL, UTL)<br>Fondation de la science et de la technologie; Agence pour l'innovation   |
| 9    | Experts juridiques<br>Premier ministre<br>parlementaires<br>Comité national pour l'application du processus de Bologne<br>Comité national d'évaluation de l'enseignement supérieur (CNAVES)<br>Établissements privés (échantillon de petits établissements; Lusíada)                          |

| Jour      | Réunions et entretiens organisés  |
|-----------|---|
| <b>10</b> | Comité national d'aide sociale<br>Sous-directeur général enseignement supérieur et expert en aide sociale<br>Banques; employeurs et entrepreneurs<br>directeur Plan technologique et cabinet du Premier ministre<br>Ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur |
| <b>11</b> | Directeurs d'écoles secondaires<br>Universités publiques (Lisbonne) et établissements privés (Université lusophone)<br>Syndicats d'enseignants<br>Comité national de l'enseignement   |
| <b>12</b> | Ministre de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur  |

## ANNEXE B

*Liste des contributions*

Associação para a Formação e Investigação em Educação e Trabalho, Instituto Superior de Educação e Trabalho (Association pour la formation et la recherche sur l'éducation et le travail, Institut supérieur de l'éducation et du travail), « Major Issues of Private Higher Education Institutions ».

Associação Portuguesa do Ensino Superior Privado (Association portugaise de l'enseignement supérieur privé), « APESP perspective on the OECD Review of the Portuguese Higher Education System ».

Associação Portuguesa do Ensino Superior Privado (Association portugaise de l'enseignement supérieur privé), « Major Issues of Private Higher Education Institutions ».

Conselho dos Laboratórios Associados (Conseil des laboratoires associés).

Conselho Nacional para a Acção Social no Ensino Superior (Conseil national de l'action sociale dans l'enseignement supérieur), « OECD Memorandum ».

Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas (Conseil des recteurs des Universités portugaises), « Financiamento das Universidades ».

Conselho de Reitores das Univeridades Portuguesas (Conseil des recteurs des universités portugaises), « Proposal of Topics to be Analysed in the Assessment of the Portuguese System of Higher Education ».

FAIRE – Academic Forum for Information and External Representation Polytechnic Institute of Visieiu « Statement for the Consultative Meeting at the Institute ».

Federação Académica do Porto (Fédération universitaire de Porto).

Federação Nacional de Professores, Fédération nationale des enseignants (Higher Education and Research Department, « Higher Education in Portugal – Comments ».

Instituts polytechniques de Bragance et établissements de l'enseignement supérieur de la région de Castille et León.

Rendas, A., « Meeting with the OECD Evaluation Team: Written Submission from the Faculty of Medical Sciences, New University of Lisbon ».

Sindicato Nacional do Ensino Superior (Syndicat national de l'enseignement supérieur), « Présentation PowerPoint pour la réunion de consultation OCDE/SNESup ».

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias (Université Lusophone d'humanités et de technologies).

## ANNEXE C

# *Histoire de la gouvernance*

### **Introduction**

La gouvernance des établissements d'enseignement supérieur n'a jamais été autant étudiée qu'aujourd'hui, que ce soit à l'échelle des administrations nationales et régionales, dans la presse ou au sein des établissements. L'opinion publique s'intéresse davantage aux réponses que les établissements d'enseignement supérieur sont capables d'apporter aux besoins de l'économie, ce qui va de pair avec la reconnaissance du rôle considérable que ceux-ci jouent dans le développement économique de la nation. Bien sûr, on sait depuis plusieurs siècles que l'université joue un rôle crucial dans ce développement, sur le plan social et culturel. Par le passé, les postes administratifs et politiques étaient déjà fréquemment détenus par des diplômés du système universitaire. Mais pendant une longue période de l'histoire, l'université se caractérisait par son isolation de la communauté qui l'entourait. On pouvait même penser que cette isolation (la tour d'ivoire) était un trait distinctif de la très distinguée faculté : moins l'université s'engageait vis-à-vis de la société civile et plus elle paraissait en adéquation avec ses origines, son caractère d'institution et de berceau du développement intellectuel. Cette autonomie a d'ailleurs souvent été un rempart contre les menaces faites aux libertés individuelles, notamment de pensée et d'expression.

Plus récemment, les autorités et l'opinion publique ont exprimé leur souhait d'un engagement plus marqué de l'université à leurs côtés. Si certains établissements ont répondu favorablement à cette demande, c'est loin d'être le cas de tous. Cette résistance a conduit les gouvernements à doter l'université d'une structure juridique et de gouvernance telle qu'elle garantisse désormais leur réactivité. Ils ont également instauré de nouveaux types d'établissement d'enseignement supérieur qui, sans être officiellement des universités, occupent tout ou partie de l'espace auparavant réservé à ces dernières. C'est ainsi qu'est né le terme plus large d'« établissement de l'enseignement supérieur ». Les instituts ou universités techniques ou

polytechniques et autres collèges technologiques régionaux se sont imposés, témoignant d'une implication nouvelle auprès du public, mais aussi d'une définition plus large de leurs programmes et activités. De plus, l'émergence du secteur privé, en particulier aux États-Unis et au Japon, a ajouté une dimension à la définition de l'enseignement supérieur, tout en confortant son lien à l'autonomie. L'exigeante question de l'indépendance des établissements s'est ainsi brusquement diversifiée et complexifiée.

Presque simultanément et en tout cas à la même époque, la relation entre les pouvoirs publics et les établissements d'enseignement supérieur est devenue encore plus complexe, puisque les conditions de financement qui fondaient l'ancien système commencèrent à s'effriter. Les financements publics se mirent à décliner et les autres sources de financement gagnèrent en importance. En outre, les entreprises, comme les pouvoirs publics, commencèrent à exiger d'autres contributions de l'enseignement supérieur à leur épanouissement et au développement économique national. Des attentes et des demandes nouvelles se firent jour en termes d'innovation et d'entrepreneuriat. Celles-ci impliquaient de produire des diplômés présentant cet esprit novateur, d'adopter des programmes tournés vers les besoins des entreprises et de l'industrie. L'efficacité des dispositifs universitaires ne seraient plus tenues pour acquises. L'expression d'« université entrepreneuriale » était née et devint la mesure de l'aura d'un établissement. On n'accepterait plus qu'un établissement soit considéré comme excellent simplement parce que le monde universitaire en jugeait ainsi.

L'attention accrue désormais portée à la gouvernance des établissements a de nombreuses raisons, dont certaines concernent l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur, et d'autres des facteurs « locaux » contingents. Parmi elles figurent :

- L'augmentation de la taille des universités et la complexité croissante de leurs missions.
- La diversification des revenus et les nouveaux mécanismes de budgétisation.
- Une plus grande responsabilité envers les différents acteurs de l'université.
- Une plus grande responsabilité de l'administration en matière de budget, de personnel et de propriété, auparavant du ressort des ministères.

De tout ceci a notamment résulté une évolution vers le rôle exécutif des recteurs ou des présidents d'université. On examine de près les dispositifs de gouvernance des universités parce qu'il est dans l'intérêt à long terme du secteur que les universités soient non seulement gérées efficacement, mais encore que cela se voie. Le défi consiste à imaginer des structures de gouvernance qui garantissent la bonne gestion des universités tout en respectant leur besoin d'indépendance.

Récemment, un rapport de la Rand Corporation concluait que « la réforme dont le besoin se fait le plus urgemment sentir dans l'enseignement supérieur consiste à revoir la structure de gouvernance des établissements, de façon à ce que les responsables puissent penser et agir de manière stratégique » (cité dans Rosenzweig, 1997).

## Définition de la gouvernance

La gouvernance s'attache à déterminer les valeurs qui ont cours à l'université, ses mécanismes de prise de décision et d'attribution des ressources, ses missions et ses objectifs, sa structure hiérarchique et ses modalités de répartition du pouvoir, enfin, la relation que chacune entretient, en tant qu'établissement, avec les différentes sphères universitaires qui la composent, mais aussi avec les pouvoirs publics, les entreprises ou la société civile.

Le terme de gouvernance se réfère moins aux organisations qu'à leur mode de fonctionnement. Il s'agit d'étudier la façon dont une organisation s'administre et utilise ses procédures internes et sa structure pour atteindre ses objectifs. La gouvernance concerne également beaucoup la relation que les organisations entretiennent entre elles et avec leurs principaux acteurs et, le cas échéant, avec les modalités de participation des citoyens.

L'OCDE (OCDE, 2003) avait résumé succinctement le rôle de la gouvernance en ces termes :

« La gouvernance est une notion complexe qui recouvre le cadre législatif, les caractéristiques des établissements et leurs articulations avec l'ensemble du système, le mode d'affectation des moyens financiers aux établissements et la façon dont ces derniers doivent rendre compte de l'usage qu'ils en font, ainsi que certaines structures et corrélations moins formelles qui peuvent dicter des comportements ou les influencer. »

Beaucoup des principales questions relatives à la gouvernance des universités ont été abordées dans quelques extraits d'un texte concernant le conseil d'université et le recteur ou le président d'université (Rhodes, 2001).

### Sur le Conseil d'université

« Une gouvernance efficace implique un réel respect de chaque participant envers le rôle des autres. Une telle gouvernance, exercée de manière responsable, est vitale pour l'épanouissement de l'université comme pour l'excellence de son corps enseignant ou l'efficacité de sa présidence. Le rôle du Conseil d'université relève de la gouvernance, et il y a tout un monde entre la gouvernance et la gestion. Par gouvernance, on entend la responsabilité d'approuver la mission et les objectifs de l'établissement; d'approuver ses politiques et procédures, de nommer son président, d'examiner l'action de celui-ci et de le soutenir, et de connaître en profondeur

les programmes, les activités et les ressources de l'établissement. La gestion, en revanche, implique la responsabilité de l'exploitation effective de l'établissement et de la réalisation de ses objectifs, dans le cadre des politiques et procédures adoptées par le Conseil; l'utilisation efficace des ressources; un soutien inventif et de qualité en matière d'enseignement, de recherche et de services. Il incombe au Conseil de diriger, non de gérer.

L'attribution du Conseil la plus importante consiste à nommer le président d'université, à examiner périodiquement son action et à la soutenir continûment.

Les Conseils les plus efficaces sont ceux qui ont rédigé un code de conduite et pratiquent régulièrement une autoévaluation de leurs propres performances. » Rhodes constate encore que les Conseils qui dirigent les universités publiques comptent souvent moins de huit membres.

### **Sur le président d'université et la direction**

« ... une gouvernance efficace nécessite à la fois des objectifs partagés et une direction allant à l'essentiel. C'est là la responsabilité du président. Le président constitue le principal lien entre le Conseil d'université et les composantes institutionnelles qu'il représente. [...] Sans direction forte et efficace, aucun système de gouvernance ne peut fonctionner. Il incombe au président, non seulement d'expliquer à la communauté universitaire quelles sont les attributions et les préoccupations du Conseil, mais encore de se faire l'interprète, auprès de celui-ci, des attributions et des préoccupations particulières du corps enseignant et des autres membres de la communauté universitaire.

Quoi qu'il en soit, le président est beaucoup plus qu'un intermédiaire entre le corps enseignant et le Conseil. Il doit diriger. C'est à lui que le Conseil et l'ensemble de l'Université s'en remettent pour diriger l'établissement. Il est le principal catalyseur d'une gouvernance efficace du campus.

Comment, dans ces conditions, un président de collège universitaire peut-il être un dirigeant efficace? Réduites à l'essentiel, ses attributions consistent à définir la mission de l'établissement de façon détaillée, à fixer des objectifs pertinents, puis à recruter les bonnes personnes, à construire un consensus, à créer le climat propice et à fournir les ressources nécessaires pour mener à bien cette mission. Tout le reste est subsidiaire. »

## **Gouvernance interne**

Dans le contexte d'une université évoluant dans un environnement international en constante mutation, de nombreuses réflexions ont récemment été consacrées aux meilleurs modes de gouvernance et de gestion

interne des établissements. La Déclaration de Glion II de 1998 établit une distinction entre gouvernance et gestion de l'université :

« Il y a tout un monde entre la gouvernance et la gestion. Par gouvernance, on entend la responsabilité d'approuver la mission et les objectifs de l'établissement; d'approuver ses politiques et procédures, de nommer son président, d'examiner l'action de celui-ci et de la soutenir, et de connaître en profondeur les programmes et les activités de l'établissement. La gestion, en revanche, implique la responsabilité de l'exploitation effective de l'établissement et de la réalisation de ses objectifs, dans le cadre des politiques et procédures adoptées par le Conseil; l'utilisation efficace des ressources; un soutien inventif et de qualité en matière d'enseignement, de recherche et de services; ainsi que le maintien de normes élevées en termes d'intégrité intellectuelle et de performance professionnelle. Il incombe au Conseil de diriger, non de gérer... Nous encourageons l'application du principe de subsidiarité pour la gouvernance des campus, où il convient que les décisions soient prises chaque fois par l'échelon compétent le plus bas dans la hiérarchie des responsabilités.» (Rhodes, 2000)

Le Danemark donne un exemple de modernisation illustrant nombre de ces principes. La nouvelle réforme de l'enseignement prévoit des changements managériaux, dont l'effet le plus important s'exerce sur le système d'élection. Ainsi, les chefs de département seront nommés. Des conseils ont été adoptés en remplacement des collègues élus. Dans la nouvelle loi sur l'université, la structure managériale des établissements est renforcée. La principale disposition porte sur l'introduction d'un Conseil d'administration dans chaque université. Au lieu d'être élu comme c'est le cas actuellement, le recteur sera désigné par le Conseil d'administration, devant lequel il sera directement responsable. Le recteur nommera les doyens chargés de la gestion quotidienne des différentes facultés, y compris de la recherche, des programmes d'étude, de l'enseignement, du budget, du personnel et des considérations stratégiques. Les doyens nommeront à leur tour des directeurs de département, responsables des activités au sein des unités de recherche et d'enseignement.

### **Tendances internationales**

Il subsiste dans l'enseignement supérieur un certain attachement à un modèle plus ancien de gouvernance qui conçoit l'université comme un groupement autonome d'érudits, dans lequel l'instance dirigeante, composée de représentants des professeurs et de membres extérieurs, assume les responsabilités les plus officielles de l'établissement. Ce modèle a encore cours dans certains pays, mais il est de moins en moins fréquent. Par exemple, en Australie, les conseils directeurs fixent et supervisent la réalisation de la mission assignée à l'établissement. Néanmoins, la composition de ces

conseils et les processus de consultation, en particulier de la communauté universitaire, font débat, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du secteur.

Cette évolution a trois conséquences principales pour la gouvernance :

- Un renforcement du pouvoir des responsables exécutifs au sein de l'université, de plus en plus souvent désignés pour leurs qualités managériales et leurs compétences de direction plutôt que pour leur seule valeur universitaire.
- Une augmentation de la participation au conseil directeur des représentants d'organismes et des personnalités extérieurs à l'université, ce qui a renforcé la direction des établissements.
- Un déclin du pouvoir et de l'influence des organes collégiaux.

Les pouvoirs publics ont imposé aux universités des obligations de reddition de comptes susceptibles de restreindre leur autonomie opérationnelle, en les traitant comme des agences gouvernementales. Pour une gouvernance efficace, les universités doivent être des organismes institués par les autorités selon des processus administratifs officiels, dans un cadre juridique respectueux du bien public, mais indépendamment du pouvoir en place. Les conseils d'université ou conseils directeurs sont les garants de cette autonomie.

Il peut être utile de se reporter aux remarques formulées en 2003 par une étude de l'OCDE consacrée à l'évolution des modes de gouvernance dans l'enseignement supérieur :

« Dans l'ensemble, le calendrier de réforme de l'enseignement supérieur a poussé les pouvoirs publics à plus s'impliquer en termes de stratégie et de fixation des priorités et moins s'agissant de la gestion quotidienne du système. Dans la plupart des pays de l'OCDE, la tendance générale a été celle d'une réduction de l'intervention de l'État dans l'enseignement supérieur [...]; dans le même temps néanmoins, de nouvelles formes de contrôle et d'influence ont été introduites, consistant en grande partie à rendre les établissements comptables de leurs performances, par le biais de puissants mécanismes notamment relatifs au financement et à la reconnaissance de la qualité. » (OCDE, 2003)

Si nous tenons sérieusement à encourager l'innovation dans nos universités et donc dans nos pays, les pouvoirs publics doivent renoncer à s'impliquer dans le détail de l'exploitation des établissements, tout en édictant des impératifs clairs de reddition de comptes. Les pressions en faveur d'un abandon des modèles traditionnels de gouvernance des universités se sont intensifiées ces dernières années, tandis que le financement public devenait plus ciblé (et, dans certains pays, diminuait par rapport aux effectifs), que l'autonomie des établissements progressait et que la gestion externe des performances ou d'autres mécanismes de contrôle obligeaient les entreprises à démontrer au public leur efficacité et leur efficacité.

La plupart des travaux sur la gouvernance des universités portent sur les conseils de direction des établissements, que ce soit sur leur composition (Australie, Autriche, Finlande) ou sur la façon dont leurs membres sont sélectionnés (Danemark, Finlande). En France et au Royaume-Uni, les discussions revêtent un caractère plus général, axé sur le développement de l'autonomie des établissements.

Les questions de gouvernance n'occupent pas autant de place dans le débat politique que les questions de financement. L'adoption et la mise en œuvre des contrats de performance constituent les thèmes les plus en vue en Autriche, en Finlande et en Allemagne. Dans le domaine de l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur, les propositions danoises accordent une grande autonomie aux universités. En Autriche et au Danemark, la discussion porte également sur la révision des structures de gouvernance interne. Les universités danoises institueront un conseil d'administration; quant aux recteurs et doyens, ils seront nommés et non plus élus.

En termes de gouvernance organisationnelle, on constate un élan d'ouverture nouvelle des universités vis-à-vis de l'industrie, que ce soit à l'échelle régionale ou transnationale. Dans certains pays, comme en Finlande, le rôle des établissements d'enseignement supérieur dans le développement régional constitue un sujet de réflexion majeur.

La seconde question est celle des contrats ou accords de performance. Au Danemark, les contrats de performance ont été remodelés en 2003. En Autriche, la nouvelle loi sur l'université crée des contrats fondés sur la performance, en fonction desquels attribuer les financements. La politique française de contractualisation se poursuit. En Allemagne, les accords existant au niveau fédéral sont assez pauvres. En revanche, dans certains *Länder*, les contrats de performance ont plus de poids. Aux Pays-Bas, la discussion sur ce type d'accord n'en est qu'à ses débuts, tandis qu'en Finlande, les dispositifs contractuels entre les différentes universités et le ministère correspondant sont bien développés.

## **Contributions des parties prenantes extérieures**

L'implication de représentants extérieurs dans la gouvernance de l'enseignement supérieur visait notamment à y inclure plus de personnes ayant une expérience commerciale ou industrielle, et par là à renforcer les liens de l'université avec l'économie et à améliorer son efficacité. D'autres parmi les membres extérieurs appartenaient aux autorités locales et régionales, ce qui témoigne de l'intérêt croissant d'un financement régional et de l'importance de l'enseignement supérieur pour le développement économique et social local.

L'ouverture des conseils de direction à des représentants de la communauté universitaire et étudiante est pratique courante dans les universités australiennes, britanniques, irlandaises et américaines. L'étude australienne la

plus récente sur les questions de gouvernance porte sur l'évolution de la gouvernance des universités au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Australie. Elle conclut qu'il existe « une convergence dans la direction générale prise par la gouvernance universitaire. [...] Le rôle et la composition des conseils de direction évoluent très nettement dans ces pays. De la notion d'un "Parlement" représentatif des différentes composantes internes et externes à l'université, on est passé à l'idée d'un conseil dont les membres ont les compétences requises pour [...] administrer l'établissement. Partout l'influence des membres extérieurs ayant des compétences spécifiques progresse, de même que celle du personnel ou des étudiants agissant dans l'intérêt global de l'établissement plutôt qu'ils ne représentent une catégorie.. » (Coaldrake et al., août 2003)

Les paragraphes suivants illustrent ces évolutions dans un certain nombre de systèmes nationaux.

### Australie

Le tableau C.1 détaille la composition des conseils de l'ensemble des universités australiennes. Il indique qu'une moyenne de 39 % des membres des conseils d'université provient de la communauté universitaire (personnel exécutif, universitaire, général et étudiants). Les membres extérieurs viennent du monde professionnel et du monde des affaires (31 %), du reste de la société civile (10 %, anciens élèves (6 %), de la fonction publique (6 %) et du monde politique (4 %).

Tableau C.1. **Provenance des membres des conseils d'université en Australie, 2001**

|                            | Minimum | Maximum | Moyenne du secteur |
|----------------------------|---------|---------|--------------------|
| Entreprises/professionnels | 0       | 55      | 31                 |
| Personnel universitaire    | 10      | 30      | 18                 |
| Communauté                 | 0       | 50      | 10                 |
| Étudiants                  | 5       | 14      | 10                 |
| Anciens élèves             |         | 23      | 6                  |
| Personnel exécutif         | 3       | 19      | 6                  |
| Fonctionnaires             | 0       | 27      | 6                  |
| Personnel général          | 0       | 10      | 5                  |
| Responsables politiques    | 0       | 11      | 4                  |

Source : Australian Vice-Chancellors' Committee, 2002.

### Autriche

La loi sur les universités de 2002 a apporté certains changements à la structure de gouvernance. Les universités devront avoir un *Universitätsrat*, conseil d'université composé de cinq, sept ou neuf membres, deux à quatre étant nommés par le ministre, et deux à quatre par les organes de l'université. Le dernier membre sera désigné conjointement par les autres membres nommés.

## **Danemark**

Le vecteur majeur de la réforme est l'adoption d'un conseil d'administration dans chaque université. Ce conseil sera composé d'étudiants, de personnel universitaire et technique et de membres extérieurs, qui en formeront la majorité.

## **Suède**

Chaque établissement d'enseignement supérieur a un conseil d'administration. Les pouvoirs publics nomment un président du conseil d'administration extérieur à l'établissement, qui est une « personnalité qualifiée et expérimentée ». Le conseil, qui comprend 15 membres, se compose du président, du vice-chancelier (vice-président) et d'au maximum 13 autres membres. Les représentants extérieurs, du commerce, de l'industrie et des autorités régionales sont majoritaires (en général huit extérieurs sur un total de 15 membres). Les étudiants peuvent avoir trois représentants. Les représentants du personnel ont le droit d'assister aux réunions du conseil d'administration et de s'y exprimer.

## **Finlande**

La proposition de loi sur l'université élaborée par le ministère de l'Éducation prévoit des changements dans la composition des conseils d'université. Actuellement, au minimum deux tiers du conseil d'université provient du personnel universitaire ou du corps étudiant. La nouvelle loi imposera la présence d'au moins un représentant extérieur. Les autres dispositions relatives aux membres extérieurs ne changeront pas.

## **Références**

- Australian Vice-Chancellors' Committee (2002), Canberra, Australie.
- Coaldrake P., L. Stedman and P. Little (2003), « Issues in Australian University Governance », Queensland University of Technology, Queensland, Australie.
- OCDE (2003), « Évolution des modes de gouvernance dans l'enseignement supérieur » in *Analyse des politiques d'éducation*, OCDE, Paris.
- Rhodes, Frank H.T. (2000), « Déclaration de Glion II » : *The Governance of Universities* (Occasional Paper n° 46), Association of Governing Boards of Universities and Colleges, Washington, DC.
- Rhodes, Frank H.T. (2001) *The Creation of the Future – The Role of the American University*, Cornell University Press, Ithaca et Londres.
- Rosenzweig, R.M. (1997), *The Political University: Policy, Politics and Presidential Leadership in the American Research University*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland.

## ANNEXE D

*Prêts en fonction du revenu*

Les prêts en fonction du revenu ont souvent pour avantage majeur de lever les obstacles financiers à l'accès aux études, qui peuvent exclure la scolarisation des étudiants issus de milieux défavorisés. Ces prêts permettent donc de ne pas empêcher les étudiants pauvres et talentueux de faire des études supérieures. Les obligations de remboursement entrent en vigueur après l'obtention du diplôme et non pendant les études, et uniquement lorsque les revenus du diplômé excèdent un certain seuil. Les prêts en fonction du revenu offrent également différentes prestations d'assurance sur les prêts bancaires de financement des études, essentiellement parce que les remboursements sont définis par la capacité de l'emprunteur à rembourser sa dette. Les prêts en fonction du revenu permettent un « lissage de la consommation ». Les remboursements n'étant pas requis en période de faibles revenus, les emprunteurs ne se trouvent pas dans l'incapacité financière d'honorer leurs obligations de remboursement. En revanche, lorsque leurs revenus augmentent, leurs remboursements augmentent aussi.

À titre d'exemple, l'Australie propose aux étudiants deux types de prêts en fonction du revenu : le Dispositif de contribution à l'enseignement supérieur (HECS-HELP) et le FEE-HELP. Le HECS-HELP fournit à la fois une subvention publique couvrant le coût d'une place à l'université et un prêt en fonction du revenu, non plafonné. Le FEE-HELP ne fournit, lui, qu'un prêt en fonction du revenu, plafonné à 80 000 AUD (sauf pour les études de médecine où la limite maximale d'emprunt est de 100 000 AUD). Le HECS-HELP vise en priorité les places subventionnées par l'État des cycles prélicence des universités publiques et s'adresse aux résidents australiens. Le FEE-HELP concerne toutes les places plein tarif des universités publiques ou privées ou d'autres établissements de l'enseignement supérieur, aux cycles pré- et postlicence, pour les résidents australiens. Les pouvoirs publics régulent le nombre et le coût des places HECS-HELP; il y a donc un nombre limité de places éligibles au dispositif, attribuées au mérite, et les autorités plafonnent les droits de scolarité associés à ces places (variables en fonction du domaine). Les places FEE-HELP ne sont pas

réglementées en termes de volumes et de prix (sauf pour les cursus accueillant des boursiers HECS-HELP, dans les universités publiques). Les étudiants contractent leur dette pendant leurs études et doivent commencer à la rembourser dès que leurs revenus annuels excèdent 35 000 AUD. Le barème de remboursement est subdivisé en neuf tranches de revenu. Ainsi, une fois diplômés, les bénéficiaires remboursent 4 % de leur revenu si celui-ci est de 35 000 AUD, 4,5 % entre 39 000 et 43 000 AUD, et jusqu'à 8 % au-dessus de 65 000 AUD.

Le gouvernement australien a créé un Compte spécial HECS, qui perçoit les remboursements par échéance et les versements volontaires anticipés. Les pouvoirs publics se chargent tous les ans de la différence entre le montant total de ces remboursements et les sommes requises pour assurer les enseignements à l'université. Après une quinzaine d'années, la contribution de l'État est tombée de 100 à 50 % des dépenses totales, sachant que les effectifs ont plus que doublé durant cette période (passant d'environ 350 000 à 700 000 étudiants). Cette augmentation a donné plus d'opportunités aux étudiants des milieux défavorisés.

Les évaluations de l'incidence du HECS sur l'accès aux études et la scolarisation révèlent des taux de dissuasion très faibles pour les étudiants issus de milieux défavorisés. La part des étudiants provenant du quartile des plus bas revenus n'a pas reculé après que les droits de scolarité ont été augmentés et les conditions de remboursement durcies. À la fin des années 90, après dix ans d'existence du dispositif HECS, la situation socio-économique était devenue un facteur de scolarisation moins important que pour les précédentes cohortes. Une comparaison du nombre d'étudiants âgés de 18 ans en 1988, 1993 et 1999 indique une amélioration des possibilités de scolarisation des jeunes issus des milieux défavorisés.

Les travaux de recherche, tant anciens que nouveaux, indiquent que :

- En Australie, les personnes issues de milieux défavorisés sont moins susceptibles d'aller à l'université qu'il y ait ou non des droits de scolarité. Cela conforte l'idée selon laquelle un système universitaire public gratuit (c'est-à-dire financé par les contribuables) est régressive.
- L'adoption du HECS s'est accompagnée d'une augmentation des effectifs de l'enseignement supérieur.
- Le HECS n'a pas provoqué de diminution de la scolarisation des étudiants issus de milieux défavorisés, bien qu'en termes absolus les augmentations d'effectifs aient été plus importantes pour les étudiants issus de milieux aisés.
- Les modifications importantes apportées au HECS en 1997 se sont accompagnées d'une augmentation de la scolarisation estudiantine indépendamment du niveau de revenu des parents.

Depuis cette étude, et dans un contexte de durcissement du marché de l'emploi, les demandes d'inscription dans l'enseignement supérieur ont un peu reculé, en particulier de la part des adultes. De l'avis de certains, l'augmentation des droits de scolarité peut constituer un facteur d'explication, mais aucun élément ne permet d'étayer cette hypothèse. On a également suggéré que l'augmentation de la dette contractée pendant les études nuit à la capacité des diplômés d'obtenir un crédit immobilier, ce qui retarde le moment de fonder une famille, et que les étudiants qui commencent leurs études privilégient les cursus leur permettant d'espérer accéder aux postes mieux rémunérés. Il n'est cependant pas facile de déterminer les relations de cause à effet.

L'exploitation de dispositifs de prêts en fonction du revenu nécessite au préalable :

- Un mécanisme permettant de déterminer et de vérifier l'identité de chaque étudiant (tel qu'un identifiant étudiant unique).
- Un système permettant de calculer avec précision la dette accumulée par l'étudiant tout au long de ses études (et notamment de déterminer la date à partir de laquelle l'étudiant est astreint à rembourser au titre de sa participation à un module donné de son cursus, y compris s'il n'achève pas ce module).
- Une méthode fiable permettant de recouvrir les remboursements (par exemple par le biais des impôts ou du système de sécurité sociale).
- Un système destiné à vérifier le niveau de revenu des étudiants et leurs obligations de remboursement à différentes époques (par exemple, une méthode permettant de relier l'identifiant étudiant au dossier fiscal ou au numéro de sécurité sociale).
- Un mécanisme d'appel permettant de faire face aux situations dans lesquelles un étudiant aurait des raisons valables de souhaiter le réexamen de décisions relatives à son niveau d'endettement ou à ses obligations de remboursement (par exemple, au cas où un étudiant se verrait contraint d'abandonner un module après la date autorisée à cet effet, pour des motifs indépendants de sa volonté).

L'adoption d'un dispositif public de prêts en fonction du revenu nécessite que les autorités financent les prêts plusieurs années avant que les premiers bénéficiaires ne commencent à les rembourser. Sur un plan comptable, dans le cadre des conventions d'engagement, ces avances seraient traitées comme des actifs, et ne contribueraient donc pas au déficit budgétaire. Néanmoins, il faudrait réunir les capitaux et les affecter à l'enseignement supérieur plutôt qu'à d'autres secteurs.

Chercher à concevoir un dispositif de prêts en fonction du revenu à mettre en place au Portugal suscite un certain nombre de questions. La liste qui suit, qui suppose un modèle de financement public de partage des risques, donnera une idée de la discussion qu'il conviendrait d'avoir :

1. Quelles seraient les dépenses à prendre en compte pour la fixation du montant des prêts?
  - Les droits de scolarité des cursus accrédités conduisant à l'obtention d'un diplôme de l'enseignement supérieur? (les formations non diplômantes devraient-elles être prise en compte?)
  - D'autres frais et coûts annexes associés à un cursus (par exemple, livres et matériel, excursions, adhésions à des clubs et associations)?
  - Coût de la vie (le cas échéant, prenant en compte le logement, les transports, l'alimentation, l'habillement, les loisirs, ou en excluant certains domaines)?
  - Doit-il y avoir 2 types de prêts : i) liés aux droits de scolarité; ii) liés au coût de la vie (éventuellement assortis de différentes conditions d'éligibilité comme des conditions de ressources, voir plus bas)?
2. Les prêts doivent-ils être plafonnés/limités et comment fixer cette limite?
  - En fonction de la durée des études (par exemple : durée minimale plus un an d'équivalent temps plein pour un cursus donné, dans le cadre du processus de Bologne)?
  - Au moyen d'un plafond d'emprunt (annuel ou total, et dans ce cas, à fixer à quel niveau? 10 000 EUR)?
  - Avec les mêmes limites pour tous ou des limites variables (par exemple reflétant les différences de coût d'un cursus à l'autre)?
  - Devrait-il y avoir une différence entre les prêts accordés aux étudiants des cursus subventionnés par l'État et les étudiants des autres cursus (par exemple, établissements privés, cycles de master)?
3. Quels cursus devraient être éligibles au soutien par prêt?
  - Tous les cursus d'enseignement supérieur accrédités, proposés par un prestataire habilité?
  - Tous les cursus prélicence (prélicence et licence mais pas masters et doctorats)?
  - Cursus prélicence permettant d'accéder directement au marché du travail (en excluant les seconds cycles)?

4. Les coûts à la charge des étudiants devraient-ils, dans certains cursus, être partiellement assumés par l'État, le prêt couvrant les coûts restant à la charge de l'étudiant?
  - Si oui, dans quels cursus?
  - Comment fixer les contributions respectives de l'étudiant et de l'État?
  - Quelle variation admettre dans le taux de subvention d'un établissement à l'autre (dans le contexte d'une tarification souple)?
5. L'éligibilité doit-elle être soumise à des conditions de ressources?
  - Éligibilité globale au prêt ou pour fixer les limites faites aux prêts?
  - Le montant du prêt accordé doit-il être fixé en fonction de conditions de ressources?
  - Si oui, d'après les revenus des parents, les revenus personnels, ou en fonction d'une combinaison prenant en compte toutes les sources de revenus?
  - Quel barème appliquer?
6. À partir de quel niveau de revenus les diplômés devront-ils être astreints à rembourser leur emprunt?
  - Dès la première tranche soumise à l'impôt sur le revenu?
  - À partir de revenus équivalant à la moyenne ou à la médiane des revenus de la population active?
  - À partir d'une fois et demi le revenu moyen des personnes non diplômées?
7. Comment cette dette doit-elle être indexée pour conserver sa valeur en prix constants?
  - En fonction de l'indice des prix à la consommation?
  - En fonction du déflateur du PIB?
8. L'emprunt doit-il être assorti d'un taux d'intérêt réel?
  - Si oui, de quel montant (par exemple, taux à long terme des obligations d'État en circulation, ou taux d'intérêt prévalant sur le marché pour les emprunts personnels)?
  - Ce taux d'intérêt réel doit-il s'appliquer aux périodes où le débiteur n'est pas sur le marché du travail?
9. Quels taux de remboursement devront être exigés aux différents niveaux de revenu?
  - (Par exemple : 3 % ou 4 % au revenu plancher astreignant au remboursement, 4.5 % ou 5.0 % pour la tranche supérieure; jusqu'à par exemple 8 % pour les revenus de la dernière tranche)?

- Comment les seuils de remboursement seront-ils indexés annuellement (par exemple, de la même façon que la créance)?
10. Des remises sur les versements initiaux et les remboursements en totalité devront-elles être instaurées pour encourager un apport de trésorerie dans les caisses de l'État?
- Le cas échéant, une remise de 15 %, 20 %, 25 %? Et sur quelle base (le coût théorique de l'emprunt aux pouvoirs publics)?
11. Sous quelles conditions la dette pourrait-elle être annulée?
- Abandon du cursus après la date d'inscription définitive suite à un accident, une maladie ou un deuil?
  - Pour certaines professions jugées d'intérêt national?
12. Sous quelle forme les créances seront-elles recouvrées?
- Par le biais du système fiscal ou du régime de sécurité sociale? Par un autre intermédiaire?
13. Faudra-t-il soumettre le produit des remboursements à une utilisation réglementée?
- Par exemple, affectation en garantie à des fins de développement et d'amélioration de la qualité de l'enseignement supérieur?

## ANNEXE E

## Mandat de l'équipe d'examineurs de l'OCDE

- **Examiner le rôle de l'enseignement supérieur** s'agissant de : développer, aussi complètement que possible, le potentiel des étudiants et leur capacité à rechercher le savoir; répondre à un nombre croissant de besoins et de demandes associés à la société du savoir, à l'apprentissage permanent, à la mondialisation ou aux performances économiques nationales et régionales; enfin, préserver l'identité culturelle du pays.
- **Gestion et structures stratégiques** : étudier les structures et les dispositifs de planification et de gestion stratégique globale du secteur de l'enseignement supérieur au regard des besoins suivants :
  - ❖ Développer une approche intégrée et cohérente du rôle des différents établissements de l'enseignement supérieur, ainsi que de la relation entre ces établissements et les autres prestataires d'éducation.
  - ❖ Assurer une contribution systématique et continue à la définition et à l'examen des grands domaines de la politique et de la planification en matière d'enseignement supérieur et de recherche par les principaux organismes et parties prenantes dans différents domaines du développement économique, social et culturel s'interpénétrant.
  - ❖ Développer des approches efficaces pour élaborer des stratégies, notamment pour encourager l'égalité d'accès au supérieur, améliorer la qualité de l'enseignement et de l'apprentissage, répondre aux besoins futurs de compétence et de recherche en vue du développement économique et social, garantir une plus grande transparence procédurale, systémique et institutionnelle dans l'enseignement supérieur.
- **Enseignement et apprentissage** : comment les établissements de l'enseignement supérieur peuvent-ils le mieux répondre aux besoins de

leurs étudiants par le biais de systèmes adéquats d'assurance qualité destinés à garantir l'excellence de l'enseignement et de l'apprentissage, à encourager une fréquentation et des taux de réussite élevés et à développer des approches nouvelles et innovantes pour une appréhension de la conception et de la fourniture de services universitaires et non universitaires axée sur l'apprenant.

- **Recherche et développement** : compte tenu de l'importance croissante de la recherche, du développement et de l'innovation dans notre société du savoir, examiner comment la recherche et le développement dans l'enseignement supérieur peuvent être le mieux soutenus et développés pour atteindre les standards internationaux les plus élevés; et comment les fruits de ce savoir peuvent être au mieux utilisés pour favoriser le progrès social, culturel et économique en tenant compte de l'interpénétration totale qui existe entre la recherche et l'enseignement et de leur développement équilibré au sein des établissements.
- **Investissement et financement** : étudier les différentes méthodes potentielles d'attribution future des ressources à l'enseignement supérieur et aux établissements qui soient le plus susceptibles de permettre de remplir les objectifs assignés au secteur, considérant les impératifs de gouvernance, de responsabilité, d'efficacité et d'efficacités compte tenu de l'importance des investissements publics dans le secteur, mais aussi des considérations générales de bien public et des principes de la liberté universitaire et de l'autonomie des établissements.
- **Compétitivité internationale** : dans le contexte d'une internationalisation et d'une mobilité des étudiants croissantes et compte tenu du besoin qu'il y a à fournir un système d'enseignement supérieur diversifié et d'envergure mondiale, que ce soit aux niveaux pré- ou postlicence, comment développer une masse critique de qualité et de normes suffisamment élevées dans un souci de promotion d'une plus grande collaboration inter-établissements dans un environnement national et international concurrentiel.

## ANNEXE F

## Sigles

|              |  |
|--------------|--|
| <b>DIRD</b>  | Dépenses intérieures brutes de R-D   |
| <b>DIRDE</b> | Dépenses intérieures brutes de R-D des entreprises   |
| <b>CCES</b>  | Conseil de coordination de l'enseignement supérieur<br>(Conselho Coordenador do Ensino Superior)   |
| <b>ECTS</b>  | European Credit Transfer system<br>(Système européen de transfert de crédits)  |
| <b>ENQA</b>  | European Association for Quality Assurance in Higher Education<br>(Association européenne pour l'assurance de la qualité dans<br>l'enseignement supérieur) |
| <b>PIB</b>   | Produit intérieur brut   |
| <b>TIC</b>   | Technologies de l'information et de la communication   |
| <b>INE</b>   | Institut national des statistiques<br>(Instituto nacional da estadística)  |
| <b>MCTES</b> | Ministère de la Science, de la Technologie et de l'Enseignement supérieur<br>(Ministerio da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior)                         |
| <b>SNI</b>   | Système national d'innovation  |
| <b>R-D</b>   | Recherche-développement  |

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(91 2007 06 2 P) ISBN 978-92-64-03282-8 - n° 55752 2008

## Examens des politiques nationales d'éducation L'enseignement supérieur au Portugal

Au Portugal, le secteur de l'enseignement supérieur s'est sensiblement développé au cours des vingt dernières années, mais la fréquentation et le niveau global d'études demeurent inférieurs aux normes européennes et les taux de scolarisation ont commencé à baisser. Le Portugal va devoir investir davantage sur une longue période dans ses universités et autres établissements post-secondaires s'il entend rapprocher ses niveaux de résultats de ceux des autres pays européens.

Dans son examen, l'OCDE recommande aux autorités nationales du Portugal de se polariser sur l'orientation stratégique et de laisser aux établissements d'enseignement supérieur une plus grande latitude dans la mise en œuvre des priorités gouvernementales en accord avec la mission qui est la leur. Parmi les réformes proposées, les examinateurs invitent le Portugal à créer un Conseil national de l'enseignement supérieur qui serait chargé de superviser la stratégie du pays dans ce secteur éducatif. Les examinateurs préconisent aussi d'apporter de grands changements à la gouvernance et à la gestion des établissements d'enseignement supérieur pour les mettre en phase avec les objectifs nationaux, favoriser leur réceptivité et leur efficacité et améliorer leur qualité.

L'un des objectifs stratégiques essentiels du gouvernement portugais est d'améliorer la recherche et l'innovation, et les examinateurs de l'OCDE suggèrent d'apporter un certain nombre de changements d'ordre qualitatif au système d'enseignement supérieur du Portugal afin de renforcer les performances dans ces deux domaines. Diverses questions sont examinées, parmi lesquelles, les aides sociales aux étudiants, les apports du secteur privé, l'accès, l'amélioration de la qualité, l'ouverture vers l'extérieur et la participation d'acteurs extérieurs.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne à l'adresse suivante :  
[www.sourceocde.org/enseignement/9789264032828](http://www.sourceocde.org/enseignement/9789264032828)

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :  
[www.sourceocde.org/9789264032828](http://www.sourceocde.org/9789264032828)

**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](mailto:SourceOECD@oecd.org).