



Réunion des Ministres de l'éducation de l'OCDE

Enseignement supérieur : qualité, équité et efficience

27-28 juin 2006 / Athènes

[Quatre scénarios sur l'avenir de l'enseignement supérieur

Ce qui se jouera demain dépend souvent de décisions prises aujourd'hui, notamment parce que le passage du temps réduit la marge de manœuvre des différents acteurs en présence. D'où l'importance d'intégrer le long terme dans la prise de décisions concernant l'enseignement supérieur.

On trouvera ci-après quatre scénarios sur les systèmes d'enseignement supérieur élaborés par le Secrétariat de l'OCDE dans le cadre de son projet sur le devenir de l'enseignement supérieur. Le projet sur l'avenir des universités a pour objectif d'éclairer et de faciliter les réorientations stratégiques qui s'imposent aux responsables gouvernementaux et à d'autres acteurs clés de l'enseignement supérieur.

Ces scénarios n'ont pas vocation à prédire l'avenir. Ils visent plutôt à décrire de façon systématique et cohérente un certain nombre d'avenirs possibles correspondant à différentes approches des évolutions passées, présentes et futures sur lesquels s'appuyer pour définir l'action. Ce sont des outils de réflexion sur l'avenir, lequel sera déterminé par des stratégies et des actions volontaristes, mais aussi pour partie par des facteurs que les décideurs ne maîtrisent pas.

Les scénarios peuvent être un moyen utile pour exploiter l'imagination de façon structurée et rigoureuse et ainsi renouveler la réflexion sur des sujets que nous croyons souvent bien connaître et envisager les problèmes de façon globale et non isolément. Ils nous aident à sortir de nos schémas routiniers pour tenter de répondre à des questions telles que :

- Où allons-nous ?
- Quel devrait être notre but et pourquoi ?
- Comment pouvons-nous l'atteindre ?

Pour plus d'informations sur la méthodologie et les projets de prospective du Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (CERI) de l'OCDE, voir :

www.oecd.org/edu/universityfutures

www.oecd.org/edu/future/sft

OCDE



Education

[Scénario 1

Un réseau ouvert

Dans ce scénario, l'internationalisation de l'enseignement supérieur est très marquée, ce qui implique une mise en réseau étroite des établissements, des enseignants, des étudiants et d'autres acteurs comme les entreprises. Ce modèle privilégie davantage la collaboration que la concurrence.

Grâce à la multiplication des réseaux entre les établissements et à l'harmonisation progressive des systèmes, les étudiants peuvent choisir leurs cours parmi ceux proposés par le réseau mondial d'enseignement postsecondaire, et composer eux-mêmes leurs programmes d'études et diplômes. Dans certaines limites, qui sont fixées par le corps enseignant dans des conventions internationales, les étudiants jouissent d'une grande autonomie. Ils étudient souvent à l'étranger et suivent des formations dispensées exclusivement en ligne auxquelles il est possible de participer n'importe où dans le monde.

Les nouvelles technologies ont fait évoluer les méthodes pédagogiques, en particulier en pré-licence ; des cours normalisés sont souvent proposés en ligne, l'organisation du temps d'enseignement est différente avec plus de petits séminaires et de discussions interactives, et l'on consacre davantage de temps au travail personnel des étudiants sur leurs projets.

Cette modularisation des études est à la fois cause et conséquence de l'adoption de l'anglais comme lingua franca dans l'enseignement. De nombreux cours sont en effet dispensés en anglais même dans des pays non anglophones. Les établissements de formation professionnelle supérieure ont mis en place des réseaux nationaux du même genre et sont désormais plus proches des établissements d'enseignement supérieur général.

La recherche internationale concertée a été renforcée par la densification des réseaux d'établissements, stimulée par l'accès libre et gratuit au savoir. Il existe encore une nette hiérarchie entre établissements d'enseignement supérieur : certains établissements ou départements de recherche attirent davantage de financements, offrent de meilleures conditions de travail et jouissent d'un plus grand prestige. Les établissements ont toujours tendance à nouer des partenariats et créer des réseaux avant tout avec des établissements de rang comparable.

Simultanément, la mise en réseaux grâce à la technologie permet aux établissements dont les activités ne sont pas centrées sur la recherche (notamment ceux des pays en développement) de tirer profit des progrès des connaissances. Les enseignants et les étudiants des établissements d'enseignement supérieur moins nantis peuvent accéder à distance à des travaux et des outils de recherche disponibles uniquement dans les établissements prospères. Les données issues de la recherche sont diffusées sur l'Internet en temps réel ; de nouveaux ensembles de données peuvent être réutilisés par les professeurs et les étudiants pour mener de nouvelles recherches ; des outils de simulation, de calcul et de visualisation sont accessibles à tous.

Principaux facteurs du changement

Le scénario « Un réseau ouvert » pourrait être favorisé par une coopération spontanée entre pays et entre établissements conduisant à une harmonisation progressive des systèmes d'enseignement supérieur. Une coopération accrue engendre plus de confiance et de compréhension entre les établissements d'enseignement supérieur et facilite la reconnaissance de l'offre éducative étrangère.

La baisse des coûts de communication et de transport et les technologies de l'information et de la communication facilitent la mise en place de réseaux internationaux. Ces derniers pourraient aussi être renforcés par l'idéal du savoir accessible à tous – idéal que la société civile et le corps enseignant ont progressivement imposé au motif que la recherche universitaire est en grande partie financée par les contribuables et doit donc être accessible gratuitement.

Évolutions connexes

- Le processus de Bologne a abouti en Europe à une certaine harmonisation des filières et il a encouragé des évolutions analogues dans d'autres régions du monde.
- Les partenariats et consortiums universitaires internationaux se sont rapidement développés au cours des dernières décennies, tout comme les périodes d'étude à l'étranger.
- L'augmentation rapide de la puissance de calcul, jointe aux possibilités de communication rapide et bon marché offertes par l'Internet, ouvre de nouvelles voies à l'enseignement et à la recherche.
- Une culture de l'ouverture qui remet en cause les modes traditionnels de gestion des droits de propriété intellectuelle gagne du terrain.

Questions

- Ce modèle serait-il financièrement viable dans une économie du savoir ?
- Quels facteurs pourraient favoriser la différenciation (plutôt que la convergence) dans un tel système ?
- Quels sont les moyens d'incitation susceptibles de garantir que les réseaux ne servent pas uniquement les intérêts de leurs membres et ne reproduisent pas les hiérarchies nationales au niveau mondial ?
- Dans quel contexte géostratégique un tel modèle pourrait-il se déployer ?

[Scénario 2

Au service des collectivités locales

Dans ce scénario, les établissements d'enseignement supérieur se concentrent (ou se recentrent) sur leurs missions nationales et locales. Ils font corps avec leurs communautés locales et régionales et consacrent leurs activités d'enseignement et de recherche à la satisfaction des besoins de l'économie et de la collectivité locales.

Comme c'est le cas actuellement, l'enseignement supérieur est financé et administré principalement par les pouvoirs publics. Les universitaires sont considérés comme des professionnels de confiance et ils maîtrisent les processus d'enseignement et de recherche. Un petit nombre d'établissements d'enseignement supérieur et de départements de recherche « d'élite » sont associés à des réseaux internationaux (bien qu'il y ait désormais quelques obstacles à l'internationalisation) et se maintiennent en haut des palmarès nationaux. L'établissement d'enseignement supérieur ordinaire oriente cependant ses activités d'enseignement et de recherche en fonction des besoins de la collectivité locale et de la région.

Les ambitions au niveau international et dans le domaine de la recherche étant réduites, la question du financement est moins problématique. Les autorités et les entreprises locales sont très soucieuses de soutenir les établissements locaux ; les loisirs éducatifs génèrent aussi quelques recettes. Les universités et les établissements polytechniques sont plus ou moins sur un pied d'égalité car les universités jouent un rôle moins important qu'auparavant dans le domaine de la recherche. Les deux types d'établissements répondent aux besoins de la collectivité dans laquelle ils sont implantés en collaborant plus étroitement avec les entreprises pour définir la formation initiale et permanente qui convient. Ils proposent aussi davantage d'activités de loisir éducatif destinées aux personnes âgées. Dans les régions où la population vieillit et diminue, les établissements d'enseignement supérieur n'ont pas disparu comme on l'avait prédit.

Le champ de la recherche universitaire s'est quelque peu réduit (alors que la recherche a regagné du terrain dans le secteur public). Les travaux de recherche dans les domaines « stratégiques » comme la physique ou l'ingénierie ont été réannexés par le secteur public, et la recherche internationale concertée se poursuit avec un nombre plus restreint de pays « amis ». La recherche universitaire porte principalement sur la littérature et les sciences sociales, deux domaines valorisés parce qu'ils préservent la culture nationale. Les universitaires mènent toujours des travaux de recherche mais leur principal objectif est l'enseignement, la recherche étant une activité annexe bienvenue.

Principaux facteurs du changement

Le scénario « Au service des collectivités locales » pourrait être induit par un rejet de la mondialisation. Les gouvernements accordent une très grande importance aux missions nationales de l'enseignement supérieur. L'internationalisation suscite dans l'ensemble de la population un scepticisme grandissant dû à diverses raisons, notamment les attentats terroristes et les conflits récents, les inquiétudes suscitées par le développement de l'immigration, les frustrations provoquées par les délocalisations et le sentiment que l'identité nationale est menacée par la mondialisation et les influences étrangères. Pour des raisons géostratégiques, les gouvernements lancent de nouveaux programmes de recherche militaires ambitieux et considèrent comme des domaines sensibles du point de vue de la sécurité un nombre grandissant de sujets de recherche en sciences naturelles, sciences de la vie et sciences de l'ingénieur.

Évolutions connexes

- Les migrations sont au centre d'une vive controverse politique dans nombre de pays de l'OCDE et ne sont pas toujours bien acceptées par les populations.
- On assiste à la montée d'un mouvement anti-mondialisation fondé sur des arguments culturels et économiques, et les préoccupations géostratégiques sont revenues sur le devant de la scène depuis une dizaine d'années.
- Les missions régionales et nationales de l'enseignement supérieur sont de plus en plus mises en avant dans le discours des décideurs, et l'on sollicite de plus en plus l'enseignement supérieur pour qu'il joue un rôle plus important dans le renforcement de la cohésion sociale.

Questions

- Ce scénario se traduirait-il par de plus grandes inégalités à l'intérieur des pays (les régions riches étant les seules à pouvoir s'offrir des universités bien équipées) ?
- Quelles seraient les conséquences de cette rupture avec les réseaux internationaux pour les avancées de la recherche scientifique ?
- Que signifierait ce recentrage pour les pays les plus engagés dans la mondialisation, en particulier au moment où ils sont confrontés à un déclin démographique ?

[Scénario 3

Nouvelle gestion publique

Dans ce scénario, l'enseignement supérieur est financé principalement sur fonds publics, comme c'est le cas actuellement, mais on met davantage l'accent sur l'utilisation des outils de la « nouvelle gestion publique », notamment les forces du marché et les incitations financières.

Les établissements d'enseignement supérieur sont autonomes (ou privés sur le plan juridique). Ils sont toujours tributaires de l'État qui leur assure une part substantielle de leur budget. Les établissements ont cependant profité du développement des marchés de l'éducation à l'étranger, de la libéralisation des frais de scolarité, des brevets déposés sur leurs recherches universitaires et de leurs liens financiers croissants avec l'industrie pour diversifier leurs sources de financement.

Les frontières entre établissements d'enseignement supérieur publics et privés sont plus floues, l'essentiel des ressources des universités étant d'origine privée puisque celles-ci proviennent des frais de scolarité, et des concours versés par les entreprises et les fondations privées. Les étudiants et leurs familles assument une part substantielle du coût de leurs études, la totalité ou une partie des études pouvant être financées à l'aide de prêts accordés sur la base des revenus.

Les établissements sont davantage tenus de rendre des comptes aussi bien à l'État qu'aux autres bailleurs de fonds. Ils sont également plus attentifs aux demandes des étudiants de tous âges dont les besoins d'apprentissage sont très variés. Bien que leur notoriété dans le domaine de la recherche universitaire reste le principal avantage compétitif des établissements pour attirer les meilleurs étudiants et fixer le niveau des frais de scolarité, d'autres facteurs comme la qualité de l'enseignement et les chances de trouver un emploi sont de plus en plus pris en compte par les étudiants et leurs familles.

La répartition des tâches entre les établissements (ou au sein de ces derniers) est plus marquée, la plupart se spécialisant dans différentes missions d'enseignement et de recherche – différenciation qui n'empêche pas nécessairement la totalité d'entre eux de continuer à mener des activités tant de recherche que d'enseignement. La plupart des établissements d'enseignement supérieur continuent de consacrer une partie de leurs fonds propres au financement de certaines activités de recherche en interne.

Mais l'essentiel des fonds publics alloués à la recherche universitaire provient généralement de sources externes, qui financent des projets de recherche spécifiques et sont alloués aux termes de processus de comparaison critique par les pairs. Il en résulte plus de concurrence au niveau national entre un nombre plus restreint d'établissements d'enseignement supérieur pour obtenir des financements pour la recherche. Seule une petite partie des fonds destinés à la recherche sort des frontières nationales, sauf dans l'Union européenne où le Conseil européen de la recherche récemment créé finance une part croissante des recherches universitaires en Europe.

Principaux facteurs du changement

Dans le scénario « Nouvelle gestion publique », l'évolution de la gouvernance publique pourrait résulter des difficultés budgétaires croissantes engendrées par le vieillissement de la société. Cette approche de la gestion publique, qui a d'abord été appliquée avec succès par quelques pays, demande que les établissements opèrent indépendamment des gouvernements nationaux, au moyen de financements combinant ressources publiques et privées.

Responsabilisation, transparence, efficience et efficacité, réactivité et vision prospective sont les règles d'or d'une bonne gouvernance publique. L'accroissement de la dette publique a fait retomber une part substantielle du coût de l'enseignement supérieur assumée autrefois par les gouvernements sur d'autres acteurs de l'éducation, en particulier les étudiants et leurs familles. Dans les sociétés vieillissantes, les coûts de la santé et des pensions sont désormais les principales priorités des gouvernements en matière de dépenses.

Évolutions connexes

- Le partage des coûts fait actuellement débat dans de nombreux pays de l'OCDE et un certain nombre de pays ont récemment introduit des frais de scolarité ou relevé le montant de ces frais pour accroître les ressources financières des établissements.
- Les établissements d'enseignement supérieur se sont vu accorder plus d'autonomie par les gouvernements nationaux et, dans certains cas, ils ont été privatisés sur le plan juridique (bien qu'ils restent très tributaires des gouvernements pour leur financement).
- On encourage de plus en plus les établissements d'enseignement supérieur à adopter une démarche plus commerciale dans la recherche et l'enseignement.
- Les fonds destinés à la recherche sont de plus en plus alloués à des projets spécifiques par voie de concours au lieu d'être attribués sous forme d'enveloppes globales à l'enseignement supérieur et aux organismes de recherche.

Questions

- Existe-t-il un point de basculement au-delà duquel les quasi-marchés deviendront des marchés réels et les gouvernements perdront une partie ou la quasi-totalité de leur contrôle sur le système ?
- Jusqu'à quel point la concentration des capacités de recherche dans un petit nombre d'établissements d'enseignement supérieur devrait-elle être encouragée ?
- Ce modèle pourrait-il permettre aux systèmes de mieux répondre à la diversité des besoins individuels, sociaux et économiques (recherche, formation initiale, apprentissage tout au long de la vie, formation des élites et éducation spéciale, etc.) ?

[Scénario 4

L'enseignement supérieur « Inc. »

Dans ce scénario, les établissements d'enseignement supérieur sont en concurrence sur la scène internationale pour fournir des services éducatifs et des services de recherche sur une base commerciale.

La recherche et l'enseignement sont de plus en plus déconnectés l'un de l'autre, comme ils l'ont toujours été dans l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Les établissements d'enseignement supérieur concentrent leurs efforts sur la mission qu'ils considèrent essentielle – soit l'enseignement, soit la recherche. Les universités de recherche ne dispensent donc pratiquement aucun enseignement (voire pas du tout), alors que la plupart des établissements de formation professionnelle et de formation générale se consacrent presque exclusivement à l'enseignement.

La plupart des segments du marché sont désormais mus par la demande, appliquant des méthodes de style commercial (prise en compte des besoins des clients, attention portée à l'efficacité de la gestion et de l'administration de l'établissement, etc.), tandis que les établissements les plus prestigieux conservent une politique davantage centrée sur l'offre et sont gérés de manière collégiale. Les gouvernements encouragent toujours et financent la recherche et l'enseignement dans des domaines ayant un faible attrait commercial, comme l'archéologie ou le Sanskrit. Mais, les principes du libre-échange étant respectés, ces aides ne devraient pas fausser les échanges dans le domaine de la recherche et de l'enseignement à visée commerciale. L'enseignement professionnel représente une part importante du marché mondial de l'éducation.

La concurrence est féroce pour le recrutement des étudiants. De nombreuses universités ouvrent de nouveaux établissements ou des antennes à l'étranger, en « franchisant » leurs programmes d'enseignement, etc. Les établissements pris individuellement, voire des systèmes d'enseignement supérieur tout entiers se spécialisent en s'appuyant sur leur avantage comparatif. Une division internationale du travail apparaît, certains pays s'assurant une bonne réputation pour la grande qualité de leur enseignement en pré-licence, tandis que d'autres sont compétitifs dans la formation des étudiants en post-licence et la recherche.

Les anciens « pays émergents » acquièrent progressivement des avantages comparatifs dans des domaines de recherche sélectionnés/spécifiques (par exemple, la technologie en Inde, l'agronomie en Chine, etc.) et l'externalisation de la recherche est devenue une pratique courante. L'Inde et Singapour sont de gros exportateurs de services éducatifs dans le monde en développement.

Sur le segment de marché de la recherche, les pays se livrent une concurrence féroce pour faire venir les « superstars » de la recherche universitaire. Les projets de recherche fondamentale sont toujours financés par les gouvernements, mais après un appel d'offres auquel tous les centres de recherche à travers le monde peuvent soumissionner – ce qu'ils font de plus en plus. La concentration du secteur de la recherche est rapide. Les palmarès internationaux jouent un rôle important en informant les étudiants de la qualité relative des différents enseignements proposés.

Enfin, l'anglais est devenu la langue de la recherche et des études de post-licence, tandis que les langues locales sont toujours utilisées dans l'enseignement professionnel et de pré-licence. La plupart des établissements et des programmes d'enseignement supérieur transfrontières fonctionnent presque exclusivement avec du personnel local recruté dans le pays d'accueil.

Principaux facteurs du changement

Le scénario « L'enseignement supérieur Inc. », pourrait être induit par une forme de libéralisation du commerce des services éducatifs. Expérimenté à l'origine par un petit nombre de pays, le commerce de services d'enseignement supérieur gagne du terrain et tend à se généraliser. Des gouvernements de plus en plus nombreux ont décidé de libéraliser le secteur de l'enseignement supérieur et même de s'engager en participant aux négociations sur l'AGCS à l'Organisation mondiale du commerce ou sur des accords bilatéraux de libre-échange.

Un marché international de l'enseignement supérieur et des services de recherche universitaire se crée donc sur des bases commerciales. Cette évolution est facilitée par les faibles coûts du transport et des communications et les migrations de plus en plus importantes des individus. Elle est également facilitée par l'accroissement des financements privés et de l'offre d'enseignement supérieur, qui a amené une part croissante de l'opinion à reconnaître que les services d'enseignement supérieur n'étaient pas très différents des autres types de services. A partir d'un certain stade, les parties prenantes ont jugé qu'il n'y avait plus de raison de ne pas ouvrir ces services à la concurrence mondiale, comme cela s'est produit pour d'autres services relevant autrefois du secteur public.

Évolutions connexes

- Les services éducatifs et les services de recherche sont déjà inclus dans les négociations sur l'AGCS.
- Des pays tels que l'Australie, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et Singapour ont transformé ou essaient de transformer leur secteur de l'enseignement supérieur en une industrie d'exportation. L'enseignement supérieur transfrontières représente aujourd'hui un enjeu économique : selon les estimations, la seule mobilité des étudiants aurait rapporté environ 40 milliards de dollars en recettes d'exportation.
- La mobilité des programmes et des établissements en vertu d'accords commerciaux s'est considérablement développée depuis dix ans et dans un nombre croissant de pays les étudiants mobiles doivent désormais payer l'intégralité des frais de scolarité.
- La concurrence pour attirer des étudiants étrangers s'est intensifiée pendant la décennie écoulée.
- Le financement transfrontalier de la recherche et des activités de recherche privées s'est développé pendant les dernières décennies.

Questions

- Tous les systèmes disposent-ils des mêmes moyens pour affronter la concurrence sur la scène internationale dans le domaine de l'enseignement et de la recherche ?
- Tous les pays seront-ils capables de conserver une partie de leur capacité nationale dans le domaine de l'éducation et de la recherche ?
- Que deviendront les domaines de la connaissance humaine qui ne sont pas viables commercialement ?
- Comment les cultures et les langues nationales seront-elles maintenues en vie ?

[Questions destinées à amorcer le débat

- De votre point de vue, quel scénario est le plus souhaitable ? Lequel est le plus probable ?
 - Que faudrait-il faire pour se rapprocher du scénario le plus souhaitable ?
 - Quels sont les avantages et les inconvénients des différents scénarios en termes de qualité, d'accès, d'équité et d'innovation ?
 - De quelles manières les systèmes se diversifient-ils dans les différents scénarios (par exemple financement public/privé, recherche/enseignement, types d'étudiants, domaines, etc.) ?
 - De quel niveau de financement auraient-ils besoin et comment le coût de l'enseignement supérieur serait partagé entre les différents acteurs ?
 - Comment le contrôle du système est-il partagé entre tous les acteurs (gouvernement, enseignants, étudiants, entreprises, etc.) dans les différents scénarios ?
 - A quelles incitations, intérêts et demandes les établissements réagiraient-ils ?
-