

# Des millions de places à créer

PAR SUDEEP BANERJEE

**A**VEC SES 28 ÉTATS, SIX UNIONS TERRITORIALES ET LE territoire de la capitale nationale (Delhi), l'Inde forme la plus grande fédération du monde, une démocratie constitutionnelle dont la population atteint 1,1 milliard d'habitants. À l'inverse du « fédéralisme rassembleur » pratiqué aux États-Unis ou au Canada, l'Inde connaît un « fédéralisme d'encadrement ». En d'autres termes, en plus de disposer des pouvoirs résiduels et d'une grande liberté d'action vis-à-vis de ses États, le gouvernement fédéral assume également de nombreuses autres responsabilités de par les transferts fiscaux liés aux mandats qu'il donne aux États.

En Inde, le système d'éducation supérieure constitue le plus grand du monde en termes de nombre d'établissements, mais, en dépit de l'immensité du bassin de population, pas en termes d'étudiants inscrits.

L'Inde dispose de 18 000 établissements d'enseignement supérieur : 17 625 collèges publics et privés, 217 universités étatiques, 20 universités centrales, 102 « quasi-universités » (pour la plupart des collèges d'agriculture, de médecine vétérinaire et de pêche, de même que des instituts spéciaux), 10 universités privées, 5 établissements instaurés par la Loi sur les Parlements d'États (*State Legislature Act*) et 13 « Établissements d'importance nationale » (pour la plupart des instituts médicaux, statistiques et technologiques). Un peu plus de la moitié (51,5 pour cent) des étudiants poursuivant des études supérieures fréquentent des établissements privés.

## Centralisation et décentralisation

Alors que les établissements nationaux sont créés et régis par des lois fédérales, leurs équivalents étatiques le sont par des lois régionales. En Inde, la gestion de l'éducation supérieure demeure largement décentralisée, de sorte que les établissements, pris individuellement, bénéficient d'un rare degré d'autonomie. Historiquement, le développement de l'éducation supérieure est resté sous la responsabilité collective du centre et des États.

Au cours des deux 27 premières années du développement planifié – de 1948 à 1975 –, les discussions tournant autour de l'éducation ont permis de prendre conscience du fait que le rôle limité du gouvernement fédéral (connu sous le nom d'Union, de centre ou de gouvernement central), joint au manque de ressources et de capacités techniques des États, ne faisaient que renforcer les disparités entre ces

**Sudeep Banerjee** a été secrétaire du Département d'enseignement secondaire et supérieur du ministère indien du Développement des ressources humaines. Il a également occupé d'importants postes au sein des gouvernements national et régionaux de l'Inde, et est l'auteur primé de quatre livres, de trois recueils de poèmes et d'une pièce de théâtre. M. Banerjee fait en outre partie du conseil d'administration de plusieurs organismes liés à l'éducation, dont l'Institut national pour l'alphabétisation de Philadelphie.

forumfed.org

Les 10 millions d'étudiants indiens ne représentent toujours que 12 pour cent de leur génération.

derniers. L'intervention du centre, motivé par des raisons d'équité, a conduit en 1976 à l'adoption de la 42<sup>e</sup> modification constitutionnelle, qui a fait passer l'éducation sur la liste que l'on appelle concurrente (autrement dit celle qui énumère les fonctions conjointes), dans l'idée de mettre sur pied de réels partenariats entre le centre et les États.

Nonobstant le fait que l'éducation soit désormais une compétence concurrente, les États continuent d'assumer la plus grande partie des responsabilités dans ce domaine, finançant et gérant 95 pour cent des établissements d'enseignement supérieur du pays. Le centre n'offre qu'une assistance subsidiaire aux établissements étatiques et, au surplus, seulement sous forme d'aides générales au développement versées par la Commission des subventions universitaires (*University Grants Commission. UGC*), un organisme public créé par le gouvernement central en 1956 dans le but de promouvoir l'éducation supérieure et d'en maintenir le niveau de qualité.

Le nombre total d'étudiants inscrits est passé de presque cinq millions en 1990-1991 à plus de dix millions en 2004-2005. Et pourtant, même après un tel bond, le taux brut de scolarisation – soit le pourcentage d'individus d'âge universitaire qui sont étudiants – demeure relativement bas (12 pour cent) comparé à la moyenne mondiale (27 pour cent), aux pays en développement (13 pour cent) et aux pays industrialisés (58 pour cent). Ce taux fluctue considérablement entre les États indiens, passant de moins de 5 pour cent au Jammu-et-Cachemire à plus de 12 pour cent dans plusieurs provinces – souvent des provinces de petite taille (Himachal Pradesh, Maharashtra et Uttaranchal). Bien que la proportion d'étudiantes ait atteint 42 pour cent en 2005-2006, alors qu'elle n'était encore que de 24 pour cent en 1970-1971, des variations considérables existent là aussi entre les États. Au surplus, la part des groupes socialement défavorisés demeure très inférieure à leur représentation au sein de la population totale.

## Répartir les charges

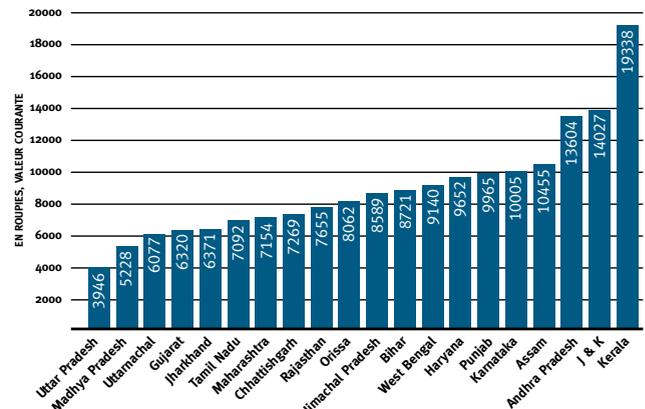
Le centre et les États financent tous deux l'éducation supérieure par le biais d'allocations budgétaires, les seconds supportant environ 80 pour cent des dépenses totales. En dépit de sa mainmise sur les ressources, la part relative du centre dans le financement de l'éducation supérieure n'a presque pas augmenté depuis 1990. En fait, la proportion du PNB attribuée à l'éducation supérieure a même diminué, passant de 0,46 pour cent en 1990-1991 à 0,33 pour cent en 2005-2006. En conséquence, les dépenses par étudiant en matière d'enseignement supérieur en général se sont révélées 30 pour cent inférieures en 2003-2004 à ce qu'elles représentaient en 1990-1991 en termes réels. La modestie des dépenses par étudiant dans l'ensemble des États indiens montre à l'évidence que ce sont bel et bien les États qui supportent l'essentiel de la crise financière (cf. Tableau 1).

CAHIER SPÉCIAL

L'enseignement supérieur



[SUITE À LA PAGE 15]

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

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

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

### Contrôle de la qualité

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

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

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

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

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

### Vers la démocratisation

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

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

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

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

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

### Le financement est surtout local

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

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

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

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

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