

Note de synthèse

Le 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) 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.