

Université de Montréal

ENJEUX DU FINANCEMENT DES UNIVERSITES PUBLIQUES AU MEXIQUE.
DEUX ETUDES DE CAS.

par

Hugo Rangel

Département d'études en éducation et administration de l'éducation
Faculté des sciences de l'éducation

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures en vue de
l'obtention du grade de
Ph. D. en sciences de l'éducation, option éducation comparée

janvier, 2005

© Hugo Rangel, 2005



LB
5
U57
2005
v.012

Direction des bibliothèques

AVIS

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant conservent la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent ce document. Ni la thèse ou le mémoire, ni des extraits substantiels de ce document, ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans l'autorisation de l'auteur.

Afin de se conformer à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels, quelques formulaires secondaires, coordonnées ou signatures intégrées au texte ont pu être enlevés de ce document. Bien que cela ait pu affecter la pagination, il n'y a aucun contenu manquant.

NOTICE

The author of this thesis or dissertation has granted a nonexclusive license allowing Université de Montréal to reproduce and publish the document, in part or in whole, and in any format, solely for noncommercial educational and research purposes.

The author and co-authors if applicable retain copyright ownership and moral rights in this document. Neither the whole thesis or dissertation, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms, contact information or signatures may have been removed from the document. While this may affect the document page count, it does not represent any loss of content from the document.

Université de Montréal

Faculté des études supérieures

Cette thèse intitulée:

ENJEUX DU FINANCEMENT DES UNIVERSITES PUBLIQUES AU MEXIQUE.
DEUX ETUDES DE CAS.

Présentée par :

Hugo Rangel

A été évaluée par un jury composé des personnes suivantes:

Guy Bourgeault Directeur de recherche

Manuel Crespo Président du jury

Jean B. Haché Membre du jury

Paul Bélanger Examineur externe

SOMMAIRE

Cette thèse propose une analyse des politiques récentes à l'égard des universités publiques au Mexique, particulièrement de celles ayant trait au financement, et des enjeux sous-jacents, du point de vue des acteurs universitaires. Une méthodologie — *problem-based methodology* — axée sur le « dialogue critique » a été mise en œuvre dans deux études de cas menées respectivement à l'Université nationale autonome du Mexique (UNAM) et à l'Université autonome métropolitaine (UAM). Ces études de cas, grâce principalement à des entretiens semi structurés qui mettent en lumière les positions de membres des deux communautés universitaires, permettent de saisir et de comparer les perspectives propres de chacune des deux institutions publiques.

La thèse prend en considération une dimension souvent absente dans les études sur l'enseignement supérieur au Mexique : la transformation en cours du contexte social et politique. Cette transformation, qui n'est pas exempte de contradictions, est visible dans l'alternance des partis politiques au pouvoir, dans la participation accrue de l'opinion publique et des universitaires aux débats sociaux, dans l'adoption et la mise en œuvre de politiques néo-libérales imposant des contraintes financières aux universités, comme à toutes les autres institutions publiques, et exigeant d'elles une reddition de comptes (*accountability*) plus rigoureuse.

Les études de cas font apparaître nettement deux types d'organisation et gouvernance qui ont d'importantes répercussions sur les actions et les stratégies en matière de financement et dans l'exercice de la responsabilité financière des institutions. Il faut dès lors revoir et éventuellement redéfinir l'autonomie des universités, ses conditions et ses exigences.

L'analyse différenciée des modes d'organisation des deux institutions met en relief leur impact sur la capacité de créer les marges de manœuvres nécessaires et de prendre les décisions requises pour préserver l'autonomie. Il importe, dans ce contexte, de renouveler les processus d'évaluation institutionnelle pour en faire une démarche, non pas bureaucratique seulement, mais proprement instituant.

Une analyse comparative des données colligées montre que l'organisation et la gouvernance de l'université métropolitaine (UAM), plus participative et décentralisée, la rendent mieux adaptée que l'UNAM aux exigences tant du nouveau contexte social que de l'allocation des subventions. Ses modes d'organisation, réduisant les conflits internes, lui donnent en outre une plus grande marge de manœuvre et une plus grande capacité — et flexibilité — de décision et d'action dans la préservation et l'exercice *de facto* de son autonomie.

L'étude identifie un consensus clair, chez les acteurs du système, sur la nécessité d'établir un modèle plus transparent et plus équitable de financement répondant aux besoins des universités publiques et correspondant au nouveau contexte politique. D'où la pertinence du modèle proposé par l'association des universités publiques (CUPIA) visant à assurer un financement équitable de ces institutions et les pourvoir des ressources requises pour qu'elles puissent accomplir leur mission sociale.

ABSTRACT

The aim of this research is the study of the main issues related to higher education policies in Mexico, mainly funding policies. A problem-based methodology, which is grounded in « critical dialogue », was employed in the development of two case studies conducted in two public universities in Mexico City: the National Autonomous University (UNAM) of Mexico and the Metropolitan Autonomous University (UAM). These case studies consisted in semi-structured interviews and show the positions of the members of two university communities allowing the understanding and comparison of two universities.

This study considers the current social and political transformation in Mexico, which often is absent in higher education studies. This transformation process, sometimes contradictory, is expressed in the alternation of ruling parties and the growing participation of the public opinion in social debates. At the same time, the adoption of neo-liberal policies imposes financial constraints on universities and more rigorous accountability requirements.

The case studies show two net organization and governance patterns, which have crucial consequences over the financial and accountable strategies of those universities. The analysis evinces the need of reconsideration and redefinition of universities autonomy, their conditions and demands. The examination of two organizational patterns shows their impact on the institutional decision-making capacity that preserves autonomy. In this context, it is important to renew the institutional evaluation to transform it from a technocratic procedure into mobilizing process.

The comparative analysis of processed information shows that the governance and organization of the Metropolitan Autonomous University (UAM), more decentralized and participatory, is more adapted than the UNAM to the new social dynamic and the subsidies mechanisms. Its organizational system allows the UAM to reduce the internal conflicts and provides it more flexibility and free action, hence more factual autonomy.

The study identifies a clear consensus regarding the need to establish a new model of university funding, more transparent and equitable, which responds to the needs of public institutions and to the new political context. That is why the model proposed by the association of public universities (CUPIA) is relevant, because it is aimed to guaranty an equitable funding to the public institutions and provide them the resources needed to accomplish their social mission.

TABLE DE MATIÈRES

Sommaire	iii
Abstract	v
Liste de tableaux	xi
Liste des sigles et abréviations	xii
INTRODUCTION	1
LE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS PUBLIQUES AU MEXIQUE — ÉLÉMENTS DE PROBLÉMATIQUE.....	6
OBJET, OBJECTIF ET QUESTIONS DE LA RECHERCHE.	9
CHAPITRE 1	
RECENSION DES ÉCRITS ET ASSISES THEORIQUES.....	14
A - EVOLUTION DES UNIVERSITES ET DES GRANDS MODELES.....	15
B - MONDIALISATION ET TENDANCES INTERNATIONALES	22
1. Le rapprochement avec le secteur privé et la diversification de sources de financement.	31
2. Le développement des compétences requises par le marché du travail.....	33
3. Le rôle de l'Etat	35
4. Le financement comme axe directeur des politiques universitaires.....	36
5. Le rôle de l'évaluation institutionnelle.....	36
6. L'imposition versus le dialogue afin de définir les politiques à l'égard du financement.....	39
CHAPITRE 2	
STRATEGIE DE RECHERCHE ET CHOIX MÉTHODOLOGIQUES	
Éléments d'un cadre de référence	41
A - LA POLITIQUE : UNE ANALYSE DOCUMENTAIRE	42
B - LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE. DEUX ÉTUDES DE CAS – DEUX SÉRIES D'ENTRETIENS	43

1. Le recours à l'étude de cas : pourquoi?	44
Deux cas : pour une analyse comparative	46
Les deux universités d'étude.....	48
2. Pour une recherche qui prend place dans un débat : Une méthodologie inspirée du « dialogue critique »	51
Dimensions et thèmes de la grille d'entretien.....	58
3. Des entretiens avec des acteurs.....	60
Les personnes interviewées.....	63
L'analyse des données : choix méthodologiques.....	68

CHAPITRE 3

LA POLITIQUE DE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS MEXICAINES

ANALYSE DOCUMENTAIRE.....	71
A- LE SYSTÈME OU RÉSEAU UNIVERSITAIRE MEXICAIN ET SON CADRE LÉGAL.....	72
1. Hétérogénéité	72
2. Le cadre légal ou juridique.....	73
B – L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES TOUCHANT LES UNIVERSITÉS – BREF HISTORIQUE.....	76
C – LES POLITIQUES ACTUELLES	
1. Évolution des universités publiques et privées.....	81
2. Un appui aux universités technologiques pour le développement des compétences requis par le marché du travail.	90
3. Le rapprochement Entreprise- Université et la diversification de sources de financement	96
D – LE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS.....	102
1. Financement ordinaire.....	102
2. Subventions extraordinaires.....	105
E – ÉLÉMENTS CONNEXES	
1. Evaluation institutionnelle et financement	111
2. Décentralisation administrative du système éducatif.....	116

Récapitulation du chapitre	120
----------------------------------	-----

CHAPITRE 4

LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE :

DEUX ÉTUDES DE CAS, DEUX SÉRIES D'ENTRETIENS.....	123
---	-----

A – L'UNIVERSITE NATIONALE AUTONOME DU MEXIQUE (UNAM)

1. Conflit et grève.....	125
2. Organisation et gouvernance.....	134
a. Congrès universitaire.....	138
b. Le rôle du syndicat.....	141
3. Modèle de financement actuel	143
Vers une nouvelle politique.....	151
4. Responsabilité financière	156
5. Autonomie.....	163
a. Affaiblissement de l'autonomie.....	164
b. Pour un financement respectueux de l'autonomie universitaire –.....	166
6. Diversification de sources de financement	168
a. Relations avec le secteur privé.....	172
b. Frais de scolarité	174
7. Évaluation des institutions et accréditation.	179
8. L'UNAM et la décentralisation du système universitaire.....	186

B - L'UNIVERSITE AUTONOME METROPOLITAINE (UAM).

1. Conflit et grève.....	193
2. Organisation et gouvernance.....	196
3. Modèle de financement actuel	198
4. Responsabilité financière	201
5. Autonomie.....	202
6. Diversification de sources de financement.....	203
Institut Polytechnique National	204
a. Relations avec le secteur privé.....	207
b. Frais de scolarité	209

7. Évaluation institutionnelle et accréditation.	210
8. L'UAM et la décentralisation du système universitaire.....	213

CHAPITRE 5

SYSTÈME DE FINANCEMENT EN TRANSITION

A. Approche gouvernementale.....	214
B. Financement ordinaire en transition	219
C. Construction d'un nouveau modèle de financement ordinaire	221
D. La proposition de l'Association des Universités CUPIA-ANUIES.....	222

CHAPITRE 6

DEUX EXPÉRIENCES DE MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE

UNE ANALYSE COMPARATIVE	234
1. Grèves et conflits.....	234
2. Gouvernance et organisation	237
3. Diversification des sources de financement.....	242
4. La responsabilité financière.....	244
5. Évaluation institutionnelle.....	246
6. Nouveau modèle de financement /programmes extraordinaires.....	247
Conclusion de l'analyse comparative	250

CONCLUSION.....

1. Constats.....	254
2. Tendances internationales	263
3. Le rôle du gouvernement.....	266
4. Pistes de recherche.....	267

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

1. Grille d'entretien.....	286
2. Documents analysés.....	290
3. Tableaux.....	293

Liste de tableaux

1. Croissance du nombre des étudiants des universités privées (1970-2001).....	82
1-A. Subventions aux universités publiques au Mexique	103
2. Proportion du financement fédéral aux universités publiques.....	108
3. Subventions à l'UNAM 1990-2002.....	128
4. Étudiants inscrits à l'UNAM en 2000- 2001.....	135
4A- Étudiants inscrits à l'UNAM en 2002- 2003.....	136
5. Pourcentage de revenus propres et subventions 1990 – 2002.....	170
6. Subventions aux programmes extraordinaires 1994-2003.....	180
7. Indice de subvention par élève.....	191
7a. Subventions aux universités publiques fédérales (UPF) en 2002.....	204
8. Appuis extraordinaires aux universités publiques.....	212
9. Dépenses du gouvernement fédéral en enseignement supérieur comme pourcentage du PIB.	223
10. Taux de croissance annuelle du financement de l'enseignement supérieur....	224
11. Dépenses fédérales en enseignement supérieur (1993-2002).....	231

Tableaux comparatifs

1. Conflits de travail.....	236
2. Gouvernance	238
2a. Organisation.....	240
3. Diversification des sources de financement.....	243
4. Responsabilité financière.....	245
5. Évaluation Institutionnelle.....	246
6. Nouveau modèle de financement /programmes extraordinaires.....	249
12. Dépenses par étudiant 2002.....	263
13. Tendances internationales et dynamiques institutionnelles.....	264
14. Étudiants inscrits en UNAM et UAM de 2000 à 2003.....	292
15. Type de financement par niveau de gouvernement.....	293

16. Subventions du gouvernement fédéral 1994-1999.....	294
17. Subventions du gouvernement fédéral 2000-2003.....	295
18. Subventions pour l'infrastructure et construction.....	295
19. Indicateur d'efficacité terminale.....	296
20. Revenus propres de l'UNAM.....	297
21. Revenus produits par l'UNAM.....	298
22. Budget UNAM. Type et pourcentage de dépenses.....	299
23. Dépenses UNAM.....	300
24. Distribution du personnel. UNAM.....	301
25. Distribution des professeurs et chargés de cours par campus à l'UAM.....	302
26. Distribution du budget à l'UAM.	303
27. Personnel administratif à l'UAM.	304

Liste des sigles et abréviations

Tous les sigles utilisés ont été pris de leur acronyme respectif en espagnol :

UAM - Université Autonome Métropolitaine

UNAM - Université Nationale Autonome du Mexique

ANUIES- Association national d'universités et institutions d'enseignement supérieur

CCH- Collèges de Sciences et Humanités

CENEVAL - Institut national de l'évaluation

CIEES - Comités Interinstitutionnels pour l'évaluation de l'Enseignement Supérieur

CONACYT - Conseil national pour la science et la technologie

CUPIA - Conseil d'universités publiques et institutions similaires

ITESM- Institut technologique de Monterrey

CONALEP – Collège national d'éducation professionnelle

CONPES - Coordination Nationale pour la Planification de l'éducation Supérieur

COPAES -Conseil pour l'accréditation de l'enseignement supérieur

ENEP - Écoles Nationales d'Études Professionnelles

FAM - Fonds d'apport multiple

FIMPES - Fédération des institutions mexicaines privées d'enseignement supérieur

FIUPEA - Fonds d'investissement pour les universités publiques des provinces ayant des programmes évalués et accrédités

FOMES - Fonds pour la modernisation de l'enseignement supérieur

PIFI- Programmes intégraux de fortification institutionnelle

PNP- Programme national de cycles supérieurs

PROADU - Programme d'appui au développement universitaire

PROMEPE - Programme d'amélioration de la formation des professeurs

PRONABES - Programme des bourses au niveau universitaire aux étudiants à faible revenu

SEP - Secrétariat (ministère) de l'éducation publique

Remerciements

Je remercie le directeur de la thèse, M. Bourgeault pour sa patience et ses observations qui m'ont aidé tout au long de ce travail.

Merci infiniment à Sophie Rochette, ma femme, qui a gentiment corrigé le texte et m'a donné son support moral et sa compréhension pour mener à terme ce projet.

Dédicace

-À la mémoire de mon père, Pedro Rangel, et à tout l'espoir que représente ma fille Elise.

-A mi madre, Josefina Torrijo y a mis hermanos con mucho cariño.

INTRODUCTION

Le gouvernement mexicain a adopté au cours des dix dernières années un ensemble d'éléments législatifs et de mesures qui constituent une politique nationale à l'égard des universités. Divers documents tant du Ministère de l'Éducation que de l'Association des universités témoignent de la mise en place de cette nouvelle politique de l'enseignement supérieur. Notre recherche vise à identifier les principaux enjeux des politiques et des règles de financement gouvernemental des universités tels qu'ils se révèlent, dans leur mise en œuvre, à des membres de la communauté universitaire.

Nous avons initié cette recherche en nous intéressant d'abord à l'autonomie universitaire. La consultation de nombreuses études portant sur les rapports de l'université avec le milieu des affaires et avec les gouvernements dans divers pays a vite mis en lumière le fait que l'autonomie des universités est en réalité déterminée et délimitée partiellement par des processus économiques contemporains qui, partout, débordent les frontières nationales. Nous avons donc décidé d'orienter notre recherche vers l'analyse du financement des universités. Notre enquête et nos analyses, toutefois, ne porteront pas seulement sur le financement entendu dans des dimensions proprement économique et budgétaire ; nous nous intéresserons aussi aux modes de la gouvernance et de l'évaluation institutionnelle, et à leurs enjeux. Nous voulons ainsi apporter une contribution à la réflexion et au débat sur le financement de l'université publique au Mexique, au moment où les modes de ce financement sont en mutation.

UN NOUVEAU CONTEXTE NATIONAL

Nous avons commencé nos travaux à la fin du dernier millénaire. En cours de route, le contexte social et politique du Mexique a connu d'importantes transformations. En effet, le 6 juillet 2000, des élections générales (présidentielles et pour renouveler le Congrès ainsi que plusieurs provinces et villes dont Mexico) ont donné le pouvoir à un nouveau parti

politique, (Parti action national), mettant fin à l'hégémonie du Parti révolutionnaire institutionnel au pouvoir depuis 71 ans. Plus qu'un épisode électoral, fût-il majeur, l'événement fut vécu comme l'aboutissement d'un long processus de démocratisation. Il suffira d'évoquer ici, pour illustrer cette affirmation, les élections de 1997, qui ont modifié l'équilibre traditionnel des forces dans les instances gouvernementales supérieures en y assurant désormais la présence de députés et de sénateurs élus de divers partis. Parmi eux, un nombre important de représentants de la gauche et d'écologistes (auparavant marginaux). Ces changements dans l'ordre politique n'auraient pas été possibles sans l'éveil d'une opinion publique nourrie par une presse écrite et une radio — et plus récemment une télévision — désormais libéralisées. Les grands organes de presse mexicains, longtemps contrôlés, du moins en grande partie, par le gouvernement et par les groupes proches du pouvoir, ont montré au fil des ans une indépendance et un dynamisme croissants. S'en est suivie une décentralisation de la vie politique et sociale autrefois fortement centralisée par le pouvoir exécutif du gouvernement fédéral. Depuis quelques années, les gouvernements provinciaux et municipaux exercent les pouvoirs qui leur sont impartis par la loi et qui furent longtemps limités par le gouvernement fédéral. Ainsi le pays vit-il aujourd'hui une décentralisation des services éducatifs, ce qui entraîne une transformation de leur financement.

L'école publique à tous ses niveaux et l'enseignement universitaire en particulier ont été influencés par ces changements politiques et sociaux qui font appel à la participation de divers acteurs. Le public en général, les décideurs et particulièrement les membres de la communauté universitaire se posent des questions sur les universités publiques et en débattent publiquement. Le débat porte principalement sur leur financement, mais aussi sur leurs modes de gouvernance et de reddition de comptes (*accountability*) dans la perspective et avec la visée d'une amélioration de la vie des institutions et de leur performance. Notre recherche en porte la marque en donnant la parole à des membres de deux communautés universitaires sur ces matières.

UN NOUVEAU CONTEXTE INTERNATIONAL

La transformation des modes de financement des universités au Mexique comme ailleurs ne peut sans doute se comprendre qu'en référence à un contexte plus large. Depuis une dizaine d'années, en effet, nous assistons à une transformation de l'économie mondiale dont nous retiendrons ici quelques éléments seulement : la formation de grands blocs économiques, l'application partout des politiques monétaires néolibérales grâce à la mondialisation tant de la production que des échanges ou du marché, un développement technologique accéléré modifiant les modes de l'information et de la communication, ce qui a rendu possible la mondialisation de l'économie et du marché et qui a aussi un impact sur la production et la circulation des savoirs.

On peut observer des répercussions majeures de cette transformation de l'économie sur l'éducation, notamment sur l'enseignement et la recherche universitaires; et ce, de diverses façons et à divers niveaux. Les modes de financement, mais aussi de gestion des universités ainsi que d'évaluation de leur performance en sont transformés. Même la conception de l'université et de sa mission ou de son rôle s'en trouve modifiée. L'université est en effet touchée dans ses deux missions jugées essentielles d'enseignement et de recherche. D'une part, ses enseignements doivent assurer la formation de professionnels qui sauront prendre place dans le marché du travail et de l'emploi. D'autre part, le développement de la recherche dite appliquée sera encouragé, en lien avec le développement des entreprises de l'économie nouvelle et en vue d'assurer ce développement. Car le savoir-faire, particulièrement celui des nouvelles technologies, est devenu un atout de toutes les sociétés contemporaines et non plus des sociétés industrialisées seulement. En conséquence, les universités deviennent partout des agents de la mondialisation ou globalisation dans la mesure où on attend d'elles, dans toutes les sociétés, le développement d'un savoir-faire adapté aux exigences de l'économie globale.

Les universités ont un rôle central à jouer dans l'internationalisation des sociétés. Elles doivent dès lors s'internationaliser elles-mêmes. Le savoir-faire développé dans les universités est de plus en plus nécessaire, et partout, pour pouvoir faire face à la

concurrence à laquelle conduit l'économie globale. La concurrence est en effet un facteur capital de la mondialisation. Les universités sont elles aussi influencées par cette logique de concurrence. Elles entrent en compétition entre elles pour le recrutement d'étudiants, pour la sollicitation de commandites, pour l'obtention de subventions et de contrats, pour la sauvegarde ou le rehaussement de leur prestige. Paradoxalement, la concurrence, expression en même temps qu'exigence du libre marché, fait appel à une participation active des gouvernements. En effet, ceux-ci s'emploient à restructurer les économies nationales, ils appuient le développement du secteur privé et, sur le plan de l'éducation, ils adaptent les programmes de formation en fonction des exigences de l'économie globale.

LA TRANSFORMATION DES RAPPORTS ÉTAT - ÉDUCATION ET LE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS

Le rôle des gouvernements dans le champ de l'éducation et de la formation a été profondément modifié par le contexte économique et sociopolitique global sommairement évoqué plus haut. Depuis l'avènement et tout au long de ce que l'on a appelé l'ère industrielle, l'État-nation a joué un rôle de premier plan dans l'élaboration et dans la mise en oeuvre des politiques sociales, notamment les politiques éducatives. En retour, l'éducation nationale a contribué durant la même période à assurer la cohésion des sociétés-nations. S'est ainsi constituée à travers l'histoire une symbiose entre l'État et l'éducation qui semble remise en cause dans le contexte actuel de la mondialisation. En effet, les corporations transnationales privées prennent en charge certains domaines autrefois réservés aux gouvernements. Le rôle de l'État comme planificateur et pourvoyeur de l'éducation est alors mis en question. De plus, les orientations adoptées par des institutions internationales comme le Fonds monétaire international (FMI) ou l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de même que celles régissant la production et les échanges dans les grands blocs économiques constitués, établissent un cadre global transgressant les frontières, exigeant souvent l'adoption de nouvelles législations par les gouvernements.

La constitution de ces blocs économiques tels que l'Union européenne et l'Accord de libre-échange nord-américain, en effet, n'est pas sans avoir d'importantes répercussions sur les

politiques nationales en matière d'éducation et de formation, notamment, pour ce qui nous intéresse ici, touchant l'enseignement et la recherche universitaires. L'étude des politiques universitaires au Mexique doit dès lors tenir compte de ce contexte. La formation du marché nord-américain — Canada - Etats-Unis – Mexique — par l'entente de 1994 a accentué la croissance des échanges commerciaux antérieurement amorcée entre les trois pays, comme le montrent des chiffres récents¹. Cependant, l'ALENA est un accord proprement commercial qui n'assure pas la liberté des flux migratoires ou des travailleurs, comme c'est le cas pour l'Union européenne. David Ashton fait observer que : « the erection of a free area in North America is less far-reaching, in that it does not involve an integration of the labour market² ». Cela impose de fortes contraintes à la mobilité des professionnels. En outre, le caractère décentralisé du système éducatif par provinces au Canada et par États aux États-unis rend pratiquement impossible l'adoption de normes et de standards qui permettraient le jeu des reconnaissances d'équivalences en matière d'études et de compétences professionnelles, ce qui serait requis pour assurer une réelle mobilité transfrontalière³. Il y a aussi d'autres obstacles : les ordres professionnels des Etats-Unis et du Canada protègent les privilèges de pratique de leurs membres, et les politiques migratoires en vigueur limitent fortement la mobilité en Amérique du Nord⁴.

Malgré ces limites, la dynamique de globalisation fait sentir au Mexique comme ailleurs ses effets de standardisation, voire d'uniformisation. On peut aisément observer que les nouvelles politiques du Mexique comme des autres États en matière d'éducation et, pour ce

¹ Selon les données de Statistiques Canada, les exportations intrarégionales ont passé entre 1994 et 2000 de 274 milliards à 571 milliards de dollars; elles ont donc connu une croissance de 92%.

² Ashton, David. *Education, Training and the Global Economy*. Edward Elgar Publishing. London, 1997, p. 74.

³ Dans mon expérience professionnelle, j'ai observé des nombreuses tentatives de la part du gouvernement mexicain visant à standardiser les systèmes d'équivalences et diplômes. Cependant, ces tentatives n'ont abouti qu'aux échanges d'information entre le Canada ou ses provinces et le Mexique.

⁴ Voir Williams, E. A. *La reconnaissance et l'équivalence des diplômes, le cas de l'Union européenne*. Mémoire de maîtrise. Université de Montréal. 1997. L'auteure montre que la reconnaissance des diplômes est limitée par les politiques migratoires des pays plus industrialisés. Cette situation, on peut la constater dans le cadre de l'ALENA.

qui nous intéresse ici, en matière d'enseignement supérieur mettent l'accent sur les liens à établir ou à renforcer avec la sphère économique. Nous le donnerons à voir dans les analyses des données colligées dans deux universités de Mexico : modalités et règles administratives, exercice de la responsabilité financière, rapports accrus avec le secteur privé, orientation des programmes de formation vers l'acquisition des compétences et habiletés requises pour accéder au marché de l'emploi et plus largement pour s'insérer activement dans le monde économique contemporain — autant d'éléments qui manifestent que les orientations éducatives sont influencées par l'économie globale et dépendantes de son évolution.

C'est dans ce contexte international, sommairement évoqué, que les gouvernements développent partout des politiques du financement qui ont un impact majeur pour l'enseignement et la recherche universitaires. Nous nous intéressons, dans la recherche dont cette thèse rend compte, à ce qui advient au Mexique en cette matière.

LE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS PUBLIQUES AU MEXIQUE — ÉLÉMENTS DE PROBLÉMATIQUE

Soucieux de moderniser les institutions publiques d'enseignement et de recherche universitaires en tenant compte des besoins d'une industrie en émergence ou en développement, le gouvernement mexicain a choisi de l'ajuster aux tendances internationales observées et d'accélérer la mise en oeuvre de politiques adoptées au début des années 1990. En effet, en prévision de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) qu'il allait signer en 1994, le gouvernement avait alors engagé le pays dans une démarche d'intégration continentale en même temps que de développement industriel et d'ouverture économique selon les standards internationaux. D'où, entre autres signes de cet engagement, l'entrée du Mexique à l'OCDE en 1993.

Le gouvernement a dès lors mis en oeuvre des politiques visant à adapter l'éducation et particulièrement l'enseignement supérieur à ce grand virage économique. Il a adopté diverses mesures et entrepris des actions afin d'harmoniser et 'homogénéiser' le

fonctionnement des universités, les modes de gestion, les repères pour l'évaluation et tout spécialement les rapports avec les partenaires sociaux avec ce qui a cours dans les pays industrialisés. En outre, le gouvernement a promu la diversification de sources de financement, ce qui supposait que les universités seraient capables de générer des ressources de façon significative. Cette orientation a reçu l'aval des autorités de plusieurs universités, compte tenu des réductions des budgets impartis à la suite des crises économiques ou des contraintes budgétaires du gouvernement fédéral.

La politique de diversification des sources de financement fut perçue au départ par plusieurs comme une solution appropriée au problème de l'insuffisance de ressources publiques. Mais des questions furent vite posées : cette diversification est-elle vraiment une solution ? de quelle diversification est-il question ? à quelles sources de financement convient-il de s'adresser et comment pourra-t-on le faire en obtenant les résultats escomptés ? Le principe de diversification suppose qu'il y ait au moins deux sources complémentaires de fonds dont l'accroissement s'avère nécessaire. Concrètement, diverses voies peuvent être empruntées : pour accroître les revenus, l'augmentation de droits de scolarité ; pour éventuellement réduire les coûts, la privatisation de certains services. Mais on peut aussi envisager la vente de services universitaires, des engagements contractuels de l'université avec le secteur privé ou avec des organismes paragouvernementaux, des commandites de services, l'accueil de publicité au sein du campus universitaire, etc. Théoriquement, ces ressources devraient améliorer la situation financière des universités et leur permettre de rendre les services attendus.

Certaines des mesures effectivement adoptées, notamment l'augmentation des frais de scolarité et la formation de la Commission nationale d'évaluation, ont généré des contestations. À l'Université nationale de Mexico (UNAM), par exemple, le mouvement étudiant d'opposition aux réformes a organisé une grève qui a duré 10 mois, en 1999-2000, et qui a conduit au rappel des mesures adoptées. Les conséquences de ce conflit ont été graves pour cette université et, d'une certaine façon, pour l'ensemble du système public d'enseignement universitaire. Sous la pression de l'opinion publique, la police fédérale a investi le campus, le 7 février 2000, pour mettre fin au conflit. Bien que plusieurs activités

de l'université aient été maintenues pendant la grève, les dégâts de celle-ci sont à tous les égards considérables et profonds pour l'université. Les pertes économiques ont été graves, on estime que chaque jour de grève a coûté à l'université un million \$ US. Le prestige de l'université la plus importante du pays a été fortement réduit, des milliers d'étudiants l'ont quittée pour se tourner vers des institutions privées. De nombreux projets d'échange avec des universités étrangères ont été immobilisés et dans certains cas annulés ⁵. Un des résultats les plus directs et immédiats de la grève fut le dommage causé à la réputation de l'université. L'examen des dossiers d'admission de l'UNAM montre que la demande des étudiants voulant s'inscrire au niveau préuniversitaire a diminué de 40% en 2001 par rapport à l'année précédente ⁶. De plus, la participation à la vie universitaire en est sortie affaiblie. Enfin — et surtout —, le conflit a montré l'incapacité du gouvernement à négocier et l'absence de mécanismes démocratiques de résolution de conflits qui feraient appel à la participation de la communauté universitaire.

Il s'en est suivi un large débat sur les politiques du gouvernement relatives au financement des universités, sur la structure et les modes de gouvernance des institutions et, enfin, sur la mission de l'enseignement universitaire. Le gouvernement cherche depuis lors à mettre en oeuvre les politiques adoptées sans provoquer de mouvements de contestation dans les universités publiques. Ce débat a lieu, comme mentionné plus haut, dans un contexte de transformation sociale et politique faisant appel à une participation accrue de l'opinion publique et plus spécialement à celle des membres de la communauté universitaire. Les critères établis et les procédures habituelles du financement des universités publiques sont étudiés et souvent contestés dans un débat public où de nouvelles voies sont aussi explorées.

⁵ Parmi les multiples programmes d'échange annulés, mentionons celui entre le gouvernement du Québec (Ministère de l'éducation) et l'Escuela Nacional Preparatoria, auquel nous avons participé directement.

⁶ Communiqué de la "Comisión Metropolitana de Instituciones de Educación Media Superior", 3 août 2000.

Pour leur part, les universités publiques mexicaines demandent des règles plus équitables de la part du gouvernement. Mais, en même temps les universités sont confrontées à des contraintes financières et politiques. En effet, des secteurs industriels du pays et certaines parties de l'opinion publique réclament des résultats tangibles et en rapport avec l'importance des fonds publics alloués aux institutions universitaires. Ils demandent également qu'on empêche l'éclosion de conflits comme celui vécu à l'Université nationale.

D'autres universités, toutefois, comme l'Université Autonome Métropolitaine par exemple, ont mis en oeuvre les politiques gouvernementales sans que cela entraîne de conflits apparents. Cela nous amène à poser la question suivante : pourquoi la mise en oeuvre des politiques touchant le financement des universités a-t-elle entraîné un conflit dans une université, et non dans une autre ? De là le choix de procéder à deux études de cas menées dans deux universités publiques de Mexico : l'Université nationale autonome du Mexique (UNAM) et l'Université autonome métropolitaine (UAM).

OBJET, OBJECTIF ET QUESTIONS DE LA RECHERCHE

Portant sur les politiques de financement des universités au Mexique et sur les modalités de leur mise en œuvre, notre recherche vise à identifier les principaux enjeux de ces politiques et à analyser les tendances qu'on peut dégager des positions prises dans le débat. Précisons d'entrée de jeu qu'il ne s'agit pas de faire ici une étude comptable des états financiers des universités. Nous accorderons plutôt notre attention aux enjeux des modes de financement adoptés et de leur mise en œuvre pour la communauté universitaire.

L'objectif de la recherche étant d'identifier les principaux enjeux des politiques de financement des universités tels qu'ils peuvent se révéler dans leur mise en œuvre dans deux universités, nous avons été amenés à formuler les questions de recherche suivantes:

1. Quels sont les enjeux majeurs de la politique adoptée au Mexique quant au financement des universités?

2. Dans la mise en oeuvre de cette politique, quelles différences peut-on noter entre les deux universités retenues, l'Université Nationale et l'Université Autonome métropolitaine, et quels facteurs expliquent ces différences?

Diverses questions particulières ou sous-questions peuvent être formulées pour expliciter la deuxième question :

a) Comment les universités retenues pour les fins de notre étude ont-elles mis en oeuvre les politiques adoptées par le gouvernement relatives au financement?

b) Quel est le pouvoir décisionnel des universités face aux politiques de financement gouvernementales? Dans quelle mesure la réponse différenciée des institutions est-elle le produit de leur structure interne et décisionnelle?

c) Quels mécanismes de financement complémentaire au financement public ont été mis en place dans chaque université?

d) Quelle est la position de la communauté de chacune des deux universités sur les mécanismes et le système de financement actuel et quelles alternatives ses membres proposent-ils?

Les questions qui précèdent visaient la recherche d'information. Par les questions qui suivent, nous avons tenté d'associer les personnes interviewées au travail d'une première analyse et interprétation des éléments d'information recueillis :

e) Quels éléments peuvent être identifiés comme propres à la structure de l'université en question ou comme faisant partie d'un groupe d'établissements ou de l'ensemble national ?

f) Quels éléments des politiques universitaires correspondent aux tendances internationales?

g) Comment s'articulent les politiques de financement avec celles d'évaluation institutionnelle établies par le gouvernement, et quelles en sont les implications?

DÉMARCHE

Pour réaliser notre projet de recherche et répondre aux questions formulées ci-dessus, nous avons suivi le schéma proposé par Stake.⁷ :

I - Anticipation - identification du cas, considération des questions, délimitation de la problématique.

II - Préparation pour l'observation (ou pour l'enquête). Identification des sources d'information.

III – Conceptualisation - Revue des théories pouvant guider la collecte des données, avec attention prêtée aux différents concepts et points de vue.

IV - Collecte des données – Réalisation des interviews et des observations, classification des données brutes, redéfinition des limites et de la portée de l'étude.

V - Analyse des données - Révision des données et interprétation, recherche de tendances ou modèles, dessin d'une conclusion provisoire.

VI – Interprétation et rapport – Reprise des éléments pertinents de la situation telle qu'elle se dégage des données colligées comme base d'une éventuelle généralisation. Rédaction et dissémination du rapport.

⁷ Stake, Robert, *The Art of Case Study Research*, SAGE publications, 1995, p. 53.

En pratique, nous avons procédé en deux temps. Dans un premier temps, une analyse documentaire nous a donné à voir les politiques adoptées comme favorisant la croissance des universités privées et la stagnation des publiques, le développement des universités technologiques, le rapprochement et les partenariats entre les entreprises et les institutions universitaires. Une attention particulière a été portée dans cette analyse de documents aux règles et au modèle actuel du financement gouvernemental des universités, ainsi qu'à la place faite à l'évaluation institutionnelle. Dans un deuxième temps, utilisant une méthodologie axée sur le « dialogue critique », nous avons procédé à deux études de cas portant respectivement sur l'Université Nationale Autonome du Mexique (UNAM) et l'université Autonome métropolitaine (UAM). Ces études de cas mettent en lumière les positions saillantes, exprimés lors d'entretiens semi-structurés, de membres des deux communautés universitaires (cadres universitaires, chercheurs et professeurs, représentants syndicaux, étudiants) sur divers thèmes ou éléments liés à la mise en œuvre de la politique du financement des universités : gouvernance et organisation interne, responsabilité financière, autonomie et décentralisation, diversification des sources de financement, évaluation institutionnelle. Ces thèmes ont aussi été abordés lors d'entretiens avec des fonctionnaires du ministère de l'éducation. Une analyse comparative clôt cette deuxième étape ; elle permettra de faire, en conclusion, certains constats ouvrant parfois des pistes de recherche et peut-être d'action.

PLAN DE LA THÈSE

Le chapitre 1 fait d'abord état d'une recension des écrits sur l'évolution des universités et les « modèles » d'université, avec une attention particulière portée au financement, pour poser les assises théoriques de notre recherche.

Le chapitre 2 présente ensuite la stratégie ou la démarche de recherche retenue, et les choix méthodologiques.

Dans le chapitre 3, on trouve un rappel historique et une description du système universitaire mexicain, puis une présentation des éléments majeurs de la politique actuelle touchant le financement public des universités.

Le chapitre 4 analyse les données recueillies lors des études de cas et des entretiens tenus auprès de membres et acteurs-clés des universités Métropolitaine (UAM) et Nationale (UNAM).

Le chapitre 5 présente une analyse du système de financement en transition. Nous présenterons le modèle consensuel proposé par l'association des universités mexicaines.

Dans le chapitre 6 une analyse comparative des universités sera proposée afin de déceler des différences d'organisation et gouvernance entre les deux institutions et leurs implications.

En conclusion, neuf constats portant sur les éléments majeurs de la politique de financement telle que mise en œuvre dans les universités étudiées fondent quelques observations et recommandations visant leur amélioration et celle du système des universités publiques au Mexique.

CHAPITRE 1

RECENSION DES ÉCRITS ET ASSISES THEORIQUES

Le choix de notre objet d'étude -les politiques de financement public des universités au Mexique- n'a pas été fortuit. Il a été précédé de nombreuses lectures et de réflexions sur les universités contemporaines, les contraintes économiques et politiques qui leur sont imposées, la définition de leur mission. Pendant quelques années, nous avons fait une recherche documentaire fouillée sur certains des enjeux majeurs des universités aujourd'hui. Nous nous sommes intéressés notamment aux modèles d'université, aux rapports entre l'université et les gouvernements, aux partenariats avec les entreprises. Nous avons alors identifié des éléments qui limitent ou conditionnent l'autonomie universitaire, puis divers facteurs et tendances qui, au niveau international et dans le contexte de la globalisation ou de la mondialisation, orientent le développement des universités.

C'est sur cette base que nous avons identifié le financement des universités et ses implications politiques et économiques comme élément central. Par-delà des mécanismes politiques et proprement comptables, mais à travers eux, se prennent concrètement des positions sur l'université qui renvoient à des visions et des conceptions plus larges d'ordre social et politique.

Pour asseoir notre recherche et plus spécialement pour orienter et guider notre questionnement tant de certains documents officiels que d'acteurs du système, nous présentons dans ce chapitre : (1) un rappel sommaire de l'évolution des universités et des grands modèles qu'on en a dégagés; (2) un rappel sommaire également de la dynamique présente de mondialisation et ses répercussions pour les universités; (3) un cadre de référence sur le financement des universités et ses enjeux.

1- Evolution des universités et des grands modèles

Sans prétendre présenter ici un historique exhaustif, nous évoquons quelques traits saillants des grandes conceptions ou des grands modèles qui jalonnent l'histoire des universités en occident.

Les premières universités

Vers le XIIIe siècle ⁸, les premières institutions furent des mouvements associatifs et communautaires où les maîtres et les étudiants se sont réunis pour constituer une université. Ils se sont organisés pour garantir leur protection face à la population et aux autorités, et régler l'exercice autonome de l'étude et de l'enseignement ⁹. Ainsi, le concept d'université fut issu d'universalisme, les deux termes ayant la même étymologie.

La relation établie entre les premières universités et l'église a été ambivalente. D'une part, les universités avaient un caractère ecclésiastique. Les tendances laicistes créaient des conflits, car l'Église à aucun niveau ne se résignait à abandonner son monopole scolaire. D'autre part, « les universités précisaient de plus en plus leurs relations directes avec Rome... être relié directement avec Rome, c'était être lié à l'univers; le monde s'ouvrait aux fils favoris et privilégiés du pape ¹⁰ ».

Ainsi, la protection papale valait amplement la protection royale, et selon l'état d'esprit de l'époque, elle était une garantie d'autonomie. En effet, les universités de Paris, Bologne et Oxford ont été des universités dont les privilèges royaux et bulles pontificales confirmaient leurs droits de franchise en tant qu'université. Les autorités ecclésiastiques sanctionnaient des situations de fait; elles n'ont pas créé des universités mais seulement confirmé des

⁸ Bien que l'Université de Bologne ait été fondée à la fin du XIe siècle, ce n'est qu'au XIIIe qu'on trouve des universités dans plusieurs des grandes villes d'Europe.

⁹ Charle, Christophe et Jacques Verger, *Histoire des universités*, Presses universitaires de France, Paris. 1994.

¹⁰ D'Irsay, Stephen, *Histoire des Universités*, Ed. Auguste Picard, Paris, 1933. p.11.

institutions nées « spontanément » à partir des efforts des maîtres pour s'unir à une corporation autonome ¹¹.

Postérieurement, l'État favorisait la multiplication des universités (et leur financement). Cela répondait à un besoin réel car on s'attendait de ces universités qu'elles fournissent les serviteurs que réclamait la croissance bureaucratique.

Au cours du XVe siècle, les richesses matérielles des universités augmentent, elles possèdent des revenus fixes et plus ou moins réguliers; elles ont par conséquent des administrateurs et acquièrent des bâtiments pour salles de cours¹². Cependant, Charles VII abolit les privilèges légaux des universités. Ainsi, les monarchies occidentales augmentent le contrôle sur les universités, ce qui met un terme à leur autonomie.

Kant

Au XVIIIe siècle, le philosophe Kant, fonde l'université moderne sur le principe de la raison. En effet, pour lui c'est la raison qui donne à l'université son universalité au sens moderne du concept. La « basse faculté », celle de philosophie (laquelle inclut les humanités) exerce librement la raison. La philosophie place le savoir-faire de la théologie, de la médecine et du droit (les « hautes facultés ») à partir de la raison. L'université de Kant est un perpétuel conflit entre la tradition établie des hautes facultés et la recherche rationnelle que mène la philosophie. Ainsi, la vitalité de l'université et son esprit critique sont assurés grâce à l'exercice de la raison, mais la place du gouvernement est importante ¹³.

En effet, le gouvernement s'intéresse de façon particulière à ce qui définit le bien éternel de chacun (la théologie), « puis son bien social » (le droit) et le bien corporel (la médecine). Ces facultés supérieures se fondent sur l'écrit (bible, code de droit civil, règlement

¹¹ Verger, Jacques, *Les universités du moyen âge*, PUF, Paris, 1973, p.27.

¹² Op. Cit., p. 213.

¹³ Kant I. *The Conflict of the Faculties*, Dans: *Kant's Political Writings*, Cambridge University Press, 1983.

médical), l'enseignement qui leur est confié par le gouvernement, exerçant un contrôle sur l'enseignement dispensé par le nécessaire renvoi à des « statuts émanant de l'arbitraire d'un supérieur » plutôt que de dériver de la raison. Selon Kant, les facultés supérieures « doivent éviter de s'engager dans quelque mésalliance avec la faculté inférieure et la tenir habilement à une distance respectable afin que la considération dont jouissent leurs statuts n'ait pas à souffrir de son indépendance raisonneuse ¹⁴ ».

De l'encyclopédisme au modèle napoléonien

Le développement des universités en France est étroitement lié à la révolution et ses penseurs. L'encyclopédiste Condorcet propose une éducation publique permettant aux individus de développer leurs fonctions sociales, « et par-là établir entre les citoyens une égalité de fait, et rendre réelle l'égalité politique reconnue par la loi¹⁵. » L'éducation universitaire, pour les auteurs révolutionnaires, permet la liberté et l'égalité des citoyens. Un important personnage de la révolution, Mirabeau, proposait dans ses discours l'adoption de plusieurs mesures de l'État post-révolutionnaire sur l'éducation publique et les universités. Il insistait pour que l'État dirige l'éducation, mais il posait des limites¹⁶. Nous pouvons constater que les propositions des encyclopédistes français visaient à construire les bases de l'État-Nation, notamment l'établissement du français en tant que langue d'enseignement universitaire¹⁷.

Le modèle de l'université napoléonienne en France s'est substitué à celui des universités de l'ancien Régime. Une Convention en 1793 abolit les universités. Postérieurement, l'État contrôlait étroitement la formation des fonctionnaires dont il avait besoin. Le système

¹⁴ Bourgeault, Guy. L'université d'aujourd'hui comme hier? Le regard d'Emmanuel Kant sur l'université...200 ans plus tard. *Revue de sciences de l'éducation*, vol.XXIX, no. 2, Université de Montréal, Montréal, 2003.

¹⁵ Condorcet. *Rapport sur l'instruction publique 1792*. Dans : *Une éducation pour la démocratie* . Editions Garnier, Paris, 1982, p. 181.

¹⁶ Mirabeau, *L'éducation publique. Premier discours* . Dans : *Une éducation pour la démocratie* . Textes et projets de l'époque révolutionnaire. E. Garnier, Paris, 1982, p. 81.

¹⁷ Au moment de la Révolution française, nettement plus de la moitié des Français ne parlaient pas français.

tentait de donner à l'État et à la société post-révolutionnaire les cadres nécessaires à la stabilisation du pays, et contrôlait leur formation conformément au nouvel ordre social. Ce système a donné priorité au modèle d'école où dominaient la hiérarchie et la tyrannie du diplôme. Ce système était fort centralisé et l'essentiel de la recherche ou de l'innovation était concentrées dans les grands établissements. L'enseignement et l'apprentissage n'ont pas été considérés comme indépendants de l'État. Le système universitaire a été placé comme un service dans la culture nationale¹⁸.

Paradoxalement, du point de vue financier, bien que les revenus des universités étaient importants, les investissements dans l'infrastructure scientifique et universitaire restaient très bas. Cela explique en partie le retard significatif des universités françaises par rapport aux universités allemandes.

Le modèle napoléonien est resté avec une claire subordination de l'université envers l'État. L'enseignement et l'apprentissage n'ont pas été considérés comme indépendants de l'État, C'est-à-dire, l'autonomie académique n'a pas été introduite. D'ailleurs, la désignation des professeurs universitaires a été une arme importante du gouvernement central. Pour cette raison, les universités françaises n'ont jamais été modernes au sens allemand du terme. Le système universitaire a été placé comme un service à la culture nationale. Ce modèle a marqué le système universitaire français jusqu'à nos jours ¹⁹. Le modèle napoléonien a été, pour des raisons historiques et géographiques, répandu et adapté en Italie, en Espagne et en Amérique latine, particulièrement au Chili et au Brésil.

L'université allemande

¹⁸ Antoine G. & Jean Claude Passeron. *La Réforme de l'université* . (Avant propos de Raymond Aron). Calmann-Lévy, Paris, 1966.

¹⁹ Antoine et Passeron dans le livre cité ont fait une pertinente critique de ce modèle d'université en soulignant le centralisme et cloisonnement entre disciplines et facultés. Aron et Passeron suggéraient que l'université française avait plus de traces de l'ancienne régime que de l'âge des lumières.

Par ailleurs, nous trouvons un autre développement des universités dans l'Allemagne du XIXe siècle. Pour le renommé penseur, W. Humboldt, l'université n'est « ...rien d'autre que la vie spirituelle des hommes, le loisir extérieur, ou l'aspiration extérieure qui conduit à la science et à la recherche ²⁰». Il propose une université de la culture. L'idéalisme allemand a conçu une université où la recherche et l'enseignement sont des éléments indissociables. Ce fondement a fait de l'université et de la science allemande un succès sans précédent au XIXe et au début du XXe siècle. Illustrés par l'expression “ solitude et liberté ” les idéalistes allemands se distancaient de la sphère politique et économique.

En ce qui concerne le rapport entre l'université et l'État, l'idéalisme allemand propose une certaine indépendance, une relation apolitique de la tradition de l'université allemande. Humboldt et l'idéalisme allemand ont mis l'accent sur l'autonomie de la science et de la connaissance. Illustrés par l'expression « solitude et liberté » les idéalistes allemands se distancaient de la société bourgeoise et de la sphère politique. Humboldt disait que l'État « doit seulement veiller, par le choix des individus qu'il convient de réunir, aux ressources en force spirituelle (puissance et diversité) ainsi que la liberté d'action » et « veiller à maintenir l'extrême vitalité et la fougue de leur activité et ne pas laisser leur niveau, mais il n'obtient pas ce résultat de qu'il intervient, que les choses iraient au fond infiniment mieux sans lui... ²¹ ». En résumé, Humboldt soutient que l'État doit surveiller la qualité des universités mais qu'il doit leur laisser développer leur vitalité.

Nous trouvons une continuité de cette pensée chez l'éminent philosophe Jaspers (1883-1969). Il affirme que l'université est une communauté d'enseignants et d'étudiants engagés dans le devoir de la recherche de la vérité. L'université est simultanément une école professionnelle, un centre culturel et un institut de recherche, les trois statuts étant inséparables ²².

²⁰ Humboldt, Wilhem. Sur l'organisation interne et externe des établissements scientifiques supérieurs à Berlin.(1810). Dans *Philosophies de l'université*, Paris, Payot, 1979, (Traduction André Laks) p. 321-329. (Humboldt fonda l'université de Berlin en 1809).

²¹ Humboldt, Wilhem. Op. Cit. p. 322.

²² Jaspers, Karl, *The Idea of the University*, London, Peter Owen Ltd. 1960, p.19.

Chez Jaspers on trouve une indépendance de l'université face à l'État: « The university is an independent and autonomous community like the church it derives its autonomy ...from an imperishable idea of supranational, world-wide character: academic freedom ». « The state (must) respect the university and protect it against all other forms of interference ²³ ». Cette tension entre l'indépendance exprimée par la liberté académique et le rapport avec les gouvernements va marquer le développement de l'université moderne jusqu'à nos jours.

L'université anglaise

Plusieurs penseurs convergent avec Jaspers en ce que l'université est un agent constituant de culture. En effet, l'écrivain anglais du XIXe siècle, J. H. Newman affirme que l'université contribue à l'élargissement de l'esprit. Il propose une éducation générale et libérale au milieu du savoir universel. D'après lui, l'université est une force civilisatrice dont son devoir est fondamentalement culturel et moral²⁴. L'autonomie totale des universités anciennes par rapport à l'Etat se fonde sur leur richesse foncière et leurs liens étroits avec l'Eglise.

L'université américaine

Influencée par les modèles anglais et allemand, l'université américaine se développe parallèlement avec l'apogée économique des États-Unis. Le sociologue américain T. Parsons, propose que la fonction centrale de l'université est la recherche et la formation de nouveaux scientifiques. Cette fonction va de pair avec la préparation pour les professions et la production de connaissances techniquement utilisables. L'université contribue également à la compréhension culturelle et intellectuelle²⁵.

²³ Jaspers, Karl. Op. Cit., p. 132.

²⁴ O'Hear, Anthony, *The University as a Civilizing Force*. Dans: *Higher Education into the 1990s, New Dimensions*, The Society for Research into Higher Education, London, 1989, p.22-25.

²⁵ Parsons, Talcott & G. Platt, *The American University*, Cambridge MA Press, 1973.

L'écrivain américain Clark Kerr décrit une université davantage liée avec la sphère économique. Il propose, avec une approche pragmatique et utilitariste, le concept de « multiversity » qui fait référence aux multiples objets et usages de l'université²⁶. Ainsi, Kerr établit un rapport direct avec l'économie, ce qui est illustré par son concept de « connaissance industrielle ».

Parsons propose que pour l'université américaine, l'organisation sociale du marché n'implique pas seulement l'économie du marché, mais aussi le niveau du système social influencé par le système économique. De cette façon, l'université répond avec la diversification des spécialités aux multiples intérêts pratiques à tous les niveaux de la société²⁷. En ce sens, Parsons suggère le concept de « federal education », comme la structure d'éducation supérieure sans une direction centrale comme celles des systèmes français ou japonais.

Aux États-Unis, les premières universités ont été mises sur pied par des intérêts privés, comme le signale Allègre, et le concept d'utilité a été au centre des préoccupations de leurs créateurs. Ainsi, la formation des ingénieurs correspond à l'essor industriel de l'époque²⁸. Les universités américaines ont bénéficié des fonds du gouvernement et de l'industrie et cela a stimulé la compétition pour l'obtention des grands contrats. Le système universitaire a été développé comme une entreprise avec un réseau de services divers, définie comme une « multiversity ». Ce concept cher à Kerr, définit les multiples affaires des universités américaines. Des grandes universités privées ou même publiques possèdent des milliers d'employés, des hôpitaux, des projets internationaux, des centres urbains et agricoles, c'est-à-dire, un vaste complexe à grands revenus. Les universités aux États-Unis ont en général, une longue histoire de produire un savoir-faire pour générer des fonds²⁹.

²⁶ Kerr, Clark., *The Uses of University*, Harvard University Press. Cambridge Mass, 1970.

²⁷ Parsons T., *The American University*, Harvard University Press. Cambridge Mass, 1973, p. 357.

²⁸ Allègre, Claude, *L'âge des savoirs, Pour une renaissance de l'Université*, Paris, Gallimard, 1993, pp. 30-31.

²⁹ Goedegebuure, Kaiser, *Higher Education Policy. An International Comparative Perspective*, International Association of Universities, 1994, p.338.

L'imbrication des entreprises et de l'université a été un facteur historique du développement industriel et de l'enseignement universitaire aux États-Unis. Le partenariat entreprise-université a été façonné depuis presque un siècle dans la structure économique et sociale américaine. Pour cela, il est évident qu'il s'agit d'un modèle singulier du contexte américain. Le partenariat avec l'entreprise dans un autre contexte (européen, latino-américain, canadien, ou asiatique) ne comporte pas les mêmes antécédents, ni les mêmes variables, résultats ou implications.

En somme, nous pouvons remarquer que les penseurs classiques de l'université proposaient un idéal intrinsèque de celle-ci, soit la culture comme totalité, la raison, ou encore la critique. La fonction de l'université découlait de ces conceptions, une fonction de liberté pour les citoyens et une force civilisatrice. L'université véhiculait une fonction sociale et une idée directrice, alors que pour le modèle napoléonien, l'université accomplissait surtout une fonction de soutien à l'État. Aux États-Unis naît une université avec une identité corporative qui aspire à être plus productive. L'université contemporaine est sans doute influencée par ce modèle. L'harmonisation établie par les politiques éducatives de la mondialisation fait en sorte que ce modèle est diffusé à l'échelle planétaire.

Ce bref rappel nous montre que le financement des universités a été un facteur important pour les modèles d'université dans l'histoire. Souvent, le rapport établi entre les gouvernements et les universités, et jadis les églises, conditionnait le développement des universités à travers des mécanismes de financement particuliers.

B - MONDIALISATION ET TENDANCES INTERNATIONALES

Mentionnons que cette brève exposition n'est pas évidemment exhaustive, elle est plutôt synthétique et vise à identifier les premiers éléments saillants retenus pour le développement de l'analyse des politiques à l'égard de l'enseignement universitaire dans le contexte de la mondialisation.

Les modèles d'université décrits ont sans doute laissé des traits et caractéristiques sur les universités contemporaines dans diverses régions du monde. Quel que soit le modèle dérivé, l'université contemporaine est assujettie à une série de contraintes d'ordre économique dans de nombreux pays. D'où l'intérêt d'étudier le financement et les enjeux qui en découlent. Le cas des universités publiques mexicaines offre un exemple particulier. En effet, le modèle mexicain est un hybride produit d'un développement historique singulier. Ce modèle connaît dans l'actualité des contraintes économiques similaires à celles des autres pays de la région de l'Amérique latine. Ainsi, les universités publiques mexicaines illustrent des problèmes (bien évidemment avec des caractéristiques du contexte local) des systèmes d'enseignement supérieur dans les pays dits d'économie émergente.

En effet, le Mexique, tout comme ces pays, est appelé à organiser son système éducatif, notamment l'enseignement supérieur, afin de répondre aux demandes de son développement économique en émergence. C'est pourquoi l'éducation a pris une place prépondérante dans les discours des gouvernements et en général dans l'opinion publique. Ainsi l'éducation a acquis un pouvoir symbolique sans précédent. Cependant à son tour l'éducation « doit changer » pour s'adapter au monde global. Ce processus entraîne des enjeux d'envergure pour les systèmes d'enseignement, particulièrement les universités.

Il faut préciser ici qu'en ce qui concerne le concept des politiques éducatives, nous avons retenu la définition générale d'Iannaccone : « segment of social life involving the activities and relationships of individuals, groups and associations resulting in, or intended to result in decisions by any government policy making body ³⁰ ». Cette définition est utile au départ. Cependant pour conduire notre recherche sur le contexte actuel des politiques éducatives, il s'avérait pertinent de consulter des études plus récentes articulant des politiques dans le contexte économique et politique de la mondialisation.

³⁰ Iannaccone, Laurence, *Politics in education*, N.Y., Center for Applied Research in Education, 1968.

Par exemple selon Strange, dans la mondialisation, la concurrence entre les États est devenue une concurrence pour dominer la structure de la connaissance. Cette connaissance structurelle est en train de produire de nouvelles distributions de pouvoir et statut social; influençant les sociétés et transcendant les frontières des États³¹.

Dans ce contexte de mondialisation, l'éducation est devenue une priorité puisqu'elle contribue (ou on le suppose à tout le moins) à cette concurrence économique. Voilà pourquoi elle occupe une place fondamentale dans le discours des gouvernements. L'éducation a acquis ce que Marginson appelle, le symbolisme politique. Il est pertinent de se questionner si ce symbolisme politique représente une récupération du discours pédagogique sur l'importance de l'éducation.

Cet accent mis sur l'éducation est utilisé par les politiciens, lesquels ont repris l'éducation comme un point majeur dans leurs plates-formes politiques. Aussi les organismes internationaux comme la Banque Mondiale et l'OCDE utilisent l'éducation dans les mêmes termes³². Les politiciens parlent d'un rapport direct entre la formation et le développement industriel. Ces discours empruntent des affirmations des théoriciens concernant la mondialisation pour justifier la valeur et la pertinence des politiques éducatives mises en place.

Comme le propose Marginson, l'éducation est devenue un agent majeur et en même temps un moyen de la globalisation : « education has become a primary medium of globalization, and an incubator of its agents³³ ». Marginson ajoute que l'éducation est devenue plus importante encore aujourd'hui qu'aux années soixante:

³¹ Strange, Susan. *States and Markets*. Chapitre 6 The Knowledge Structure. London, 1994.

³² Voir: *Human Capital: The World Bank's Approach to Education in Latin America*. Dans Cavanagh & Coraggio, *Beyond Bretton Woods, Alternatives to the Global Economic Order*, 1994. p. 170-171.

³³ Marginson, S. After globalization: Emerging Politics of Education. *Journal of Education Policy*, V.14, No. 1. janvier-février 1999, p. 20.

« emerging knowledge economy renders educational practices even more important in political symbolism than in the manufacturing and construction centered 1960's³⁴ ».

Le pouvoir de l'éducation dans le discours politique est en effet évident dans les programmes politiques des gouvernements. Cela est un usage idéologique de l'importance de l'éducation. En outre, nous pouvons aussi identifier un pouvoir réel de l'éducation, celui du savoir. C'est-à-dire que les gouvernements accordent cette importance parce qu'ils veulent développer un savoir, une technologie ou des connaissances leur permettant de développer un créneau économique déterminé. Ainsi l'investissement dans les universités s'est traduit par un intérêt technologique.

Liotard a été l'un des pionniers à accorder cette importance au savoir et à l'éducation dans le nouveau contexte international: « le savoir est déjà et sera un enjeu majeur, peut-être le plus important, dans la compétition mondiale pour le pouvoir³⁵ ». D'autres auteurs ont observé cette correspondance entre savoir et pouvoir. Par exemple, Miyoshi a souligné que la croissance du commerce de l'après-guerre aux États-Unis est en parallèle avec le développement des universités américaines³⁶. Nous pouvons observer qu'en général, les pays dits industrialisés ont de plus en plus le souci d'investir dans les universités et la recherche. Cela a pour effet que le clivage entre ces pays et ceux dits en développement soit approfondi davantage, puisque ces derniers ont clairement du mal à y investir à cause des conditions économiques difficiles.

Il faut remarquer que les institutions internationales telles que l'OCDE et la Banque Mondiale ont encouragé la connaissance et la diffusion de compétences technologiques en

³⁴ Marginson, S., After globalization: Emerging Politics of Education, *Journal of Education Policy*, V.14, No. 1, Janvier-Fevrier 1999, p. 28

³⁵ Lyotard, Jean Francois, *La condition postmoderne*, Les Editions de Minuit, Paris, 1979, p.15.

³⁶ Miyoshi, Masao, A borderless World? From Colonialism to Transnationalism and the Decline of the Decline of the Nation-State, *Critical Inquiry*, 19 No. 4, 1993, p. 741-2.

liens avec le développement économique. Ainsi, le capital humain et la technologie sont perçus comme des aspects indissociables de la connaissance accumulée³⁷.

Marginson, Dale et Green, parmi d'autres théoriciens que nous avons consultés dans ce travail, ont souligné l'importance centrale des institutions éducatives et leur rôle pour construire une politique économique gouvernementale. Par exemple, Marginson signale: « Education institutions are more politically central than ever, yet they also seem to be weakened, fallen from a former high state, hostage to the diminishing of the nation state's room to move and its growing fiscal constraints³⁸ ». Il ajoute une réflexion centrale pour comprendre les politiques éducatives à l'heure actuelle: « Education programs are becoming the site of new kinds of political contention³⁹ ».

Il faut se demander si le rôle ultime des systèmes éducatifs a toujours été de contribuer à la structure économique. Une lecture de l'histoire nous montre que l'éducation a façonné les identités culturelles régionales et elle a contribué à forger une conscience nationale⁴⁰. De cet avis, on peut mentionner Green, qui insiste sur le fait que l'objectif ultime des systèmes nationaux d'éducation est la cohésion nationale et la solidarité. : « The main reason for creating national education systems, was to foster social solidarity and national cohesion... the state forming role of education has increasingly involved meeting national economic needs as well as social and political imperatives ». L'auteur ajoute que l'histoire de l'éducation nationale est dans une grande mesure l'histoire de l'État nation en formation⁴¹. Les systèmes éducatifs nationaux ont été créés comme faisant partie du processus des États émergents, lesquels ont constitué les États nations modernes. C'est ainsi que nous pouvons

³⁷ Voir les rapports : "Lifelong learning for all" et " Technology, productivity and job creation", OCDE, Paris, 1996. Voir aussi Human Capital: The World Bank's Approach to Education in Latin America, Cavanagh & Coraggio, 1994.

³⁸ Marginson, S. Op. Cit., p. 30.

³⁹ Marginson, S. Op. Cit., p. 30.

⁴⁰ Hobsbawm E., *The Age of Capital*, 1848-1875. Londres, Abacus, 1977.

⁴¹ Green, A. *Education, Globalization and Nation State*, McMillan Press, Londres, 1997, p.131.

affirmer que la fonction originale de l'éducation a été celle de cultiver l'intégration et la cohésion sociale à travers des notions d'identité nationale et citoyenneté ⁴².

Cependant, la vision opposée selon laquelle l'éducation doit être prioritairement destinée au renforcement des économies nationales est largement plus répandue, et cela obéit en bonne partie à la pression de la part de ses défenseurs (mentionnons les institutions internationales) et des gouvernements. Ainsi, les gouvernements font la promotion et mise en place de ces politiques. En effet, Newson fait une réflexion qui nous semble capitale pour comprendre cet impact, à savoir que la mondialisation ou post-industrialisme est à la fois un discours qui essaie d'établir la vision qu'il décrit: « current policies that are being implemented in universities of different countries share many of the assumptions of Daniel Bell's post industrial vision, Post industrialism, however, is not simply or even primarily a description of the political and economic realignments that flow of theoretical knowledge. Post industrialism is also a discourse which attempts to implement the vision that it describes⁴³ ». Les politiques proposées et mises en place dans les universités deviennent sujets de contention politique et idéologique. Ainsi, la planification, la gestion et le financement des universités font partie de la discussion sur la conception des universités à construire.

Par ailleurs, Dale suggère qu'il y ait une fonction d'intermédiaire des États nationaux entre les politiques globales et leur mise en place au plan local. Comment se passe-t-elle cette fonction intermédiaire? Les États nationaux sont-ils de simples exécutants de ces effets? Les gouvernements sont appelés à adapter leurs programmes sociaux et éducatifs pour une concurrence économique. En effet, nous pouvons citer Habermas: « While the world economy operates largely uncoupled from any political frame, national governments are restricted to fostering the modernization of their national economies. As a consequence, they have to adapt national welfare systems to what is called the capacity for international

⁴² Green, A., Postmodern Education and State Education, *Journal of Education Policy*, 1994, Vol. 9, No.1 p. 81.

⁴³ Newson, Janice, Constructing the "Post-Industrial University", Altbach, *The Funding Higher Education*, New York, 1993, p. 300.

competition⁴⁴ ». Les gouvernements voient ainsi leur marge de manoeuvre se restreindre à une adaptation des politiques sociales et éducatives pour la concurrence économique internationale.

Nous constatons un virage de l'État en ce qui concerne les politiques éducatives et le système universitaire. L'État recule face à sa responsabilité de financer et supporter l'éducation publique et par conséquent, provoque la participation croissante des fonds privés dans le financement des universités.

Courant critique

Nous pouvons identifier aussi un courant critique des tendances internationales adoptées par les gouvernements nationaux. Plusieurs théoriciens proposent un retour aux idées qui ont nourri la conception des universités tout au long de son histoire. Nous pouvons y trouver la culture, l'éthique, l'esprit critique et enfin l'épanouissement d'une vie démocratique. Ces valeurs sont opposées à l'université contemporaine jugée trop proche des intérêts économiques. Ces critiques vont au-delà de l'université comme une institution spécifique. On peut situer ces critiques dans le cadre d'une dimension plus large, soit le rôle de l'Etat dans notre société.

Mentionnons Habermas, qui suggère une université centrée sur la culture, mais acheminée vers un consensus⁴⁵. Pour lui, la vie publique est construite avec des discussions démocratiques ouvertes permettant l'établissement d'un consensus sur des sujets divers. Ce sens du public est possible par une université critique. Il conçoit une université critique avec une claire fonction politique.

Readings se pose une question centrale face au virage de l'enseignement universitaire: comment ré-imaginer l'université une fois que l'idée directrice, celle proposée par les

⁴⁴ Habermas, J. *The European nation- state - its achievements and its limits. On the past and the future of sovereignty and citizenship*, G. Balakrishnan. Mapping the Nation, Londres. 1996. p. 292.

⁴⁵ Habermas, Jurgen. *The Idea of the University: Learning Processes, The New Conservatism*, The MIT Press, Cambridge, Massachussets, 1989.

penseurs d'autrefois, a cessé d'avoir une fonction essentielle? Nous partageons l'avis de Readings, qui considère que la question des valeurs dans le contexte actuel de l'université est plus importante que jamais, puisque ce sont ces valeurs qui permettent d'imaginer le social autrement⁴⁶. La fonction critique de l'université, celle proposée par Kant, y est impliquée. En ce sens, le sociologue reconnu Guy Rocher affirme ceci : « [...] plus que jamais l'université et les universitaires doivent témoigner d'une conscience éthique, c'est-à-dire d'une sensibilité aux valeurs ⁴⁷».

Par ailleurs, une partie substantielle des critiques vise à réaffirmer une responsabilité des gouvernements à assumer la gestion et le financement de l'éducation. En effet, Habermas, quant à lui, suggère que les conséquences de la « politique démissionnaire qui fait le démontage de l'État providence » est la segmentation et la marginalisation. « De cette manière, l'État nation, qui a intégré sa population par la participation démocratique, gâche sa conquête la plus essentielle⁴⁸ ». Il souligne également que « Conscient de ses conquêtes historiques, l'État nation s'accroche à son identité, au moment même où il est dépassé et rendu impuissant par le processus de mondialisation⁴⁹ ». Cette critique nous semble pertinente car elle ne se limite pas à la défense d'un Etat providence. Elle fait référence plutôt au cadre démocratique autour duquel les citoyens sont réunis dans l'Etat nation. Ainsi la politique démissionnaire de l'Etat brise ce cadre démocratique et marginalise le citoyen.

La dynamique de l'économie soulève des questions sur l'avenir de l'État nation. Cependant il est plutôt en train de changer et devenir un acteur actif dans la nouvelle ère. Palan, quant à lui propose que cette transformation de l'État nation représente l'institutionnalisation de la

⁴⁶ Readings, Bill, *The University in Ruins* . Harvard University Press, Cambridge, Mass.1996, p. 120.

⁴⁷ Rocher, Guy, *Re-définition du rôle de l'université*, Dans: L'éducation 25 ans plus tard! et après? IQRC, Montréal, 1990, pp.190-191.

⁴⁸ Habermas, Jürgen, L'État-nation a-t-il un avenir? Dans L'Intégration républicaine, Fayard, Paris, 1998, p110-111.

⁴⁹ Habermas, Jürgen, L'État-nation a-t-il un avenir? Dans L'Intégration républicaine, Fayard, Paris, 1998, p112.

mondialisation: « The state is not negated or about to disappear, but is reacting by devising a number of strategies demonstrates of competition... The fact that so many states worldwide are shifting in this direction is an important development and represents nothing less than the institutionalization of globalization in the state system ⁵⁰». Alors l'Etat ne disparaît pas de la scène sociale, mais il devient plutôt un acteur central de promotion économique.

Dans ce sens, Lyotard souligne le fait que « La question du savoir à l'âge de l'informatique est plus que jamais la question du gouvernement ⁵¹». D'après Lyotard, les États deviennent des acteurs privilégiés pour la production et la diffusion des connaissances. Cela suggère que les gouvernements doivent être impliqués dans la production de connaissances. Déduit-on que les gouvernements doivent être responsables des universités et de la recherche ? Identifions deux réponses : l'une est conforme aux tendances économiques dominantes et prône une participation limitée des gouvernements, l'autre est affirmative et défend l'université comme un service public ⁵². Ce courant critique l'université au service des entreprises ou de l'ordre économique.

En somme, les rôles de l'État et des entreprises face à l'université sont au cœur du débat sur la problématique des universités et leur avenir dans le contexte actuel de la mondialisation.

Tendances internationales

Les politiques adoptées par les pays s'inscrivent dans les tendances internationales ou globales à l'égard de l'enseignement supérieur. En effet, elles sont exposées et promues par les organisations internationales, comme la Banque mondiale, l'OCDE ainsi que les gouvernements nationaux.

⁵⁰ Palan, Ronen & J. Abbott, *State Strategies in the Global Political Economy*, London, 1996, p.6.

⁵¹ Lyotard, Jean Francois, *La condition postmoderne*, Les Editions de Minuit, Paris, 1979, p.15.

⁵² Fédération québécoise des professeurs d'université (FQPPU) *L'université comme service public*, Montréal, 1997 et Denis, Roch, *L'université doit rester un service public*, Le Devoir, 2 août 1997.

Plusieurs auteurs ont étudié l'impact des tendances sur les politiques à l'égard de l'université mises en place dans diverses régions du monde. Mentionnons R. Dale (1998) qui montre l'importance de la dimension internationale des politiques. Il apporte des observations à caractère comparatif sur divers systèmes d'enseignement universitaire du monde. Ces observations sont reprises dans la mesure où elles offrent des éléments qui aident à la compréhension des phénomènes abordés. Cette typologie a pour objectif d'identifier la nature des politiques relatives au financement dans les universités étudiées.

Dale suggère que la variété des mécanismes à travers lesquels la globalisation affecte les politiques nationales, est lui-même un facteur diversificateur. La globalisation ne peut pas être réduite à une imposition de la même politique pour tous les pays. Il insiste sur le fait que les mécanismes, à travers lesquels la globalisation affecte les politiques éducatives nationales, sont fondamentaux pour la définition de tels effets. Il dit par ailleurs, que ces mécanismes sont différents des mécanismes traditionnels. La nature et l'impact de la mondialisation varient beaucoup à travers les différents pays, dépendamment de la région économique dans laquelle ils se trouvent. Les mécanismes affectant les politiques éducatives nationales sont l'harmonisation, dissémination, standardisation ou imposition. Ces mécanismes cohabitent avec deux autres qu'il désigne comme traditionnels ou orthodoxes. D'une part, la politique empruntée (policy borrowing), faisant référence à l'imitation des politiques, et d'autre part, la politique apprise (policy learning).

Les études de cas nous permettront d'observer (à l'aide des mécanismes proposés par Dale) les tendances internationales dans le contexte mexicain. Ces tendances internationales visent un rapprochement avec le secteur privé, et de manière générale une diversification des sources de financement.

1. Rapprochement avec le secteur privé et diversification de sources de financement

La diminution de fonds publics alloués aux universités dans les années quatre-vingt-dix a eu diverses conséquences. Évidemment, dans plusieurs pays (mentionnons l'Amérique latine et le Canada) les universités ont adopté des mesures visant la diminution de dépenses

ayant pour effet la restriction de services. En outre, plusieurs universités ont adopté des mesures pour générer des fonds propres. Une des formes pour y arriver fut la collaboration avec le secteur privé. Newson souligne que l'exigence de collaboration entre l'université et les entreprises est le résultat direct du manque de financement public ⁵³. Mentionnons que le mouvement pour augmenter la part du financement privé des universités est manifeste, surtout dans les pays industrialisés. Cette tendance s'accroît à cause des coupures dans le domaine de l'éducation dans plusieurs pays.

Les institutions internationales comme l'OCDE, la Banque mondiale ou la Banque interaméricaine de développement (BID) encouragent la participation privée dans le financement des universités⁵⁴. Par exemple l'OCDE propose un dialogue dans lequel « (les critiques) admettent que le budget public ne pourra à lui seul prendre en charge les coûts énormes des besoins de formation... ce qui amène à envisager des financements mixtes⁵⁵ ».

La collaboration des universités avec le secteur privé est fort encouragée. Celle-ci constitue une politique majeure à l'heure actuelle. Cependant on parle plutôt d'une diversification des sources de financement, qui est un concept plus large. Comme le signalent plusieurs auteurs, cette politique est devenue l'axe central des politiques gouvernementales et d'organismes internationaux sur le financement des universités. Comme le mentionne Roch Denis, « La thèse de la diversification des sources de financement fait figure de nouveau dogme ⁵⁶ ». Nous allons constater que le Mexique n'est pas une exception à la mise en place de cette politique globale.

⁵³ Newson, Janice. *Constructing the "Post-Industrial University"*, Altbach *The Funding Higher Education*, New York. 1993, p. 292.

⁵⁴ Voir: Altbach, *Private Prometheus, Private Higher Education and development in the 21st century*, Greenwood Press, Westport, Conn. 1999.

⁵⁵ OCDE -*L'OCDE face à l'éducation 1960-1990*, Paris, 1994. p.176.

⁵⁶ Denis, Roch, *La thèse de la diversification des sources de financement fait figure de nouveau dogme*, *Le Devoir*, 6 novembre 1998.

2. Développement des compétences requises par le marché du travail

Le principe selon lequel l'enseignement universitaire est au service de l'économie suppose que les universités doivent développer des compétences. Dans cette logique, il faut, dit-on, adapter les universités pour former le personnel et combler les besoins de l'industrie.

Mais, existe-il une relation de cause à effet entre une politique éducative et l'industrialisation d'une société? Pour répondre à cette question, il faut savoir que la correspondance entre les systèmes de production et les systèmes d'enseignement n'est pas tout à fait automatique. En effet, plusieurs études (Ashton, 1998) ont conclu qu'il n'y a pas de correspondance directe entre le développement de la production économique et celui de la formation.

Cependant il est intéressant de remonter aux origines de cette prétendue correspondance entre les systèmes éducatifs et économiques. En effet, Clark Kerr (1962) a établi un principe incontesté jusqu'à nos jours, à savoir que plus une économie est développée, plus des habiletés sont requises, rendant donc l'éducation et la formation nécessaires. Kerr affirme: "The need for an education system functionally related to the skills and professional imperatives of technology⁵⁷". Ce principe rend l'éducation dépendante de l'économie. Ce principe est basé sur la théorie du capital humain (human capital theory) et a eu un impact fort important sur les politiques éducatives autour du monde. Cette théorie est née avec Adam Smith et elle constitue un complément au libéralisme économique. Le capital humain propose grosso modo que l'éducation ou la formation puissent être conçues comme un investissement en mesure de générer des retombées matérielles et financières à long terme, d'une façon analogue aux investissements de capitaux.

Cette théorie se rattache directement à ce qu'il est convenu d'appeler le Fordisme, c'est-à-dire qu'elle vise la production industrielle. Or, elle comporte de sévères limitations, puisqu'elle est utile uniquement lorsque les paramètres de l'éducation et de l'industrie

⁵⁷ Kerr, C. & Myers, *Industrialism and Industrial Man: the Problems of Labor and Management in Economic Growth*, Londres, 1962, p. 32.

demeurent constants. Cette théorie, notons-le, se limite à une conception individuelle concernant les demandes d'éducation pour le travail.

Certes, le développement de compétences porte une valeur marchande, notamment parce qu'il fournit des possibilités d'avancement professionnel. Des auteurs comme Ashton acceptent cette corrélation « Relations between the 'qualified' worker and other commodities are objectively perceived in the wage relativity attached to that qualification in the labor market ⁵⁸ ». Néanmoins, il insiste sur le fait que la théorie du capital humain est simpliste, car elle conçoit l'éducation comme une boîte noire dans laquelle les habiletés et les compétences sont produites ⁵⁹.

Cette théorie a eu un impact majeur pour la conception des politiques éducatives. En effet, les gouvernements gardent le souci de former une main-d'oeuvre qualifiée, via des répertoires des habiletés et compétences recherchées. En faisant ceci, il tente de susciter la participation du milieu des affaires. De cette façon, la formation est perçue comme un investissement. Brown et Lauder ont souligné qu'en concentrant l'attention sur la question de la formation d'habiletés, on rate les problèmes fondamentaux de l'éducation liée au travail. En effet, on prête peu attention aux liens entre ces habiletés et la trajectoire du développement économique ⁶⁰.

Ces considérations théoriques sont davantage pertinentes puisqu'elles remettent en question des préceptes qui sont au cœur des politiques à l'égard de l'université dans plusieurs pays, comme la formation de compétences. Comme nous allons observer dans le chapitre III lors de l'analyse des politiques développées au Mexique, ces principes sont en vigueur dans le contexte du pays.

⁵⁸ Ashton, D. & Green, Francis. *Education, Training and Global Economy*, Edward Elgar. Cheltenham, 1996, p. 18.

⁵⁹ Ashton, D. & Green, Francis, Op. Cit., p. 14-21.

⁶⁰ Brown et Lauder. Education, globalization and economic development, *Journal of Education Policy*, 1996, p.12.

3. Rôle de l'État

Comment l'État peut-il intervenir afin d'améliorer son économie et participer à la mondialisation? Les États définissent des stratégies compétitives ainsi que des politiques qui visent explicitement à améliorer le climat des affaires (nationales et internationales) afin d'enrichir l'avantage compétitif dans la nouvelle économie ⁶¹.

Dans ce sens, l'État a une participation accrue dans l'enseignement en général et universitaire en particulier. En effet, le financement universitaire a évolué d'une façon telle que les gouvernements fixent davantage de normes et principes aux institutions d'enseignement supérieur. Alors il est pertinent de se demander la raison de cette intervention de l'État sur l'enseignement universitaire. McDaniel quant à lui propose un schéma pour justifier l'intervention de l'État dans l'enseignement universitaire dans un certain nombre de domaines de façon à garantir ⁶²:

- 1 la transparence budgétaire ;
- 2 la qualité des activités d'enseignement et recherche ;
- 3 la qualité des résultats par rapport aux coûts
- 4 les inefficiences au niveau systémique
- 5 la réceptivité et la réactivité des institutions
- 6 la protection des intérêts clairement définis de groupes vulnérables au sein des institutions
- 7 l'adhésion à un nombre très restreint d'objectifs de l'action publique.

Cette liste contient certainement des éléments de diverses natures. Toutefois, nous avons constaté la pertinence de ces éléments quant à l'intervention des gouvernements, notamment sur la transparence, la qualité et l'efficacité des institutions. Ces éléments soulevés par ce schéma ont des liens étroits avec le financement. En effet, comme nous avons mentionné, les subventions deviennent l'axe des politiques gouvernementales. Nous

⁶¹ Palan, Ronen et Abbott, *State Strategies in the Global Political Economy*. London, 1996. p 6.

⁶² McDaniel, O. Les établissements d'enseignement supérieur peuvent-ils se passer de l'intervention de l'état ? *Gestion de L'enseignement supérieur*, juillet 1997.

allons observer, en analysant le financement universitaire au Mexique, le justificatif gouvernemental pour conduire cette intervention.

4. Le financement comme axe directeur des politiques universitaires

Nous avons observé que le rapport entre les Etats et les universités a été un facteur important dans l'évolution de ces institutions. Dans le contexte de la mondialisation décrit précédemment, les gouvernements participent activement à la planification des politiques universitaires. En effet, les gouvernements exercent leur pouvoir dans le domaine éducatif conformément aux limites de leur juridiction. Mais en plus, les gouvernements exercent un pouvoir supplémentaire via le financement des institutions éducatives.

C'est ainsi que plusieurs auteurs ont soulevé l'importance stratégique du financement des universités, par exemple Zinberg: « Its only recently that policy makers have begun to understand the critical links between expenditure patterns, cost and benefice in higher education and the mecanisms by which institutions receive funds, ...Many governements now see financial incentives as a more effective way of influencing the pattern of activities in higher education institutions than administrative intervention ⁶³ ».

Cette intervention des gouvernements a un impact majeur sur les universités tant pour la définition des mécanismes de subvention que pour les exigences ou conditions pour l'octroi de fonds. Nous allons observer les caractéristiques de cette intervention dans le cas du Mexique.

5. Rôle de l'évaluation institutionnelle

Par ailleurs, de nombreuses études ont montré le rapport étroit entre l'évaluation et cette intervention de l'État. En effet, l'État évalue sous plusieurs formes les institutions

⁶³ Zinberg, Dorothy. *The Changing University: How Increased Demand for Scientists and Technology Is Transforming Academic Institutions Internationally*, Boston, Kluwer Publishers, 1992, p. 45.

universitaires pour ensuite planifier et octroyer le financement de ces institutions. Ce processus d'évaluation est capital dans l'enseignement universitaire, mais la participation des gouvernements est perçue par certains comme une participation nécessaire puisqu'il s'agit des fonds publics. D'autres chercheurs conçoivent l'intervention gouvernementale comme une intrusion dans les universités, voire un mécanisme de contrôle.

En effet, le processus d'évaluation, est assujéti aux procédures comptables. Les professeurs sont évalués par des formulaires numériques et l'administration agit comme un meta-évaluateur. Selon plusieurs chercheurs, l'évaluation est devenue alors une pratique de contrôle ⁶⁴. En dégagant les mécanismes d'évaluation institutionnelle pour le cas du Mexique, nous pourrions observer si le gouvernement agit comme un meta-évaluateur en dictant les principes pour l'octroi de fonds. Également, si le processus d'évaluation se fait à partir de la participation et organisation interne de l'université.

Ainsi, nous tenons compte de la définition proposée par Lecointe au sujet de l'évaluation qui s'intègre et rend possible le développement de l'institution :

« L'évaluation d'institution peut avoir suffisamment d'importance et d'effet pour être dite institutante (selon Castoriadis 75) c'est-à-dire, être susceptible de contribuer à en faire tenir ensemble les éléments, à les faire évoluer ensemble, à développer une institution ⁶⁵».

En outre, Lecointe pose des questions fort pertinentes qui portent sur la nature des évaluations: qui évalue et quelles sont les évaluations légitimes? Et encore, dans quels parcours s'inscrivent les évaluations?

Les études de cas dans les deux universités nous permettront d'analyser le rapport entre l'évaluation et le financement en abordant ces questions. De cette façon, on est en mesure, selon Lecointe, d'identifier les composantes qui doivent être réunies pour qu'une évaluation contribue à recréer une institution. Selon lui, il faut dépasser les types

⁶⁴ Voir, par exemple: Diaz Barriga, Angel. La Universidad Latinoamericana. Sus proyectos y crisis en el fin de siglo. *Universidades*, UNAM, 1995. Nous pouvons exemplifier avec les propositions officielles d'évaluation au Mexique dans: Gago, Antonio. La evaluación en la educación superior mexicana. *Revista de la Educación Superior* 96, ANUIES, Mexico, octobre-diciembre 1995. Un autre exemple qu'on peut observer dans le système universitaire chilien, où le ministère punit financièrement les universités qui ne remplissent pas ses critères d'évaluation.

⁶⁵ Lecointe, Michel, L'évaluation institutante. Demailly, Lise. *Evaluer les politiques éducatives. Sens, enjeux, pratiques*. Ed. De Boeck université, Bruxelles, 2001, p.20.

économiques, technologiques et de conformité. Les évaluations doivent être conçues dans une perspective de subordination aux finalités du système, les visées d'une société, le développement de la cité et le partage de savoirs. Dans ce cadre, il est possible d'envisager une évaluation mobilisatrice en vue de l'amélioration de l'institution. C'est-à-dire, l'évaluation comme aide à l'évaluation des objectifs et finalités.

Cette conception « idéale » de l'évaluation est conditionnée et trouve des limites par divers facteurs, parmi eux, ceux qui sont à caractère politique et financier. En effet, par exemple, Crozier et Friedberg (1993) signalent que « l'évaluation consiste, à partir d'une commande externe, ou d'une décision interne, à produire des connaissances sur l'action passée ou sur l'état des choses actuelles en vue de la conduite de l'action future ». Demailly insiste sur le fait que l'évaluation, plus qu'une question de science, est aussi une question d'action, une question de pouvoir. Cet auteur soulève ainsi le rôle politique de l'évaluation : « L'évaluation est un terrain de lutte comme un autre ⁶⁶ ». De cette façon, elle affirme que l'évaluation sert, du point de vue stratégique, à masquer, censurer, légitimer les dysfonctionnements d'une politique publique, etc. Cette interprétation prétend que l'État contrôle et manipule l'évaluation à son gré pour conduire un agenda spécifique.

Un autre aspect négatif identifié par Agnes Van Zanten, lors d'une étude comparée des systèmes éducatifs en France et en Grande-Bretagne, soutient que le rôle des évaluations officielles est réduit à renforcer les pratiques concurrentielles des établissements.

Par ailleurs, Potocki Malicet s'attarde sur le fait que l'évaluation doit avoir pour effet la prise de responsabilité de l'université. C'est-à-dire l'évaluation doit avoir une transcendance positive à l'intérieur de l'institution :

« Dans un contexte d'autonomie pédagogique et financière de l'université, l'évaluation de l'enseignement doit favoriser la prise de responsabilité de l'établissement, sans pour autant nuire à la discipline. Elle maîtrise les coûts de l'enseignement pour l'ensemble des acteurs

⁶⁶ Demailly, Lise. Enjeux de l'évaluation et régulation de systèmes scolaires. *Evaluer les politiques éducatives. Sens, enjeux, pratiques*. Ed. De Boeck université, Bruxelles, 2001, p.30.

de l'établissement, des composantes et des disciplines⁶⁷». Cet aspect est aussi souligné par Demailly dans le sens de développer une culture de l'évaluation au sein des institutions d'enseignement consubstantiel à leur redevabilité.

Nous observons que l'évaluation vue d'une perspective plus large comporte plusieurs volets et enjeux, tant au niveau politique externe du système éducatif par rapport à l'Etat, qu'au niveau de l'institution elle-même. Cette mise en perspective permet de saisir les liens existants entre le financement et l'évaluation. Sous cette perspective, nous allons développer l'analyse des études de cas au Mexique. C'est-à-dire, réaliser la recherche en considérant les niveaux des espaces nationaux et celui des dispositifs d'évaluation, tels que proposé par Demailly⁶⁸.

6. L'imposition versus le dialogue afin de définir les politiques à l'égard du financement.

Le contexte de la mondialisation impose aux universités diverses contraintes. Le financement en est une majeure. Les universités doivent accomplir leur mission avec des ressources financières limitées sous le regard scrutateur du public, du gouvernement et la pression du secteur privé. D'où l'importance d'élargir le débat et promouvoir le dialogue entre universitaires. Cela, afin d'éviter toutes sortes d'impositions pouvant, comme nous l'avons vu précédemment, prendre la forme d'évaluations et légitimer parfois les dysfonctionnements d'une politique publique.

McGinn propose une stratégie qui utilise la recherche pour encourager le dialogue national sur l'éducation⁶⁹. En effet, la dissociation entre le financement et le choix des politiques

⁶⁷ Potocki Malicet, Danielle. Les défis de l'évaluation des enseignants des universités. *Évaluer les politiques éducatives. Sens, enjeux, pratiques*. Ed. De Boeck université, Bruxelles, 2001, p.110.

⁶⁸ Damailly, Lise. Op. Cit. p.30.

⁶⁹ Mc Ginn, Noel, Pour une autre stratégie d'aide internationale à l'éducation. *Perspectives*, vol. XXVII, no 2, juin 1997. p. 254. L'auteur critique l'imposition de la part des institutions internationales, et particulièrement les banques, des conditions spécifiques sur un prêt octroyé. Cette intervention contribue à affaiblir encore les États bénéficiaires, dénonce-t-il.

mises en oeuvre contribue directement à encourager un débat national sur l'éducation. En ce qui concerne le contexte mexicain, cette stratégie nous semble une alternative afin de développer des politiques autonomes issues de ce débat national. Les gouvernements choisissent les politiques qui doivent être mises en oeuvre à l'issue d'un vaste débat national auquel participent tous les groupes concernés de la société plutôt que les organismes internationaux. Dans ce sens, l'information issue de la recherche sert à élargir l'éventail des choix politiques. C'est justement dans cette optique que cette recherche est conçue. Les études de cas présentées dans le chapitre 4 constituent un recueil d'entrevues de membres de la communauté universitaire sur la problématique et l'avenir du financement des universités publiques au Mexique.

Nous avons observé que, d'une part, plusieurs auteurs se portent à la défense d'une telle corrélation entre l'économie et les politiques universitaires. D'autre part, pour d'autres, l'adoption de ce principe implique l'assujettissement des universités aux lois du marché ou encore la démission des gouvernements face aux intérêts publics, dont l'éducation. Nous allons observer quelle interprétation est plus juste ou plus adéquate pour comprendre le contexte particulier du Mexique. L'analyse générale du système universitaire et l'étude de cas nous permettront d'arriver à des explications plus précises.

Le chapitre suivant est consacré aux considérations méthodologiques établies pour la réalisation de ces études de cas, l'analyse des entrevues et l'analyse comparative. Cette méthodologie est axée sur un dialogue critique en accord avec celui proposé par McGinn.

CHAPITRE II

STRATEGIE DE RECHERCHE ET CHOIX METHODOLOGIQUES

Notre recherche a été réalisée en deux temps. Dans un premier temps, en tenant compte de l'histoire des universités au Mexique, nous avons procédé à l'analyse des politiques gouvernementales récentes à l'endroit des universités. Nous présentons les résultats de cette analyse dans le chapitre 3. Dans un second temps, nous avons eu des entretiens avec divers acteurs de deux universités mexicaines, l'Université Nationale Autonome du Mexique (UNAM) et l'Université Autonome Métropolitaine (UAM). Cela, afin d'analyser, d'abord séparément puis par comparaison, les modalités de la mise en œuvre de la politique de financement dans les deux universités. Les données recueillies lors de ces entretiens sont présentées et analysées dans les chapitres 4 et 5.

Éléments d'un cadre de référence

Rappelons d'abord les éléments majeurs du cadre de référence, tiré d'études recensées dans le chapitre précédent, qui nous a guidé tant dans l'analyse de la politique adoptée que pour les entretiens sur sa mise en œuvre, puis pour l'analyse des données colligées à ce sujet.

Les études de Palan (1996), Marginson (1999), Roger Dale (1999) et Andy Green (1996) ont bien mis en lumière l'influence des nouveaux contextes économiques sur les politiques adoptées un peu partout, au cours de dernières années, au sujet des universités. Nous nous intéresserons donc dans nos analyses à la relation entre les phénomènes économiques contemporains et les politiques éducatives, notamment celles touchant les universités.

Touchant plus directement le financement des universités, nous inspirant des perspectives ouvertes par McGinn (1999, 2000), Levin (1999), Newson (1995), et Johnston (1999) quant aux raisons ou facteurs des politiques de financement et quant à leurs conséquences pour les institutions universitaires, nous nous intéresserons aussi aux procédures et aux critères du financement global des universités et de la distribution du budget global dans le réseau dans l'allocation aux diverses institutions.

Enfin, plusieurs études, notamment celles de Crespo ⁷⁰, de Holger Daun (1997), de John Levin (1999) et de Roger Dale (1998) montrent l'importance de la dimension internationale des politiques. Nous avons eu recours à la typologie proposée par Roger Dale (1998) pour caractériser les mises en œuvre différenciées de la politique mexicaine dans les deux universités retenues pour nos deux études de cas.

A. LA POLITIQUE : UNE ANALYSE DOCUMENTAIRE

L'étude des orientations et des modalités de ce qui constitue la politique de financement des universités par les fonds publics au Mexique a été faite par l'analyse de documents officiels : les énoncés de politiques, les politiques et les plans d'action du Ministère de l'éducation d'abord, mais aussi les lois et les règlements; et d'autres documents, par exemple de l'Association des universités mexicaines. Nous avons aussi retenu, pour les deux études de cas, des documents concernant plus directement les deux universités retenues.

Nous assumons que l'analyse des documents n'est pas une démarche administrative séparée du processus de recherche. Il s'agit d'une démarche qui va au-delà de la simple collecte d'information. Comme le note Smith (1988), tout document présente non seulement des éléments d'information, mais une organisation de ces éléments qui informe en tant que tel. Le mode d'organisation renvoie à la société dans laquelle s'inscrit la production du document; Smith parle d'une « social organization of production of account »⁷¹. Par ailleurs, toute analyse documentaire commence par la recherche de la documentation qui entraîne elle-même un processus de sélection, voire d'analyse. Comme le propose Saidman, il est difficile de séparer le processus de collecte de l'information et son analyse, étant

⁷⁰ Crespo, Manuel. *Tendances actuelles des politiques publiques à l'égard de l'enseignement supérieur: une analyse comparative*. U. de Montreal. mars 2001.

⁷¹ Smith Dorothy E. The Social Construction of Documentary Reality. *Sociological Inquiry*. 44-4: 257-2668. Ce concept de Smith est analogue à celui de "savoir narratif" de Jean François Léotard. *La Condition Postmoderne*. Les Editions du Minuit. 1988.

donné que cette collecte est faite à partir des critères spécifiques issus d'une théorie et/ou d'une perspective scientifique donnée⁷².

Nous avons donné plus haut les éléments retenus dans ce que nous pouvons appeler notre cadre de référence.

Les principales sources retenues pour notre étude documentaire des politiques mexicaines touchant les universités sont des documents d'ordre juridique et administratif relatifs aux rapports entre le gouvernement et les universités et au fonctionnement de celles-ci, portant plus spécifiquement sur le financement du réseau public (voir annexe II).

Ces documents commentent la politique universitaire du gouvernement mexicain ainsi que le développement général du réseau des universités publiques au pays. Nous avons choisi ces études en vue de poursuivre notre analyse centrée sur les politiques universitaires, notamment celles du financement dans le contexte mexicain. Cette analyse est exposée dans le chapitre suivant, précédée d'un contexte du système universitaire mexicain et d'un rappel historique.

B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE. DEUX ÉTUDES DE CAS - DEUX SÉRIES D'ENTRETIENS

Nous avons procédé à deux études de cas portant respectivement sur l'Université Nationale Autonome du Mexique (UNAM) et l'Université Autonome Métropolitaine (UAM). Nous avons retenu ces deux universités parce qu'elles nous ont paru assez représentatives du système d'enseignement public supérieur au Mexique, comme nous le ferons valoir plus loin, et parce que ces institutions ont eu des réactions contrastantes face aux politiques gouvernementales. Nous avons aussi choisi de procéder à ces études de cas principalement par le recours à des entretiens avec quelques acteurs.

⁷² Seidman, I. E. *Working and Sharing Interview Material*. New York Teachers College Press. 1991.

1. Le recours à l'étude de cas : pourquoi?

Une étude de la politique de financement adoptée et mise en oeuvre dans la vie des universités mexicaines aurait pu procéder par une vaste enquête menée dans toutes les universités publiques. Outre qu'une telle recherche aurait exigé la collaboration d'une équipe de recherche et l'obtention de ressources financières et logistiques qui sont en réalité hors de notre portée, il aurait fallu mener avant de l'entreprendre une étude de caractère exploratoire de façon à pouvoir élaborer et adopter une grille d'enquête ou un questionnaire valable. En conformité avec nos disponibilités de temps et de ressources, l'étude de cas, s'inscrivant dans une démarche exploratoire ou préalable comme indiquée ci-dessus, nous a paru pertinente. Menée dans deux universités différentes, elle devrait permettre, grâce à des entretiens auprès d'acteurs bien choisis, une analyse approfondie de la problématique abordée et l'identification des éléments convergents et divergents dans les deux universités, de même que la saisie des raisons tant des convergences que des divergences. Rappelons que l'étude de cas est particulièrement indiquée lorsqu'on veut étudier une réalité récente ou en cours, qu'on ne peut arrêter pour fins d'analyse, et lorsque manquent les études qui permettraient d'entreprendre des recherches de plus grande envergure. C'est ainsi que l'étude de cas s'avère pertinente pour analyser les enjeux du financement au sein des universités. Ces études rendent possible la connaissance d'un panorama de ce que les acteurs, tels que cadres, chercheurs, syndicats et étudiants perçoivent et proposent au sujet du financement. Les études de cas montrent également les divers facteurs, qui à l'intérieur des universités, déterminent une organisation convenable pour obtenir des subventions ou générer des fonds. En effet, ces études aident à comprendre le « microcosme universitaire » quant à sa gouvernance et son organisation en rapport avec le financement.

Avant d'entreprendre notre propre démarche, nous avons examiné les études de cas dont les résultats sont présentés dans les thèses de Thérèse Landry ⁷³ et de P. Cortes ⁷⁴. La

⁷³ Landry, Therese. L'élaboration d'une politique linguistique à la commission des écoles catholiques de Montréal, U. de Montréal, 2000.

première thèse apporte des éléments fort pertinents pour étudier une décision politique d'un gouvernement; l'approche systémique retenue s'est avérée adéquate. Elle pourrait nous être utile pour prendre en compte tant la multiplicité des acteurs et de leurs décisions que la diversité des facteurs en cause à la fois pour l'élaboration, puis l'adoption de la politique de financement des universités mexicaines, et pour l'étude de leur mise en œuvre dans les deux institutions. Les observations de Easton (75) et Haché à ce sujet pourraient s'avérer utiles afin d'expliquer l'établissement d'un projet politique (celui du financement) et la présence des conflits.

La deuxième thèse porte sur les universités mexicaines et s'intéresse plus directement à l'une des deux universités retenues pour notre propre étude. Elle nous apporte, elle aussi, des éléments utiles, cette fois en ce qui a trait aux entretiens avec des professeurs et des chercheurs présentant leurs opinions sur les changements de l'université. L'objet de la thèse de Cortez, "les transformations pour le XXI siècle" est toutefois différent de celui dont traitera la nôtre.

Un troisième travail a été retenu pour notre thèse, celui de Jorge Arenas : « Políticas de Evaluacion en la Comunidad Académica de México. El SNI y el programa del PRIDE de la UNAM » 76. Ce travail a été particulièrement approprié pour notre thèse lors de l'analyse proposée sur l'évaluation, et ses liens avec le financement du système universitaire au Mexique.

Pour nos études de cas, nous avons adopté une méthode de recherche que nous qualifierons de multimodale, signifiant par là que nous recourons à divers outils tant conceptuels que d'ordre méthodologique. L'analyse de l'information disponible dans des rapports et documents des universités étudiées nous a fourni des éléments clés, tant pour la collecte

74 Cortés, Patricia. *La Transformación de de la Universidad de Cara al Siglo XXI*. U. de Montréal, 1999.

75 Easton, David. *Analyse du systeme politique*. Paris, 1974.

76 Arenas, Jorge. *Evaluacion en la Comunidad Académica de México*. El SNI y el programa del PRIDE de la UNAM. Tesis Sociologia politica. Instituto Mora. CONACYT. 1998.

ultérieure de données par les entretiens que pour leur analyse⁷⁷. Par la suite, nous ferons appel aux informations privilégiées détenues par des acteurs choisis en tenant compte de la diversité de leurs points de vue, et aux interprétations de la situation qu'ils pourront proposer. Les éléments de questionnement, d'interprétation et d'analyse puisent donc à plusieurs sources et domaines des sciences sociales et humaines, tels que la sociologie, la science politique, la pédagogie. Notre recherche s'inscrit par là sous le signe de la multidisciplinarité⁷⁸, voire de l'interdisciplinarité (Easton, 1991)⁷⁹.

Deux cas : pour une analyse comparative

Pour les fins de notre analyse, nous avons retenu deux cas, deux institutions. Nous dirons plus loin pourquoi les deux universités retenues ont été choisies. Pour le moment, il convient d'explicitier les raisons qui ont conduit à retenir plus d'un cas. Il s'agissait, d'une part, d'éviter l'enfermement dans une dynamique institutionnelle unique : les données colligées auraient alors pu tenir à des éléments purement conjoncturels de cette dynamique. Par ailleurs, la multiplication des cas soumis à un examen aurait eu pour conséquence qu'une attention limitée soit accordée à chacun d'eux, attention éventuellement insuffisante pour bien saisir et comprendre les implications de la mise en œuvre des politiques du gouvernement mexicain touchant le financement des universités. Nous avons donc choisi de retenir deux universités représentant deux cas de figure suffisamment semblables et suffisamment différents, comme nous le montrerons, pour qu'une analyse comparative soit possible et utile.

L'analyse comparative joue un rôle capital, comme le font observer plusieurs auteurs tels que Glaser et Strauss (1967), dans la construction d'une théorie à partir des données concrètes⁸⁰. Elle peut aider à vérifier si l'intuition de départ, ou ce que l'on peut dégager

⁷⁷ Van Der Maren, Jean Marie. *Méthodes de recherche pour l'éducation*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 1995, p.198

⁷⁸ Van Der Maren, Jean Marie, Op. Cit. , p.198

⁷⁹ Easton, D. *Divided Knowledge*. SAGE publications 1991, p 7-35.

⁸⁰ Glaser, B. G. et A.L. Strauss, *The Discovery of Ground Theory : Strategies for Qualitative Research*, Chicago, Aldine, 1967. p. 24.

de l'analyse d'une réalité ou d'une situation donnée, confrontée à ce que révèle l'examen d'une autre réalité ou d'une autre situation. Il faut alors que la comparaison porte sur des réalités ou des situations suffisamment diverses ou différentes, même si elles sont à d'autres égards semblables, ce qui rend la comparaison possible, pour permettre — et l'analyse comparative pourra alors s'avérer utile ou féconde — une certaine compréhension à portée générale, au moins à titre d'hypothèses, d'un fait ou phénomène ⁸¹.

Tel que proposé par Haché, l'analyse comparative a une fonction majeure dans la recherche, celle d'offrir un support pour les concepts émergents et la formulation éventuelle d'une hypothèse en identifiant les données convergentes et divergentes ⁸².

En outre, la comparaison de données nous conduit à spécifier l'unité d'analyse pour une étude de cas. En effet, des études de cas s'avèrent pertinentes afin de développer une recherche abordant la problématique proposée ici. Mentionnons le travail de Brisset-Sillion, qui a conduit une étude sur le système des universités publiques de l'état de New York, (SUNY) ⁸³. C'est ainsi que nous proposons l'étude de cas de deux universités au Mexique⁸⁴.

⁸¹ Comme le signale Schofield, l'étude de sites "hétérogènes", ou divers, rend possible une approche utile afin d'accroître la possibilité de généralisation des recherches Schofield, J.W. *Educational Research: Current Issues*. Chapitre: Increasing the Generalizability of Qualitative Research. Martyn Hammersley & Open University, 1993

⁸² Ce processus de génération de concepts, catégories, propriétés et relations en est un d'inférence et doit être situé dans le contexte logique de l'induction. Haché, Jean Batiste. *Language and religion factors in Canada Ethnic Politics of Education: a Case Study in Power Movilization*, Université de Toronto, Toronto, 1976.

⁸³ Brisset-Sillion, Cécile. *Universités Publiques aux Etats Unis, Une Autonomie sous tutelle*. L'Harmattan, Paris, 1997.

⁸⁴ Glaser et Krauss signalent une stratégie (développée par Goffman) consistant à déployer la collecte des données à l'aide d'autres théories. Ainsi, la théorie apportée auparavant par les spécialistes sur le sujet étudié est complémentaire des concepts issus de la collecte des données pendant la recherche (Glaser & Krauss. Op Cit. p. 90.)

Les deux universités d'étude

L'Université Nationale Autonome de Mexico a été choisie parce qu'elle a été le modèle des universités publiques au Mexique. Créée en 1541, elle a connu diverses transformations et elle a été réformée en 1910. Aujourd'hui cette université est la plus grande et la plus importante du pays, par son infrastructure et par la recherche qui y est effectuée. Cette université reste le projet culturel et d'enseignement supérieur le plus important au pays. Elle accueille 100 000 étudiants au niveau universitaire et autant d'étudiants au niveau pre-universitaire ⁸⁵. Elle dispose de 18 000 professeurs et plus de 3 000 chercheurs. Ainsi, l'UNAM a deux réseaux de collèges au niveau pre-universitaire, les Preparatorias et les CCH, (collèges de sciences et humanités). Cette université possède à Mexico le campus universitaire le plus important au pays (la cité universitaire). Dans Mexico et ses banlieues se situent ses écoles professionnelles (ENEP) Acatlan (7 000 étudiants), Aragón (14 000 étudiants) et Iztacala (10 000 étudiants) ainsi que les écoles de musique, de soins infirmiers, d'arts plastiques (ENAP), de cinéma (CUEC) et de travail social. L'UNAM compte aussi des campus, tels que les facultés des études supérieures (FES) : Cuahutitlan (12 000 étudiants) et Zaragoza (7500 étudiants). Il y a 18 instituts de recherche appartenant à l'Université nationale, parmi les plus renommés, les Instituts de chimie, d'astronomie, des sciences nucléaires, de physiologie cellulaire et de recherches biomédicales, ainsi que 10 instituts de recherche en sciences humaines. Parmi les plus importantes, mentionnons l'Institut des recherches anthropologiques, des recherches sociales et celui des études juridiques. En plus, l'université détient trois centres d'éducation permanente hors campus, un à Taxco, au Mexique, un autre à San Antonio, au Texas, et un autre à Ottawa. L'université possède aussi un important centre culturel (CCU), une station de radio, plusieurs musées tels que les artistiques « MUCA », « Chopo » et « Casa del Lago » et le musée scientifique UNIVERSIUM. L'université dispose aussi d'une importante série de bâtiments du patrimoine historique du pays tels que l'ancien collège de Saint Ildefonso et le Palais de Médecine où l'UNAM organise la foire du livre, une de plus importantes en

⁸⁵ Au Mexique le niveau "préparatoire" comprend 3 ans d'étude pre-universitaire équivalent au CEGEP du Québec.

Amérique latine. Il faut souligner que l'UNAM réalise plus de la moitié de la recherche du pays.

L'Université Autonome Métropolitaine, quant à elle, est une institution de création récente, soit 1974. Elle est la deuxième université en importance à Mexico, elle accueille 41 000 étudiants et a développé d'importants programmes de recherche et de diffusion culturelle. Cette université est composée de trois campus à Mexico, celui d'Azcapotzalco, Iztapalapa et celui de Xochimilco. Elle possède aussi un centre culturel au centre ville. Elle offre 59 programmes de licence (baccalauréat) et 67 programmes des cycles supérieurs. L'université dispose de 2200 professeurs-chercheurs et 1000 professeurs à temps partiel.

Nous avons retenu pour notre étude deux universités publiques parce que le système public d'enseignement est en train d'être modifié par les politiques économiques et de façon générale par les changements économiques au pays. Comment nous allons observer, le réseau des universités privées au pays a connu une forte expansion dans la dernière décennie. Par contre, les universités publiques ont connu une stagnation de leur nombre d'étudiants. Comme nous l'avons mentionné, les universités privées jouent un rôle important pour les élites du pays et leur financement n'est pas en cause. Ces institutions sont financées sans problème par des frais de scolarité élevés et par des grandes sociétés privées. Par contre, les universités publiques vivent une situation précaire. Cette situation pose de nombreuses questions tant d'ordre social, politique et économique. En effet, la société réfléchit aux possibilités de concilier une université publique, chargée historiquement d'un important rôle social, avec les nouvelles exigences financières des universités contemporaines. L'utilisation des fonds publics est alors au centre du débat. D'où l'intérêt d'étudier le financement des universités publiques dans ce contexte économique et politique.

Nous avons par ailleurs voulu que les universités retenues, sans être représentatives en ce sens que l'analyse des données colligées chez elles pourraient être considérées comme valables pour les universités publiques au Mexique, constitueraient des cas typiques et suffisamment différents pour qu'on puisse percevoir à travers leur étude ce qui a cours dans

d'autres universités, dans plusieurs d'entre elles sinon dans toutes. De sorte que si l'analyse et l'interprétation des données colligées ne sauraient valoir pour rendre compte de ce qui a cours dans toutes les universités mexicaines, elles permettraient néanmoins de proposer des hypothèses pour d'éventuelles recherches ultérieures.

Les universités retenues occupent toutes deux une place importante dans le réseau de l'enseignement supérieur au Mexique. Ces universités ont été choisies en fonction à la fois de leurs ressemblances et de leurs différences, de façon à pouvoir donner à nos conclusions une ouverture vers une certaine généralisation, au moins à titre d'hypothèse qui demeurerait à vérifier de façon plus systématique. Parmi leurs ressemblances, mentionnons qu'elles sont les universités publiques les plus importantes au Mexique. Elles sont considérées comme fédérales, c'est-à-dire, que leur financement est essentiellement en provenance du gouvernement fédéral. Elles se situent à Mexico, caractéristique qui n'est pas anodine si l'on considère le phénomène de la décentralisation éducative décrite dans le chapitre suivant. Cependant ces institutions ont des antécédents historiques et des structures de gouvernance différentes. Cet aspect de la gouvernance et organisation est d'autant plus important car il suscite de plus en plus d'intérêt chez les spécialistes et chercheurs du système universitaire au Mexique. Une recherche menée par Ibarra montre que seulement 5% des travaux et recherches sur l'enseignement universitaire au Mexique réalisés entre 1986 et 1997 abordent le sujet de la gouvernance et de l'organisation institutionnelle des universités ⁸⁶. Cela met en évidence le manque d'études sur le sujet. Néanmoins, le débat sur les universités publiques au Mexique a amené de l'intérêt sur ce sujet en particulier. L'intérêt pour améliorer le réseau des universités publiques a sans doute contribué à s'occuper de cet aspect. Il faut mentionner que la plupart de ces recherches identifiées avaient pour objet l'Université autonome métropolitaine ce qui est dû sans doute à sa gouvernance particulière au pays. Dans ce sens, il s'avère de grand intérêt de choisir cette université et de la comparer avec l'université nationale, qui comme on l'a commenté, est la plus importante et a été longtemps le modèle d'université publique au pays.

⁸⁶ Ibarra, Eduardo "Organización y la gestión institucional" México, 1999.

Stake note que, dans le choix d'institutions pour études de cas, on doit viser celles qui nous aident à mieux comprendre les problèmes abordés ⁸⁷. Ainsi, nous avons choisi une institution qui a connu un conflit découlant apparemment de la mise en oeuvre des politiques de financement (Université Nationale Autonome du Mexique) et une autre dans laquelle la mise en oeuvre des mêmes politiques n'a pas brisé les dynamiques internes (Université Autonome Métropolitaine). Cette dernière est de création récente, alors que la première est une vieille université. Cet élément est important puisque la création des universités dans les années soixante-dix répondait à un besoin social et que la participation du gouvernement dans leur fondation fut déterminante. Compte tenu de leurs caractéristiques, ces universités peuvent donc nous offrir un terrain de recherche privilégié et suffisamment diversifié pour que nous puissions y déceler des éléments clés de compréhension de ce qui se passe dans l'enseignement supérieur au Mexique.

Le «potentiel de généralisation» qu'offrent ces universités consiste dans le fait que l'Université Nationale Autonome du Mexique a représenté, pendant des nombreuses années, un modèle pour les universités des provinces. Pour sa part, l'Université Métropolitaine joue un rôle majeur dans l'enseignement supérieur du pays autant par sa structure (organisée par départements et divisions plutôt que par facultés) que par la qualité de ses activités. Le choix de ces universités permet également une comparaison entre celles-ci concernant leur profil, leur gouvernance et leur structure organisationnelle. Tandis que l'UNAM représente une université traditionnelle par son organisation, l'UAM représente une université nouvelle.

2. Pour une recherche qui prend place dans un débat : Une méthodologie inspirée du « dialogue critique » de Robinson

Nous avons intégré à notre recherche plusieurs sources méthodologiques convergentes pour la nature de la recherche. Parmi les sources consultées et considérées, cette recherche a

⁸⁷ Stake, Robert, *The Art of Case Study Research*. SAGE publications, 1995, p. 5.

notamment retenu la méthodologie basée sur le dialogue critique ⁸⁸. Cette méthodologie essaie de proposer des alternatives au problème abordé, plutôt que sa simple description. En effet, le profil de notre recherche est compatible avec la méthodologie basée sur un problème car ce travail valorise les alternatives proposées par la communauté universitaire. Nous avons recueilli des opinions, critiques et propositions des membres de la communauté de deux universités au Mexique quant au financement public de ces institutions. Dans le processus de conception des entrevues, nous avons vite compris que cette recherche allait au-delà d'une description détaillée des effets ou des répercussions des politiques du financement des universités.

Cette perception a été confirmée lors de l'essai des questions et thématiques à utiliser. En effet, avant de procéder aux entrevues, des professeurs avec qui nous avons commenté les questions, ont remarqué que la recherche abordait le débat en cours au pays, débat portant sur l'avenir du financement public des universités au Mexique. Ainsi, les professeurs approchés ont mentionné des effets des politiques, entre autres sur l'impact des compressions budgétaires sur les universités, mais surtout ils ont exprimé des idées et des réflexions sur le financement.

Ainsi, notre recherche vise à explorer ces réflexions et opinions des membres de la communauté universitaire à propos du sujet du financement de leurs universités. C'est ainsi que les conclusions incluent quelques recommandations qui en découlent.

Les questions ouvertes adoptées dans cette recherche visent justement à encourager l'expression des opinions, critiques et suggestions des participants de la recherche. L'envoi des questions préalables aux rencontres a aussi contribué en général à une réflexion plus poussée des personnes interviewées.

Cette méthodologie basée sur un problème est encore en développement. Elle vise à influencer d'une certaine façon, la pratique de l'enseignement. Comme le propose Oakes

⁸⁸ Ce dialogue critique est issue de la méthodologie basée sur un problème (Problem-based methodology).

« researches have been far more concerned with describing the problem, or at least their version of it, than with developing alternative practices, and this failure...(has) little to offer to the practitioner ⁸⁹ ».

Lors de la quête d'une méthodologie adéquate pour conduire notre recherche nous avons fait une lecture minutieuse des textes méthodologiques, particulièrement ceux sur l'approche basée sur un problème. Nous étions nous-mêmes sceptiques au sujet de cette méthodologie quant à une utilisation "immédiate" ou "mécanique" des recherches à des fins pratiques. Il est bien connu que souvent les propositions méthodologiques surévaluent leur portée et leur impact. Pour cela il faut être réaliste afin d'éviter une valorisation erronée des attentes de la recherche. En outre, il faut mentionner ici que nous partageons l'observation de Susan Robertson à l'effet que la théorie «problem solving theory » formulée par Cox en essayant d'isoler le problème étudié, manque d'établir les liens entre celui-ci et les relations sociales. Nous allons voir que Robinson elle-même clarifie cet élément plus bas ⁹⁰.

Nous sommes conscients des limites de la recherche comme moyen pour résoudre un problème ou encore améliorer une situation. D'autant plus que celui du financement implique des éléments de proportions macro-structurelles, c'est-à-dire, qu'il s'agit des sujets liés à l'économie et à la politique nationale. Néanmoins, cette méthodologie offre d'importantes propositions et réflexions aidant au développement de notre recherche. Une des plus importantes est celle du dialogue critique.

Par ailleurs, Van der Maren, identifie une tension des sciences de l'éducation située entre le développement des connaissances et celui des pratiques. Il soulève un aspect capital concernant la recherche en éducation, à savoir sa pertinence. Plusieurs auteurs soulignent que la nature même de la recherche en éducation est contestée, mentionnons Scott 2000,

⁸⁹ Robinson, Viviane, *Problem-based methodology*, Pergamon Press, 1993, p.4.

⁹⁰ («Problem solving theory looks a phenomena in isolation, it fails to link the manifestations of social relations (socialpractices) to underlying causes, and contingent conditions and contexts »). Robertson, Susan. *A class act. Changing teachers' work the state and globalization*. Falme Press, New York, 2000.

Eisner 1998 et Wilson 2003. Dans ce sens, Van der Maren montre qu'une enquête menée au Québec parmi des chercheurs en éducation a mis en évidence d'une part un écart entre leurs discours et leurs pratiques, et d'autre part l'inefficacité de la recherche à influencer la pratique. Cet auteur signale que la recherche en éducation a fait fausse route en devenant une recherche sur les bénéficiaires, en s'attardant aux problèmes comme les problèmes d'apprentissage. « La recherche aurait du être une recherche pour les acteurs de l'éducation ⁹¹ ».

Dans la même direction, cette recherche vise à être un outil pour les acteurs de l'éducation, comme les chercheurs et la communauté universitaire au Mexique voulant se doter d'une politique adéquate de financement des universités publiques.

La méthodologie basée sur un problème ne se réduit pas au « problem solving », approche répandue dans les réformes scolaires en cours dans plusieurs pays dont le Québec. C'est une méthodologie qui trouve ses sources dans les théories de l'action. Elle vise plutôt un dialogue critique. En effet, Robinson, un des chercheurs qui a développé cette méthodologie propose un modèle de dialogue critique (voir tableau ci-bas) lequel mise sur l'information et ouvre une discussion sur le sujet. Ce dialogue est au cœur de la proposition méthodologique à laquelle nous prêtons particulièrement attention.

Robinson remarque la similitude entre le concept de dialogue critique et celui de l'action communicative de Habermas. Cependant elle souligne que cette dernière ne spécifie pas une situation particulière de son modèle. En effet, ce concept d'Habermas ne développe pas de détails concernant son modèle de communication ⁹². Toutefois, nous constatons une convergence des deux concepts. On peut affirmer que le dialogue critique est une forme d'action communicative d'Habermas. Miranda (1986) souligne aussi cet aspect non historique du concept de Habermas. D'où l'intérêt de situer ce dialogue critique dans un

⁹¹ Van der Maren, Jean Marie, *Méthodes de recherche pour l'éducation*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 1995, p.22.

⁹² Dans notre thèse de maîtrise on a signalé le caractère abstrait du modèle en question, Rangel, Hugo, *Identité postnational au Mexique*, Université de Montréal, 1996. (Mémoire de maitrise).

contexte social et historique. Pour réaliser ce projet, nous utilisons les études des cas dans les universités en question à l'aide d'une série d'entrevues.

D'après ce tableau, nous observons qu'un aspect important de cette méthodologie est celui de l'amélioration de la qualité de l'information et d'un accroître sa disponibilité. Ce processus contribue à ouvrir les visions et les pensées des participants. En conséquence il y a une amélioration d'une prise de décision libre et plus informée. Cela se traduit par une responsabilité vers une résolution du problème.

Modèle de dialogue critique ⁹³

Guiding Values	Key Strategies	Consequences
Increase valid information for all.	Openness about own views, the reasons for them, and their fallibility.	Problem-solving effectiveness is increased through : greater availability of information and higher quality information.
Enhance freedom informed choice.	Public testing of the adequacy of one's own and others' views and understandings.	Commitment to the process and outcomes of problem-solving is increased.
Enhance commitment and responsibility.	Bilateral control of the process and content of the interaction, including the management of emotionally difficult issues.	Emotional issues do not jeopardise problem-solving effectiveness.

⁹³ Robinson, Viviane, *Problem-based methodology*, Pergamon Press, 1993.

Il faut mentionner un autre aspect de cette proposition méthodologique, celui de l'émotivité entourant la problématique. Un sujet si controversé comme celui du financement des universités publiques au Mexique est polarisé et émotif. D'autant plus que la grève à l'Université nationale a renforcé cette polarité et exacerbé les passions autour du financement, notamment la question des frais de scolarité, la participation du privé et les responsabilités du gouvernement en regard de l'enseignement. Nous trouvons qu'un sujet controversé comme celui du financement est inévitablement chargé d'émotions de la part des universitaires et du public en général. Plusieurs approches positivistes proposent de garder une neutralité, et plusieurs chercheurs ignorent donc ce genre d'aspects émotifs. On doit reconnaître que ces émotions, dans un débat, peuvent représenter des simplifications ou encore obstruer les efforts visant à la résolution des problèmes.

Cette recherche aborde le problème du financement des universités publiques au Mexique. Les différents acteurs, tels que professeurs, chercheurs, étudiants, employés des universités, représentants des syndicats réfléchissent sur les enjeux de la politique du financement des universités publiques. Une quête sous-jacente de notre travail est celle de la recherche d'une politique convenable pour le financement des universités publiques. Ce questionnement est celui des participants et des personnes interviewées.

Cette méthodologie valorise et réfléchit sur le discours des enseignants et membres de la communauté : « evaluate the theorizing of practitioners and reflexively evaluate the discourse of researches and practitioners ⁹⁴ ». C'est ainsi que nous avons étudié les opinions et le discours recueillis auprès des chercheurs.

Robinson insiste sur les avantages de cette méthodologie pour des sujets à échelle réduite. En effet, cette méthodologie basée sur un problème a été exposée principalement sur des problèmes limités dans une école déterminée. Il est important alors de préciser que la présente recherche vise l'étude d'une politique, celle du financement. Ainsi, nous insistons sur le fait que notre recherche se centre sur deux établissements universitaires, et

⁹⁴ Robinson, Viviane, Op. Cit. , p.64.

particulièrement sur leur problème lié au financement. Comme nous avons mentionné, de cette façon, le problème touche l'ensemble du système universitaire public du pays et donc il se situe au niveau macro-économique et social.

Toutefois, nous trouvons que cet élément ne remet pas en question l'application de cette méthodologie sur notre recherche. Le fait que notre recherche ait une marge plus large est dû à la complexité du sujet, qui demande l'exploration des divers éléments afin de saisir le problème.

En plus, il est important de souligner que cette méthodologie ne néglige pas les facteurs structuraux en se centrant sur un problème en particulier. « While theory of action explanations stick closely to the immediate context of the problem situation, this does not imply that they ignore structure, because structure operates through the actions and understandings of individuals ⁹⁵ ».

Robinson établit trois types d'approche de résolution de problèmes : Résolution empirique, interprétative ou critique. Soulignons qu'il ne s'agit pas ici de résoudre le problème abordé. Il s'agit plutôt du type de l'approche développée par la recherche. Robinson suggère que l'approche empirique puisse fragmenter la structuration du problème abordé : « the emphasis on quantification and tight control in empiricist inquiry may lead to premature testing of a theory which fragments the problem or transforms it in ways that lead practitioners to reject its relevance ⁹⁶ ». En effet, cette approche semble inappropriée avec la nature de la problématique abordée.

Quant à l'approche critique, (critical research problem resolution), Robinson établit un rapport entre la recherche critique et la méthodologie basée sur un problème. Dans ce sens l'auteur reprend les contributions de plusieurs théoriciens du courant connu comme philosophie critique, notamment Habermas, afin d'établir les bases de la méthodologie basée sur un problème. Nous trouvons que Robinson ne développe pas d'une façon

⁹⁵ Robinson, Viviane, Op. Cit. , p.51.

⁹⁶ Robinson, Viviane, Op. Cit. , p.204.

approfondie ce rapport. Cependant, le lien est pertinent. De cette façon, la méthodologie dépasse une approche pragmatique. En effet, nous partageons l'esprit de ce courant théorique qui se porte à la défense du caractère social des Etats nations et critique le retrait des gouvernements de l'éducation.

Nous pouvons situer cette recherche à la fois dans le type critique et aussi interprétatif. En effet, elle pourrait être définie comme interprétative, puisqu'elle interprète « by retrieving the meanings embedded within it ⁹⁷ » les données et les opinions des différentes personnes de la communauté universitaire.

En somme, cette recherche vise à contribuer à l'élargissement du dialogue critique du financement des deux universités publiques, qui a constitué le cœur de notre recherche. Il faut mentionner que lors des interviews avec les chercheurs, les employés des universités et les fonctionnaires, plusieurs parmi eux ont commenté l'aspect positif des questions et de l'exercice de discussion en général. D'autres personnes ont souligné que les entrevues ont produit des réflexions sur le sujet et même des conversations et discussions au département de sciences sociales de leur université. Cela signifie (bien que dans une échelle limitée), le développement d'un dialogue critique ⁹⁸.

Avant, nous présentons ici les considérations méthodologiques sur les dimensions et questions. Ensuite nous montrerons les critères méthodologiques des entrevues, la collecte et l'analyse des données.

Dimensions et thèmes de la grille d'entretien

Ce que nous avons appelé « dimensions » sont les sections thématiques abordant le financement des universités. Celles-ci nous permettent de comprendre les divers enjeux qui

⁹⁷ Robinson, Viviane, Op. Cit. p.208.

⁹⁸ Nous avons même proposé au responsable de la section universitaire du reconnu journal *Reforma*, M. Tomasini, d'introduire la discussion sur le financement des universités publiques et inviter professeurs et représentants des universités au débat.

sont autour du financement des politiques gouvernementales et en particulier des deux universités choisies pour les études de cas.

Comment nous y arrivons pour définir ces dimensions? D'abord à partir de l'analyse des assises théoriques, nous avons dégagé les premiers éléments majeurs que les auteurs consultés mentionnent au niveau international. Postérieurement, au cours de la recherche documentaire (chapitre 3), nous avons donc identifié les dimensions définitives des entrevues :

- Le rapprochement avec le secteur privé et la diversification des sources de financement. La dimension de la diversification des sources de financement a été divisée en deux sources :

a) L'augmentation des frais de scolarité, car celle-ci est largement débattue au pays.

b) Le rapprochement avec les compagnies privées afin d'obtenir de contrats et commandites.

- Le modèle de financement universitaire actuel. Cette dimension a été identifiée lors de l'analyse de politiques dans le chapitre 3. Celle-ci est actuellement l'objet d'un débat au pays.

- La gouvernance et l'organisation de l'université en question. Nous avons déduit que cette dimension est essentielle en analysant le contexte du pays.

-La responsabilité financière. Le fait que chaque institution doive rendre des comptes ou « Accountability ». Cette dimension a été retenue en raison de l'importance y ayant été accordée par les participants des études de cas.

-L'évaluation institutionnelle. Identifiée lors de la formulation des assises théoriques, cette dimension a été aussi analysée dans les politiques à l'égard de l'université au Mexique.

-Le conflit relatif à la grève. Cette dimension a été considérée dès le début de la recherche car la grève à l'UNAM a été un point tournant de la vie des universités publiques. En plus, une hypothèse courante estimait que le motif de cette grève fut son financement.

-Nous avons ajouté la dimension de l'autonomie universitaire lors des études de cas car celle-ci a été soulevée par les participants.

Ces dimensions sont à la base des questions élaborées lors des entrevues.

Questions des entrevues :

Nous avons utilisé des questions à thème tel que proposé par Stake. Ces questions visaient à obtenir de l'information correspondant aux dimensions identifiées préalablement. En effet, Stake conseille de questions à thème afin d'organiser conceptuellement l'étude de cas: « Issue questions or issue statements provide a powerful conceptual structure for organizing the study of a case ⁹⁹».

Ainsi nous avons procédé à la formulation des questions en français pour aborder le sujet de recherche. Ces questions ont été traduites en espagnol et préalablement aux études de cas, nous avons conduit une mise en essai de la grille auprès de professeurs et étudiants mexicains à Montréal et à Mexico via le courriel. Cela a permis d'améliorer, clarifier et faire une révision de la grille. Nous présentons dans l'annexe 2 le développement détaillé de la grille de questions.

3. DES ENTRETIENS AVEC DES ACTEURS

Nous avons choisi de nous insérer dans le débat en cours par des entretiens avec des acteurs-clés. Nous dirons d'abord pourquoi nous avons opté pour des entretiens semi-directifs ou même non-directifs. Nous dirons ensuite qui nous avons interviewé, et pourquoi nous avons retenu certains acteurs comme interlocuteurs. Nous ferons finalement état des éléments majeurs de notre grille générale d'entretien.

⁹⁹ Stake, R. *The Art Case Study Research*, 1995, p. 16-17.

Nous avons utilisé des entretiens semi-directifs ou non-directifs pour deux raisons d'ordre méthodologique et conceptuel :

D'abord les entretiens semi-directifs permettent de développer davantage les dimensions des entrevues. En effet, une entrevue non directive ne pourrait pas centrer les dimensions choisies. Lors de la réalisation de l'étape pilote des entrevues, nous avons remarqué que plusieurs des participants avaient tendance à dévier du sujet lors de l'entrevue sans aucune directive. Alors ces participants axaient les entrevues sur leurs intérêts, par exemple les conditions des enseignants. Nous insistons sur le fait que nous laissons ouvertes les entrevues lorsque nous abordons divers sujets touchant le financement de l'institution en question et du système public.

En outre, les entretiens semi-directifs permettent d'ouvrir le dialogue critique auquel nous avons fait référence dans notre méthodologie. Une entrevue avec des questions fermées ne pouvait pas ouvrir la discussion sur le débat relatif au financement public des universités. Le format d'entretiens semi-directifs a alors stimulé l'expression des critiques, opinions et suggestions tout en gardant l'objectif du sujet. Ainsi, des entretiens semi-directifs ont aidé à centrer l'objet de la recherche et encourager le dialogue critique.

Les entretiens, rappelle Eisner (1991), nous permettent de saisir l'expérience des participants dans leur pratique éducative ¹⁰⁰. En effet, les entrevues nous ont permis d'approfondir les divers sujets liés au financement universitaire. La nature de la problématique abordée demande l'utilisation de l'entretien non-directif, tel que suggéré par Jean Paul Daunais ¹⁰¹. L'entrevue non-directive a été élaborée par Carl Rogers ¹⁰². La non directivité réside dans le fait de permettre à un individu la libre expression de sa communication dans l'entretien, sans l'influencer par les interrogations et sans privilégier

¹⁰⁰ Eisner, E. *Educational Research: Current Issues. Chapitre: Objectivity in Educational Research*. MH & The Open University. 1993.

¹⁰¹ Daunais, Jean Paul. *L'entretien non directif*. Dans Gauthier, Benoit. Recherche Sociale. Presses de l'Université du Québec, Québec, 1995.

¹⁰² Rogers, Carl et Martin Kinget, *Psychothérapie et relations humaines*, Louvain, Nauwelaerts, 1962.

un mode d'approche particulier. Selon Daunais dans un entretien non directif, l'intervieweur motive son interlocuteur à s'exprimer et il veille à accorder aux éléments du discours la même importance que le sujet lui-même lui accorde.

Nous considérons les observations portées par Seidman à propos de l'interview à l'effet de valoriser les mots, les perceptions et les concepts formulés par les participants, car ces concepts et perceptions expriment le sens de valeur des membres de la communauté universitaire ¹⁰³.

De même que la méthodologie de la résolution de problème, l'entretien non directif accorde de l'importance aux aspects émotifs. « La non-directivité est souvent mitigée et s'applique à la présentation de chacun des sous-thèmes que le chercheur propose successivement au sujet et qui servent à expliciter le thème central ¹⁰⁴ ».

L'auteur insiste que la non-directivité dans une entrevue n'est pas une simple technique, elle constitue un mode d'approche: celui de la conversation où prédomine l'écoute réceptive de l'autre. Ainsi pour la présente recherche, nous avons présenté aux personnes interviewées les sous-thèmes ou dimensions de la recherche relatives au financement universitaire. C'est ainsi que nos entrevues ont été non directives mitigées. Pour cela, il fut nécessaire de dresser un plan d'entretien.

A partir de l'objectif général et du thème de la recherche, les buts de l'entretien et les sous-thèmes ou dimensions ont été précisés aux personnes interviewées. Pour chacune des dimensions une question ouverte a été posée. Comme Daunais le suggère, dans la mesure où le plan de recherche est préparé avec soin et bien mémorisé par le chercheur, il assure une meilleure maîtrise de l'entrevue. En effet, la complexité du sujet demande l'entretien non directif avec une grille thématique plutôt qu'un questionnaire qui pourrait limiter les perceptions des membres de la communauté universitaire interviewés.

¹⁰³ Seidman, I. E. *Interviewing as qualitative research : a guide for researchers in education and the social sciences* New York : Teachers College Press, 1991.

¹⁰⁴ Daunais, Jean Paul, Op. Cit. p. 276.

En outre, comme le propose Poisson, pour réaliser les entrevues semi-structurées, aucune règle fixe ne peut être établie pour la durée de l'entrevue car trop de facteurs y entrent en jeu ¹⁰⁵.

Personnes interviewées

Plutôt que d'assurer la représentativité du groupe des personnes interviewées, Stake estime préférable de choisir celles qui sont susceptibles d'apporter une meilleure compréhension du sujet. Stake parle alors d'"acteurs", c'est-à-dire de personnes qui ont joué et jouent éventuellement encore un rôle dans le ou les cas étudiés, ici dans les deux institutions retenues ¹⁰⁶.

De cette façon, compte tenu qu'on cherche à savoir les opinions sur le financement des membres de la communauté universitaire, nous avons visé des acteurs susceptibles d'offrir de l'information précise à ce sujet et donner des opinions et critiques :

- Chercheurs et professeurs de plusieurs facultés, centres de recherche tels que le centre d'études sur l'université et professeurs de la faculté de philosophie département de pédagogie. Les chercheurs et professeurs en général afin de donner un aperçu sur le sujet ainsi qu'à partir de leur expérience dans leur pratique professionnelle.
- Les hauts cadres tels que: Recteurs et représentants des facultés, chefs des départements, responsables du financement et responsables des relations avec les entreprises.
- Les interviews des fonctionnaires ont fourni de l'information concernant les politiques institutionnelles, la structure administrative de l'université en question ainsi que des éléments internes liés aux politiques du gouvernement fédéral.

Université Autonome Métropolitaine (UAM)

¹⁰⁵ Poisson, Yves, *La Recherche Qualitative en Éducation*, Presses de l'Université du Québec à Montréal, 1990, p.77.

¹⁰⁶ Stake, Robert. *The Art of Case Study Research*. SAGE publications. 1995. p. 53.

15 chercheurs et professeurs – La plupart du campus Iztapalapa et quatre du campus Azcapotzalco.

4 fonctionnaires. Deux fonctionnaires du campus Iztapalapa et deux de l'administration générale.

2 représentants syndicaux. Un du campus Iztapalapa et un de la direction générale.

4 représentants étudiants. Deux du campus Iztapalapa et deux du campus Xochimilco.

Université Nationale Autonome du Mexique (UNAM)

25 chercheurs et professeurs. La plupart du campus central de la cité universitaire, cinq du campus Aragon et 2 du campus Iztacala.

5 fonctionnaires, tous du campus central de la cité universitaire sauf un du campus Aragon.

2 représentants syndicaux

2 représentants étudiants de la faculté de sciences politiques du campus de la cité universitaire.

Il faut souligner que nous avons approché d'autres chercheurs et fonctionnaires, pour faire en sorte que le nombre de personnes interviewées soit équivalent ou proportionnel, mais pour diverses raisons, telles que la manque de compatibilité dans l'horaire et l'absence de professeurs, nous avons décidé de garder ce nombre de personnes. Il faut mentionner que dans le cas des syndicats, ce fut particulièrement compliqué, car compte tenu de la situation « post-grève » et de la thématique abordée, les représentants se montraient réticents à s'exprimer ou à accorder une entrevue.

Comme nous avons commenté précédemment, l'objet du travail est celui d'écouter les voix des acteurs concernés par le sujet plutôt que de présenter un échantillon représentatif. Alors, la différence du nombre de personnes interviewées dans chaque université n'affecte pas les objectifs de notre recherche.

Nous avons sélectionné les professeurs et chercheurs interrogés parmi ceux qui se sont exprimé ou qui ont montré un intérêt pour le sujet. Ainsi, nous avons identifié des chercheurs, professeurs qui ont participé à divers forums sur le sujet du financement et la

problématique des universités publiques. Nous avons approché plusieurs spécialistes sur le sujet et nous avons visé tous ceux qui participent au débat national. Nous avons ainsi identifié plusieurs chercheurs principalement dans les facultés et/ou départements d'éducation, philosophie, sciences politiques, économie, sociologie, travail social et administration. Toutefois, nous avons interviewé plusieurs ingénieurs et chercheurs en biologie et sciences naturelles qui participent au débat au sein de l'université ou dans l'opinion publique en général. Pour cette raison, il est important de souligner que nous ne présentons pas les commentaires des chercheurs et professeurs par Faculté, puisque l'objectif n'est pas de comparer les opinions par discipline. En outre, il y a des chercheurs avec une formation dans une discipline spécifique qui travaillent dans une Faculté différente de leur formation. Il faut aussi mentionner que plusieurs chercheurs interviewés sont des anciens cadres de l'université. De cette façon, ils ont enrichi les questions posées à partir de leur expérience.

Nous avons pris la décision de considérer avec plus de profondeur le modèle de financement et en conséquence d'interviewer les personnes sur cet aspect. En effet, une grande partie des personnes interviewées sur le sujet ont manifesté le besoin d'un nouveau modèle de financement. Plusieurs chercheurs se sont référés à un nouveau modèle de financement en gestation. Cependant ils ont identifié un manque d'information à ce sujet. En outre, nous avons identifié un débat dans l'opinion publique nationale concernant le sujet. Il faut préciser que plusieurs de ces fonctionnaires, comme le directeur de l'institut d'évaluation, ont été des directeurs ou cadres universitaires. En conséquence, nous avons réalisé une deuxième série d'entrevues avec des fonctionnaires du ministère de l'éducation ainsi que des représentants de l'association des universités et de l'institut de l'évaluation.

Formellement parlant, les études de cas de ces universités terminaient avec les entrevues des chercheurs, employés et étudiants des deux universités. Néanmoins, la deuxième série d'entrevues nous apportait une vue d'ensemble sur les enjeux du financement. Celle-ci nous a offert des éléments complémentaires d'une grande utilité. Le dialogue critique adopté méthodologiquement a été complété avec ces entrevues.

Seconde partie

En raison du travail mené par l'association des universités (ANUIES) sur une proposition d'un nouveau modèle de financement, nous avons approché davantage ses dirigeants et posé de questions sur ce nouveau modèle. Nous avons réussi à avoir accès aux documents et information (même avant qu'ils ne soient publiés) sur le développement de cette proposition.

Association des universités

- Directeur général
- Directeur de l'information
- Un conseiller

Au ministère de l'éducation, nous avons interviewé sept fonctionnaires. Évidemment l'intérêt à les contacter a été celui d'avoir une source privilégiée sur le sujet abordé. Bien sûr, les entrevues avec les fonctionnaires ont été plus informatives que critiques ou controversées à l'égard des politiques gouvernementales. La plupart d'entre eux n'ont parlé que des programmes auxquels ils participent ou sur lesquels ils travaillent. Il faut souligner qu'en général, ils se sont montrés accessibles et prêts à collaborer. Participants :

- Représentant du bureau du sous-ministre à l'enseignement supérieur
- Directeur des subventions aux universités
- Directeur général de l'enseignement supérieur
- Directrice des programmes extraordinaires des subventions
- Directeur de développement universitaire
- Responsable du programme FOMES
- Responsable du programme PRONABES

L'entrevue avec le directeur général de l'Institut national de l'évaluation (CENEVAL) a été particulièrement fructueuse car une partie névralgique de cette recherche est celle de l'évaluation institutionnelle pour l'allocation de subventions. Dans cette partie, monsieur

le directeur a collaboré d'une façon exceptionnelle, non seulement avec l'information et opinions mais aussi avec des conseils divers.

Témoignages complémentaires

1- Recteur de l'université de la ville de Mexico

1- Secrétaire général de l'Institut polytechnique

Nous avons cru pertinent de recueillir des témoignages complémentaires pour avoir un aperçu plus large des commentaires sur les problèmes liés au financement des universités publiques. Dans ce sens, il faut mentionner que nous avons interviewé aussi, en guise d'information complémentaire, deux responsables des universités publiques, le secrétaire général de l'Institut polytechnique et le recteur de l'Université de la ville de Mexico. Leurs opinions et témoignages offrent un panorama plus complet sur le sujet de recherche. La collaboration avec ce dernier a été très utile car il a une longue expérience comme cadre à l'UNAM dans le domaine du financement.

Nous aurions voulu avoir davantage de ce genre de témoignages. Cependant pour des raisons de temps et de manque de ressources techniques et d'argent, cela ne fut pas possible. Toutefois, les entrevues offrent un aperçu général du problème abordé. L'exposé de tous les intervenants du processus de financement offre un panorama complet de la problématique.

Il faut noter qu'au printemps 2002, pendant le déroulement des entrevues, il s'est produit une grève à l'université métropolitaine UAM. Ceci nous a conduit à commencer les interviews à l'université nationale UNAM. La grève nous a aussi conduit à aborder cette question dans les interviews. Nous avons alors demandé si ladite grève avait un rapport avec le financement universitaire.

Les interviews se sont déroulées le printemps et l'été 2002 lors d'un séjour au Mexique. Les chercheurs et fonctionnaires sélectionnés ont été contactés, une entrevue a été fixée avec ceux ayant accepté de participer. Les questions ouvertes et la thématique proposées

furent envoyées préalablement par courriel électronique aux personnes questionnées. Cela a permis aux interviewés de réfléchir sur les sujets abordés. Plusieurs chercheurs et fonctionnaires ont ajouté de l'information qu'ils croyaient pertinente par courriel. Les entrevues ont eu une durée très variable, entre 40 minutes et presque deux heures. Il faut mentionner que parfois l'information a été complétée par téléphone ou par courriel. Certaines personnes ont offert des manuscrits ou informations telles que tableaux ou notes qu'ils jugeaient opportuns afin de compléter ou ajouter une question ou sujet. (Nous avons reçu de l'information jusqu'à l'automne 2002.)

L'analyse des données : choix méthodologiques

Pour l'analyse des données colligées tant par l'analyse documentaire que par les entretiens touchant les deux cas des deux institutions retenues, nous nous inspirons d'une part de la méthodologie basée sur un problème et d'autre part par les éléments dégagés de nos assises théoriques. Nous avons procédé comme suit :

A) Pour l'analyse documentaire présentée dans le chapitre suivant (3), nous avons présenté le cadre légal qui régit les universités. Nous reprenons la réflexion de E. Eisner, selon laquelle, l'information devient une donnée utile de recherche seulement si le chercheur est capable de convertir cette information en matériel significatif. Afin de montrer le rôle du gouvernement mexicain dans l'éducation publique et le développement universitaire, nous avons présenté les antécédents historiques des universités mexicaines et aussi ceux de l'éducation publique au pays. Nous avons ainsi décodé les priorités éducatives et le discours du ministère, telles que : la croissance des universités privées et la stagnation des universités publiques ; l'appui offert aux universités technologiques; ensuite la politique de rapprochement entre les entreprises et les universités. Par après nous avons présenté les mécanismes de financement public. Ensuite nous avons exposé l'évaluation institutionnelle, vue son importance accrue pour les programmes de financement public. Finalement nous avons présenté la décentralisation du système éducatif.

B) En ce qui concerne l'analyse des données des études de cas (chapitre 4), nous avons regroupé les opinions et les critiques par thème ou dimension ainsi que par université.

Nous présentons un compte-rendu analytique des entrevues. Les données ont été classées selon leur provenance et selon leur nature. L'analyse des données a été faite d'abord à partir de leur contenu manifeste . En effet, l'étape d'analyse, selon Stake, « the researcher concentrates on the instance, trying to pull it apart and put it back together again more meaningfully analysis and synthesis in direct interpretation ¹⁰⁷». Les entrevues et les observations ont été interprétées en tenant compte des catégories conceptuelles déterminées, par exemple, les éléments identifiés en correspondance du financement avec facteurs externes ou à la structure de gouvernance de l'université en question, ou encore avec le rapport avec le gouvernement fédéral. Nous partageons avec Maxwell le principe selon lequel la validité de la recherche dans son volet descriptif n'est pas indépendante de la théorie: « Descriptive validity is by no means independent theory; all observation and description are based on theory, even if this implicit or common sense ¹⁰⁸ ». Ainsi, les descriptions formulées dans cette étude, sont complémentaires aux entrevues, mais elles ne sont pas indépendantes ou décoratives, elles sont intégrées au corps théorique de la recherche. Les sections furent les suivantes :

Conflit et grève. Cela nous a amené à la gouvernance universitaire. Par après nous avons exposé les considérations autour du modèle de financement actuel et la mise en valeur de la responsabilité financière. Ensuite nous avons situé la position de l'université en question au sujet de la décentralisation du système universitaire, puisqu'il nous semblait que la responsabilité financière et les demandes d'un système équitable de financement sont en accord avec une véritable décentralisation du système. Par après, nous avons abordé le thème de l'autonomie, mentionné par plusieurs personnes interviewées. Puis, nous avons présenté la diversification des sources de financement en deux sections : Rapport avec le secteur privé et la politique des frais de scolarité. Alors, nous avons abordé l'évaluation des institutions et l'accréditation de programmes et son impact sur l'allocation de subventions. Ensuite nous avons présenté les opinions des fonctionnaires du ministère de l'éducation. Le fait que ceux-ci soient séparés des opinions des membres de la communauté universitaire nous permet d'apprécier les différences de ces deux groupes ainsi que les convergences

¹⁰⁷ Stake, R., *The Art Case Study Research*, 1995, p. 75

¹⁰⁸ Maxwell, Joseph. *Understanding and Validity in Qualitative Research*, *Harvard Educational Review*, vol 62 Fall 1992.

quant à l'élaboration d'un nouveau modèle de financement. Finalement, nous avons exposé la proposition de l'association des universités puisque celle-ci se veut une proposition consensuelle des universités publiques.

C) Dans un deuxième niveau, nous avons fait une analyse comparative (chapitre 6) qui a permis d'établir les éléments de convergence et divergence entre les deux universités étudiées. Pour illustrer cette comparaison, nous avons élaboré des tableaux comparatifs avec des éléments saillants du financement universitaire. À la lumière de l'analyse des structures de chaque institution, nous avons mis l'accent sur les différences du pouvoir décisionnel de chaque université afin de répondre à la sous-question b) de la question 2 de nos questions de recherche qui se lit comme suit : Quel est le pouvoir décisionnel des universités face aux politiques du financement gouvernemental? Et dans quelle mesure peut-on établir que la réponse des institutions est le produit de leur structure interne et décisionnelle?

Finalement un cadre comparatif a été ajouté pour dégager les éléments correspondants aux tendances internationales. Ceci afin de répondre à la sous-question f) qui dit : Quels éléments des politiques universitaires correspondent aux tendances internationales? De cette façon, nous offrons un aperçu à divers niveaux des convergences et divergences entre les deux universités.

Nous procédons dans le chapitre suivant à l'exposition de politiques et tendances des universités au Mexique. Comme nous l'avons mentionné, ceci est produit d'une analyse documentaire.

CHAPITRE 3

LA POLITIQUE DE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS MEXICAINES – ANALYSE DOCUMENTAIRE

Nous présentons dans ce chapitre les résultats de l'analyse documentaire annoncée. Rappelons que l'objectif de cette analyse est de bien connaître la politique présente du financement des universités mexicaines telle qu'on peut la dégager de diverses lois et autres mesures adoptées ces dernières années. Rappelons aussi que la liste des documents lus et analysés est fournie à l'Annexe 2.

La présentation se fera en cinq temps.

1) Nous donnerons d'abord une vue générale du système ou du réseau universitaire mexicain d'aujourd'hui et du cadre légal qui le régit (A). Cela nous a semblé requis pour contextualiser la politique de financement des universités qui fait ici l'objet central de notre analyse. Nous avons principalement consulté à cette fin la constitution mexicaine, la loi générale de l'éducation et la loi portant sur la coordination de l'enseignement supérieur.

2) Suivra —autre élément de contexte jugé important — un bref rappel de l'histoire des politiques mexicaines touchant les universités et l'enseignement supérieur (B). Nous avons puisé, pour réaliser ce bref historique, à diverses sources, principalement du Ministère de l'Éducation pour connaître l'évolution des orientations et des priorités. Ce rappel mettra en évidence, entre autres, l'évolution de la courbe des inscriptions aux études universitaires au cours des dernières années, évolution révélant la croissance des universités privées et la stagnation des universités publiques.

3) Nous ferons ensuite état des politiques adoptées ces dernières années au sujet des universités et de l'enseignement supérieur (C). Deux éléments retiendront notre attention, parce qu'ils nous paraissent avoir une incidence importante sur le financement des universités : l'appui donné aux universités technologiques et la politique visant le rapprochement entre les universités et les entreprises.

4) Nous pourrions alors présenter la politique de financement des universités (D) — le cœur du présent chapitre.

5) En complément, d'autres éléments de politique seront présentés (E), éléments dits connexes compte tenu de leurs liens avec le financement : l'évaluation institutionnelle (prise en compte dans le financement des universités); la décentralisation administrative (présentée comme devant favoriser l'équilibre et l'équité du financement).

LE SYSTÈME OU RÉSEAU UNIVERSITAIRE MEXICAIN ET SON CADRE LÉGAL

Prenons acte tout d'abord de la diversité et de l'hétérogénéité des institutions qui constituent le système ou le réseau universitaire mexicain, ainsi que du cadre légal ou juridique qui le régit.

1. Hétérogénéité

Au sujet du système ou réseau universitaire au Mexique, les études consultées (voir annexe 1) soulignent la grande diversité des institutions universitaires, quant à leur taille, quant à leur statut privé ou public, ou encore quant à la spécialisation ou mission que chaque institution poursuit. Il est donc important de classifier les institutions. Le Ministère de l'éducation publique classe les institutions d'enseignement supérieur du pays (IES) en universités publiques (on en dénombre 39), instituts technologiques (110), écoles d'enseignants (215) et institutions privées (358).

La diversité et l'hétérogénéité accentuées sont des éléments marquants de ce réseau d'institutions. En effet, en ce qui concerne la taille des institutions, il y a d'une part des universités comptant une population étudiante large. Par exemple, l'UNAM compte plus de 100 000 étudiants et l'Institut Polytechnique national en compte 99 300. L'Université de Guadalajara recense 53 400, l'Université Métropolitaine 42 300 et l'Institut technologique

de Monterrey (ITESM) 51 500. D'autre part, 65% des institutions dénombrent moins de 1000 étudiants et 53% en ont moins de 500. Ces dernières sont des institutions privées pour la plupart.

Un aspect essentiel de l'enseignement universitaire au Mexique réside dans le fait qu'il existe un système public d'enseignement et un groupe d'institutions privées. Ces deux groupes sont très différents en ce qui concerne leur organisation, leur financement et bien sûr, les frais de scolarité demandés. Le coût moyen dans les universités privées est 20 000 pesos annuellement, (3500 \$ can approximativement) tandis que dans les universités publiques le coût est variable, mais très inférieur. L'écart entre les deux systèmes est fort considérable en ce qui a trait aux ressources et à la position sociale de chacune.

Le nombre d'étudiants inscrits dans les institutions d'enseignement supérieur pour l'année 2000-2001 se situe approximativement à 2 millions. Si l'on considère la population du pays entre 20 et 24 ans, l'accessibilité des jeunes au niveau d'enseignement supérieur est de 25% de cette population. Cela signifie que 8 millions des jeunes n'ont pas accès au niveau universitaire, tel qu'indiqué par plusieurs études sur ce sujet ¹⁰⁹.

2. Le cadre légal ou juridique

L'enseignement supérieur est encadré par la constitution, la loi générale de l'Éducation, la loi pour la coordination de l'enseignement supérieur, les lois organiques des universités et les règlements des instituts technologiques. L'article 3 de la constitution mexicaine officialise l'autonomie universitaire. Celle-ci a été reconnue à presque toutes les institutions publiques, sauf l'Institut Polytechnique et l'Université Pédagogique, ainsi que trois universités qui complètent en ce moment les démarches légales pour devenir autonomes.

¹⁰⁹ Diaz-Barriga et al, *Diversidad y Convergencia* . Estrategias de financiamiento, gestión y reformas de la educación superior. UNAM, Mexico, 2000. Cette étude montre aussi qu'en 1980 le nombre des jeunes exclus du système éducatif était de 5 millions.

La loi pour la coordination de l'enseignement supérieur a pour objet d'établir la base du financement de l'enseignement supérieur ¹¹⁰. Cette loi est à l'origine des conseils de consultation du gouvernement fédéral pour le système d'écoles d'enseignants (Educación Normal) et les instituts technologiques (Sistema Nacional de Educación Tecnológica).

Cette loi établit l'obligation du gouvernement fédéral à allouer des ressources aux institutions publiques sous certaines conditions, telles que la planification institutionnelle, les programmes d'avancement académique et l'amélioration administrative. Les lois organiques des institutions établissent la mission, la structure, la gouvernance, les méthodes administratives de chaque université, ainsi que les droits des membres de la communauté universitaire. À partir des règlements secondaires, les universités fixent les règles d'admission des étudiants et professeurs ainsi que leurs termes des promotions. Ces règlements établissent les facultés et obligations des autorités et organes des collèges académiques. Les universités fixent également les règlements des frais de scolarité. Par ailleurs l'article 22 de cette loi établit l'exemption des taxes fédérales pour les institutions publiques.

Le Ministère de l'Éducation Publique, (dont le sigle est SEP en espagnol) est bien sûr, à la direction de l'éducation au pays; il comprend quelques sous-ministères en rapport avec l'enseignement supérieur: Planification et Coordination, Enseignement supérieur et Recherche scientifique ainsi qu'éducation et recherche technologique¹¹¹. En outre, le Conseil National de la Science et la Technologie (CONACYT), qui est responsable de la politique scientifique, participe à la prise de décisions concernant les universités dans ce domaine. Le sous-ministère de la planification et la coordination établit les budgets ainsi que les normes de financement de même que le contrôle des dépenses. D'après la loi générale de l'éducation, il lui revient d'établir aussi un système national d'évaluation.

¹¹⁰ *Ley para la Coordinación de la Educación Superior*. Diario Oficial de la Federación. México, 29 décembre 1978.

¹¹¹ Nous avons identifié comme sous-ministères (subsecretarias) des structures bien définies à l'intérieur du ministère de l'éducation. Les fonctions et délimitations de ces entités sont importantes afin de circonscrire les grandes dimensions et mandats du ministère.

Le sous-ministère de l'Enseignement supérieur et Recherche technologique administre les subventions fédérales aux universités publiques autonomes et technologiques. En outre, il promeut les politiques d'évaluation de l'enseignement supérieur et agit de concert avec l'association des universités mexicaines (ANUIES pour son sigle en espagnol). Formellement, il ne participe pas au curriculum ni à la gouvernance des universités. En plus, le sous- ministère administre le programme pour la modernisation de l'enseignement supérieur, FOMES.

D'après la loi pour la coordination de l'enseignement supérieur, le gouvernement du Mexique subventionne les universités publiques selon deux modalités: a) Selon l'article 24, le financement dit ordinaire aux universités est le budget régulier annuel que le ministère de l'éducation publique (SEP) accorde aux universités publiques. b) Le financement dit extraordinaire est celui que le ministère octroie de manière complémentaire à chaque université afin d'appuyer un programme particulier de développement académique ou encore de l'infrastructure de l'université en question, dans le cadre d'un accord selon l'article 26 de la loi mentionnée. (Ces modalités seront décrites plus bas)

L'association ANUIES est très active, elle participe à la planification du système universitaire. En effet, le conseil directif de l'ANUIES est composé du recteur de l'UNAM, celui de l'Institut polytechnique et d'un recteur de chaque région du pays; ce conseil ainsi que des fonctionnaires des ministères d'éducation (SEP) et du revenu (SHCP) composent la Coordination Nationale pour la Planification de l'Enseignement Supérieur.

Cette description du cadre légal et administratif du système universitaire mexicain permet de situer et de comprendre les politiques adoptées par le gouvernement mexicain et mises en oeuvre dans les universités au cours des dix dernières années.

B – L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES TOUCHANT LES UNIVERSITÉS – BREF HISTORIQUE

Ce bref rappel historique n'est pas exhaustif ni détaillé. Nous présentons les éléments saillants des universités mexicaines ainsi que de l'éducation publique, puisque c'est dans ce contexte que s'insère l'université publique mexicaine.

L'histoire des universités au Mexique commence en 1540, avec *l'Université de San Nicolas de Hidalgo* à Morelia (à l'ouest du Mexique). La deuxième Université a été fondée onze ans plus tard à Mexico en 1551, (L'université Royale et Pontificale de Mexico). La troisième université fut fondée en 1624 à Mérida ¹¹². Ces universités avaient, comme celles de l'époque, un caractère religieux très fort. Les congrégations catholiques jouaient, bien sûr, un rôle très important. Les élites étudiaient les sciences, les arts et les langues, surtout le latin. Les élites obtenaient une formation professionnelle nécessaire pour leur travail, mais aussi une formation qui correspondait à leur classe sociale.

Les universités fondées au XVIII^e siècle sont l'université de Guanajuato en 1732 et celle de Guadalajara en 1792. La très lente croissance des institutions universitaires pendant ce siècle est due au mince taux de croissance de la population et à l'importance de l'université de la ville de Mexico. Cela représentait aussi une des expressions de la puissance de la capitale mais surtout le centralisme politique.

Les universités érigées au XIX^e siècle sont: San Luis Potosi et Chiapas (1826), Université de Oaxaca (1827), Université de l'État de Mexico (1828), Université de Coahuila (1867) et Université de Sinaloa (1873). Au XIX^e siècle, l'université au Mexique fut influencée par le modèle de l'université napoléonienne. Le modèle français de l'université a été défini par et pour l'État. Le gouvernement libéral de Diaz (1876-1880 et 1884-1910) a développé l'économie du pays, et sur le plan éducatif, ce gouvernement a encouragé l'imposition du positivisme comme principe d'unité de la société et du progrès. M. Diaz se faisait entourer d'intellectuels appelés "les scientifiques". Le ministre de l'éducation, Justo Sierra, a proposé

¹¹² Verger, Jacques, *Histoire des Universités*, Presses universitaires de France, Paris, 1994.

en 1881 une université indépendante avec subventions de l'État. Sierra proposait une université avec une administration autonome mais « l'université et le gouvernement doivent graviter vers les mêmes objectifs », disait-il ¹¹³.

Pour connaître les politiques éducatives au Mexique, il faut comprendre que la formation de l'État post-révolutionnaire est consubstantielle avec les politiques éducatives du pays. Les États nationaux ont eu un rôle transcendant pour la cohésion et l'identité nationale. En effet, l'État mexicain a joué ce rôle en dirigeant des programmes éducatifs. Le gouvernement, après la révolution, (1910-1917) a joué un rôle fondamental pour le développement de l'éducation. Avec le Ministre José Vasconcelos, l'État a encouragé la création des institutions éducatives, des projets culturels et surtout l'extension de l'école primaire et secondaire ¹¹⁴.

La révolution mexicaine (1910-1917) a amené d'importants changements au pays. D'après Hobsbawm, la quête des révolutionnaires a été le passé, cependant la révolution a produit un pays moderne ¹¹⁵. En effet, la révolution a engendré une série de changements sociaux et culturels au pays. L'éducation a été un des éléments centraux du gouvernement post-révolutionnaire. Le droit à l'éducation gratuite a été stipulé dans l'article 3 de la constitution mexicaine, établie en 1917, comme une réponse aux demandes sociales de la révolution armée. Il faut souligner que l'État mexicain a été façonné par ces changements sociaux.

Le ministère de l'éducation dans l'État post-révolutionnaire a été créé officiellement le 25 septembre 1921. À ce moment, la plupart de la population était analphabète, soit 66%. L'esprit de cette institution était de donner une éducation pour tous. Au Mexique, l'État post-révolutionnaire a donné un appui remarquable à la culture nationale. Mentionnons le

¹¹³ Rangel Guerra Alfonso. *Systems of Higher Education : Mexico*, ICED, New York, 1978.

¹¹⁴ Monsivais, Carlos, *Notas sobre la cultura en México*, Colegio de México, México, 1980.

¹¹⁵ Les paysans dirigés par Zapata voulaient restaurer la production communautaire agricole du passé: "Seen international perspective of the Mexican revolution its the effect was to produce a historically unprecedented new Mexico." Hobsbawm, Eric. *On History*, Weidenfield & Nicolson, London, 1997, p. 10.

mouvement muraliste, la musique nationaliste et la littérature moderniste. L'éducation a été un projet central du gouvernement. Les ambitieux programmes du ministère de l'éducation menés par l'écrivain José Vasconcelos illustrent clairement les priorités du gouvernement mais surtout la construction de l'identité nationale ¹¹⁶. Le ministère d'éducation a été « créé grâce à la foi des révolutionnaires et l'esprit de progrès présents dans la conscience nationale » selon José Vasconcelos ¹¹⁷. Cette création du ministère a suscité une évolution immédiate de l'éducation. Le nombre d'enseignants est passé de 9560 en 1919 à 25 312 en 1921. Au début des années vingt, le Ministère a créé huit écoles de formation technologique, industrielle et artistique. Le ministre Vasconcelos n'acceptait pas les tendances théoriques de Dewey, cependant il a donné son appui aux écoles techniques. Le ministère a été composé d'une direction d'enseignement technique, celle des départements scolaires, de bibliothèques et de beaux-arts. Néanmoins, la grande tendance nationaliste fut diminuée à cause des changements politiques internes et par les pressions du gouvernement américain dans les traités de Bucareli, en 1924 ¹¹⁸.

L'université nationale a été rouverte en 1910 lorsque le Ministre de l'Éducation, Justo Sierra a chargé du projet le pédagogue Ezequiel A. Chavez. L'université garde à cette époque ses distances avec le gouvernement post-révolutionnaire. En 1929 elle obtient son autonomie légale suite à un mouvement étudiant ¹¹⁹.

Le rôle de l'éducation pour la formation d'une conscience et cohésion nationales au Mexique est sans doute essentiel. En effet, l'éducation selon le projet de Vasconcelos; « devait promouvoir les liens sociaux, comme instrument pour fortifier la solidarité parmi les mexicains. Elle conçut l'industrialisation uniquement comme un moyen pour

¹¹⁶ Monsivais, Carlos, *Notas sobre la cultura nacional y las culturas populares en México*, Cuadernos Políticos, 1981.

¹¹⁷ Vasconcelos, José, *Discours d'inauguration du bâtiment du Ministère de l'éducation*, 9 juillet, SEP, 1922.

¹¹⁸ Creación de la Secretaría de Educación Pública. Ministère de l'Éducation Publique. 1999. Dans le cadre des traités de Bucareli, les États Unis imposaient des conditions pour consommer ses produits et interdisait la production mexicaine de la haute technologie de l'époque, telle que la production des avions et de voitures.

¹¹⁹ Campos, M. *Estudio historico juridico de la Universidad Nacional*, UNAM, Mexico, 1975.

promouvoir le bien-être. Ainsi, l'éducation serait un outil pour consolider la nation. Elle augmenterait les connaissances géographiques, anthropologiques et la complexité sociale du pays pour accroître la conscience de l'identité nationale. Il fallait mexicaniser le savoir et apprendre à voir le monde depuis la perspective des mexicains¹²⁰ ».

Produit des valeurs de la révolution, l'éducation n'était pas exclusive d'une minorité, elle était guidée par les valeurs d'équité et la distribution de la richesse. Le nouveau ministère tentait de lier l'école à la vie quotidienne et promouvoir le plein développement de la population. De cette façon, le ministère était le centre du développement culturel d'une société en quête d'intégration d'après guerre.

Postérieurement, le gouvernement de Cardenas (1934- 1940) a soutenu une éducation nettement nationaliste. Il a créé l'Institut polytechnique national qui développerait d'une façon importante l'industrie pétrolière, nationalisée en 1938. Cet institut a eu un caractère national et complémentaire à la formation offerte à l'université nationale. Dans les années trente, les syndicats et les enseignants font pression pour achever la laïcisation de l'éducation, déjà présente dans la constitution au XIX siècle. Cela produit la réforme de l'article 3 de la constitution sur l'éducation qui introduit le terme d'éducation socialiste et interdit à l'église de participer à l'enseignement. Suite au conflit église-gouvernement, Cardenas soutient aussi l'enseignement dans la campagne. Son gouvernement a répondu aux demandes de la révolution¹²¹.

Dans les années quarante, le projet éducatif nationaliste continue avec Jaime Torres Bodet. Pour lui, l'éducation contribuait à la formation d'un citoyen, comme acteur de la démocratie¹²². Le projet nationaliste continuait au Mexique, dans les années soixante et soixante-dix, après le conflit étudiant en 1968. Ce mouvement, qui se termina tragiquement avec une répression sanglante de la part des autorités, a représenté les limites du système politique

¹²⁰ Gutierrez, L. & F. Rodriguez, *El Pensamiento Educativo en el Mexico Postrevolucionario*, *Revista de la Educacion Superior*, No. 103. septembre 1997, p. 2.

¹²¹ Voir. Krauze, Enrique. *Cárdenas. Biografía del Poder*. México, 1990. Voir aussi Katz, Frederik, Entretien, *Revue Proceso* été 2000.

¹²² L. Gutierrez & F. Rodriguez, *Op. Cit.*, p. 8

autoritaire de l'époque. Cependant, ce mouvement a eu un impact majeur sur la vie politique du pays, et a permis de faire une place à la critique et la participation publique via les partis politiques officiels. En outre, le gouvernement a ouvert d'autres espaces d'enseignement. Dans cette période, l'Université Métropolitaine a été créée et l'université Nationale a connu une grande croissance lors de la construction de plusieurs campus à Mexico. Ainsi, entre 1971 et 1974 sont créés deux systèmes d'enseignement pré-universitaire appartenant à l'université nationale (UNAM): 5 Écoles Nationales d'Études Professionnelles (ENEP), et 4 Écoles de Sciences et Humanités (CCH).

Nous pouvons constater que tel que proposé par Green et Wiborg pour le contexte européen, l'histoire de l'éducation au Mexique est celle de la formation de l'État mexicain d'après guerre ¹²³. La crise économique des années quatre-vingt coïncide avec l'arrivée des politiques de restructuration des finances publiques, et en général les politiques économiques et éducatives de la globalisation, déjà enracinées dans les années quatre-vingt-dix. Dans ce sens, le retrait de l'État mexicain des politiques éducatives, tel que proposé par certains théoriciens de la mondialisation, suscite un vif débat au pays étant donné ses antécédents historiques.

Le recteur de l'université nationale a affirmé récemment que: « Les lois du marché ne doivent pas s'installer complètement dans le système éducatif, puisque l'éducation deviendrait une industrie et ne serait plus le principal endroit où se forge l'identité de chaque nation ¹²⁴ ». La loi générale de l'éducation mentionne ce rôle cohésif de l'éducation: L'éducation qu'offre l'État aura la finalité de «Fortifier la conscience de la nationalité et la souveraineté, apprécier l'histoire, les symboles de la patrie et les institutions nationales, de même que les traditions et particularités culturelles des régions diverses du pays ¹²⁵».

¹²³ Green, A., *Education, Globalization and Nation State*. McMillan Press. Londres, 1997, p.131.

¹²⁴ *La Jornada*, Mexico, 12 mars 2002, p.12.

¹²⁵ Ley General de la Educación, 1993, SEP, Mexico, édition 2000.

C – LES POLITIQUES ACTUELLES

L'analyse des politiques touchant les universités, dont nous présentons ici les résultats, s'intéresse à plusieurs volets interdépendants, ce qui a trait au financement occupant ici la place centrale. Il sera d'abord question, comme annoncé, de l'évolution différenciée des universités publiques et privées, et des inscriptions à leurs programmes, puis de la croissance des universités technologiques en lien avec la préoccupation du développement des compétences, et par la suite du rapprochement entre les universités et les entreprises.

Nous examinerons ensuite, dans la section suivante, la politique de financement, et finalement quelques éléments connexes.

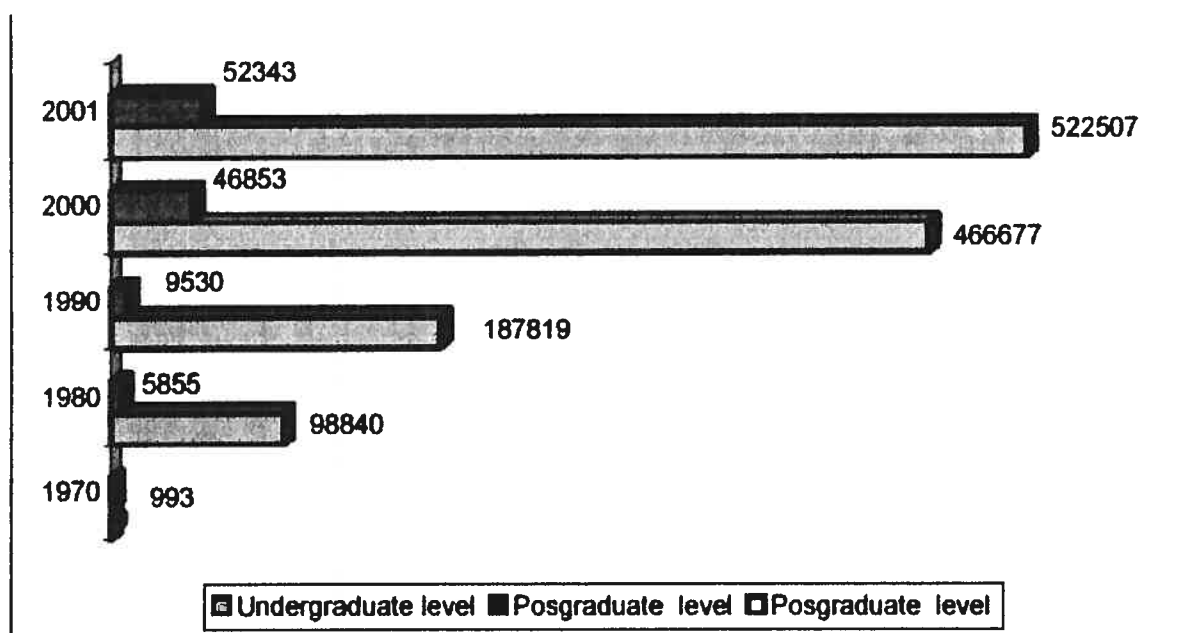
1. Évolution des universités publiques et privées

Nous avons noté plus haut la complexité du système ou du réseau universitaire mexicain, et l'hétérogénéité des institutions : écoles de formation d'enseignants; universités proprement dites, publiques et privées; universités technologiques. Toutes les études font état de la forte croissance du système et notamment des inscriptions aux études supérieures. Cette croissance, en effet, a été extraordinaire. Elle est passée de 30 000 étudiants inscrits en 1950 à 1 350 000 en 1994, une croissance plus rapide que la croissance de la population. Mais les inscriptions dans les 42 institutions publiques ont connu au cours des dernières années une stagnation. On évoque, pour expliquer ce phénomène, le ralentissement de la croissance démographique, des raisons financières, ou encore le fait que certains besoins ont déjà été comblés. Notre analyse montre que le ralentissement observé tient aussi aux politiques adoptées.

Cependant, si les universités publiques ont connu une stagnation, depuis les années quatre-vingt-dix les institutions privées, elles, ont eu une croissance importante. En 1975, sur la totalité des étudiants inscrits au niveau baccalauréat, 11,7% étaient inscrits dans les universités privées tandis qu'en 1999 la proportion a grimpé à 27,6%. En 1984, 84,6% des étudiants (795 459) étaient inscrits dans les institutions publiques, tandis que 15,7% dans les privées (144 054). En 1994, la proportion des étudiants dans les universités publiques a

diminué à 79,1% (936 646) tandis que la proportion des étudiants des universités privées a augmenté à 20,9%¹²⁶. (Voir tableau 1) Il faut remarquer qu'on associe ces institutions aux domaines de l'administration et des sciences sociales et qu'elles réalisent rarement de la recherche. Dans certains États (provinces) du Mexique, le pourcentage d'étudiants inscrits dans les universités privées, est très bas, tandis qu'à Puebla cette proportion atteint 40% et au Guanajuato 50%¹²⁷.

Tableau 1. Croissance du nombre des étudiants des universités privées (1970-2001)



Le chercheur mexicain Garay a étudié le développement de la population étudiante dans le secteur privé de 1982 à 1997 dans la ville de Mexico et ses environs. Il mentionne que « le gouvernement mexicain a émis des centaines de permissions pour l'enregistrement officiel des universités privées afin de stimuler la concurrence, la spécialisation et la diversification de l'offre du marché d'enseignement supérieur¹²⁸». Garay décrit une diminution du rythme de croissance institutionnelle du secteur public dans la région de Mexico.

¹²⁶ ANUIES. La Educación Superior en México. Mexico, 1995.

¹²⁷ ANUIES. Desafíos de la Educación Superior en Mexico, Mexico, 1999.

¹²⁸ Garay, Adrian. ¿Privatización de la Educación superior o distribución tácita de la demanda? *Revista de la Educación Superior*, Mexico, No. 107. 1998, p.15.

Pourquoi cet écart entre les universités publiques et privées s'est-il produit? Le système universitaire mexicain est-il devenu un système à deux vitesses? Sans doute les chiffres présentés sont significatifs si on tient compte qu'aux États-Unis, pays qui symbolise l'enseignement privé et le libre marché, la répartition d'étudiants et professeurs étant d'environ 75% dans les établissements publics contre 25% dans le privé ¹²⁹. Le Mexique, ayant une population comptant beaucoup moins de ressources, a une proportion majeure d'étudiants dans les institutions privées, bien davantage que les États-Unis. Comment expliquer cela? Nous constatons que la dynamique des politiques éducatives a produit cette disproportion.

Par ailleurs, selon plusieurs auteurs, la croissance des institutions privées produit aussi un important phénomène, celui de l'affaiblissement des politiques éducatives nationales. En effet, l'OCDE mentionne que "De nombreux facteurs contribuant aux réformes de la recherche universitaire échappent au contrôle direct des gouvernements nationaux, en particulier des gouvernements des pays qui n'ont pas un système universitaire national et /ou dans lesquels les universités privées sont nombreuses ¹³⁰".

Le développement des institutions privées et la stagnation des institutions publiques sont le résultat des politiques éducatives dans le contexte international. Il s'agit sans doute d'un enjeu majeur de l'enseignement supérieur au Mexique, puisqu'il est étroitement lié à l'accès, dans un pays où un large pourcentage de la population n'a pas les moyens économiques pour s'inscrire à une université privée.

Comme nous avons mentionné, les réformes éducatives ont été mises en place pour répondre aux demandes, principalement d'ordre économique de la mondialisation. Paradoxalement, ces réformes ont un impact limité par les tendances que les gouvernements eux-mêmes ont appuyé.

¹²⁹ Brisset Sillon, Cécile. *Universités publiques aux États Unis. Une autonomie sous tutelle*. l'Harmattan. Paris. 1997. p. 18.

¹³⁰ OCDE, *La Recherche universitaire en transition*. STI, 1998. Paris, 1998.

La stagnation des institutions publiques est constatée dès les années quatre-vingt-dix à l'Université nationale autonome du Mexique, (UNAM) qui compte 100 000 étudiants dans ses 6 campus. Elle a connu une croissance de 7% dans les années 90. L'Université autonome métropolitaine (UAM) pour sa part, accueille 40 000 étudiants, 500 étudiants de plus qu'au début des années quatre-vingt-dix, c'est donc dire que sa population a augmenté seulement de 1,5%. Les 42 institutions d'enseignement public au Mexique ont connu une diminution de 20 777 étudiants entre 1990 et 1999 ¹³¹.

Kent souligne un processus des plus importants produit par les réformes éducatives au Mexique. Il s'agit de la réduction des inscriptions dans les universités publiques et en conséquence l'encouragement de la croissance des inscriptions aux universités dites technologiques et de nouveaux instituts professionnels. En effet, la politique d'examens généraux d'admission a limité le nombre d'étudiants dans les universités publiques: "Comme les nouveaux examens d'entrée ont réduit les inscriptions dans les universités publiques, le nombre d'étudiants est à la hausse dans les institutions technologiques ainsi que dans les universités de technologie, instituts professionnels nouvellement créés, dispensant une formation de deux ans ¹³² ".

Les examens d'admission du système universitaire ont été des outils visant à mettre en place cette politique de redistribution entre les universités publiques, les universités privées et les instituts technologiques. Le discours officiel insiste sur le fait que l'évaluation institutionnelle (dont le CENEVAL est responsable) est au centre des réformes et que cela est en train d'améliorer la qualité de l'enseignement supérieur ¹³³.

¹³¹ Communiqué, Ministère de l'Éducation Publique, Mexique, le 4 janvier 2000.

¹³² Kent, Op. Cit. p. 91.

¹³³ Voir: Pallan Figueroa, Carlos. *Challenges of higher education in Mexico during the nineties*. Dans: Higher Education Policy. Vol. 9. No. 1. 1996, p. 45-54.

Nous pouvons constater que certains auteurs se portent à la défense du développement des institutions privées au Mexique ¹³⁴. Ces auteurs soulignent la "modernisation" et les apports de ce genre d'établissements. Cependant, comme le signalent plusieurs études, bien que certains établissements montrent ces caractéristiques, comme l'Université Iberoaméricaine et l'Institut technologique de Monterrey (ITESM), la plupart des universités privées de récente création ont des infrastructures déficientes et des programmes et enseignement irréguliers, ce qui provoque une qualité diminuée ou douteuse ¹³⁵. Un rapport du ministère de l'éducation du Mexique faisait mention récemment qu'il s'avère incapable de contrôler la qualité de l'enseignement et de surveiller les programmes offerts par ces institutions ¹³⁶.

De plus, le secteur privé n'améliore pas nécessairement les conditions de travail des enseignants. Ceci constitue un grave problème dans les universités mexicaines ¹³⁷. En effet, celles-ci ont une grande proportion de chargés de cours et une quantité réduite de professeurs à plein temps. Pourtant, le secteur privé dispose davantage de ressources financières que le secteur public. Les statistiques montrent qu'au niveau baccalauréat, le nombre de chargés de cours est semblable, c'est-à-dire, 26 900 dans le public et 26700 dans le privé.

Muñoz a étudié le parcours de finissants des universités publiques UAM, UNAM et UAEM et les privées, l'UIA et l'ITESM. Il a interviewé les employeurs des finissants. Les résultats montrent que le privé et en général le marché du travail, renforcent les tendances des politiques du gouvernement mexicain. Ils éprouvent des préjugés sur la qualité des universités publiques ainsi que d'autres préjugés fondés sur le sexe et l'âge. Paradoxalement, comme le qualifie Muñoz, ces politiques sont contraires aux tendances

¹³⁴ Voir notamment Lévy, Daniel. *La Educación superior y el estado en Latinoamérica. Desafíos privados y públicos*. UNAM-Porrúa. Mexique, 1995. p. 235-338.

¹³⁵ Voir: *Review of Mexican Higher Education Policy*. OCDE. 1996. et Kent, Rollin. *L'enseignement supérieur au Mexique: les tensions et les ambiguïtés de la modernisation*. *Revue Gestion de l'enseignement supérieur*. vol. 8 No. 3. Nov. 1996.

¹³⁶ Ministère de l'éducation SEP. Communiqué. Juin 2001.

¹³⁷ *Review of Mexican Higher Education Policy*. (Chapitre sur les professeurs) OCDE, 1996.

globales et au perfectionnement de la productivité: « Nous avons trouvé une logique d'affaires qui préfère engager des finissants en provenance d'universités privées avant les publiques. On y favorise les hommes plutôt que les femmes et les jeunes plus que les personnes âgées. Cette étude décrit une problématique sociologique qui va au-delà des problèmes éducatifs. Cette culture d'affaires qu'on peut définir hypothétiquement comme mal adaptée aux temps de la Qualité Totale, à la globalisation des marchés et à l'efficacité de la productivité ¹³⁸. »

Le gouvernement mexicain encourage la croissance des universités privées sous plusieurs formes, notamment, il autorise le fonctionnement de ces institutions. Plusieurs auteurs jugent que les normes et les critères permettant le fonctionnement de ces établissements devraient être plus fermes et rigoureux ¹³⁹.

Lévy considère que « le rôle de l'État dans l'émission des autorisations (licencias) et la pratique d'une politique envers le secteur privé est un mélange d'indifférence et d'un appui tacite, c'est une politique du laisser-faire. Cet appui n'est pas ouvert mais il épargne (le secteur privé) des régulations fédérales et provinciales ¹⁴⁰ ». Il juge que cette politique du laisser faire est favorable aux universités privées. En effet, nous constatons que la croissance des institutions privées est un produit direct de cette politique.

Dans le cadre de la réalisation des études de cas, un fonctionnaire du ministère de l'éducation publique (du sous-ministère de l'enseignement supérieur) nous a confirmé que seulement 150 de 1200 universités publiques et privées ont reçu une accréditation de qualité dite convenable aux normes de ce ministère. La Fédération des institutions mexicaines privées d'enseignement supérieur (FIMPES), regroupant 92 universités privées

¹³⁸ Munoz Izquierdo *Diferenciación institucional de la educación superior y mercados de trabajo. Seguimiento de egresados de diferentes instituciones a partir de las universidades de origen y de las empresas que trabajan*. Mexico, ANUIES, 1996.

¹³⁹ Voir: Review of Mexican Higher Education Policy. OCDE. 1996. et Kent, Rollin. *L'enseignement supérieur au Mexique: les tensions et les ambiguïtés de la modernisation*. Revue Gestion de l'enseignement supérieur. vol. 8 No. 3. Nov. 1996.

¹⁴⁰ Lévy, Daniel. *La Educación superior y el estado en Latinoamérica. Desafíos privados y públicos*. UNAM-Porrúa. Mexique, 1995. p. 280.

(300 000 étudiants) a aussi reconnu que 32 institutions de cette fédération n'ont pas de certification ¹⁴¹. Cela confirme qu'une partie importante des universités privées manque de critères de qualité et même de procédures d'accréditation.

Nous constatons également que la croissance du secteur privé limite l'accessibilité d'une large population à l'université. L'accès à l'enseignement universitaire reste un défi pour les politiques éducatives au Mexique, puisque la plupart de la population n'a pas accès à ce niveau. En effet, parmi la population de 20 et 24 ans, seulement 17.7% étaient inscrits à l'université en 1999 ¹⁴². Le Mexique est un pays très diversifié, où les régions montrent des différences marquées. Dans ce sens, l'accès à l'université est par conséquent hétérogène au pays. À Mexico et Nuevo Leon, (les régions avec un revenu plus haut) l'accès dépasse 25%, dans d'autres États, il se situe entre 20 et 25%, et dans certains États il est de moins de 15%. Non seulement cette différence est une manifestation des différents niveaux économiques, mais elle est aussi une expression des politiques éducatives.

Les provinces les plus pauvres (Chiapas, Oaxaca ou Tlaxcala) ont le taux le plus bas d'accès (moins de 15%). Cependant, certains États avec un PNB moyen, par exemple Guanajuato enregistrent un taux semblable d'accès ¹⁴³. Pourquoi l'une des dix provinces les plus riches se trouve-t-elle parmi celles qui ont un taux d'accès les plus bas au pays? Dans les années 90 cette province a été gouvernée par le PAN, un parti conservateur qui a encouragé les universités privées ¹⁴⁴. La proportion des étudiants inscrits dans le privé atteignait 50% en 1999. Une autre étude montre que la politique d'enseignement dans cette province renforce l'inégalité en limitant l'accès au niveau supérieur d'éducation ¹⁴⁵.

¹⁴¹ Cette information a apparue dans La Jornada, 21 mai 2002.

¹⁴² Secretaría de Educación Pública (SEP). Mexican Higher Education. 1999.

¹⁴³ Guanajuato occupe la 10ème place des provinces en ce qui correspond à leur PNB et elle contribue à 3,23% du PNB national. Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática. (Disque Compacte). Mexique, 2000.

¹⁴⁴ Le programme SABES du gouvernement intègre les trois universités privées et l'université publique à distance.

¹⁴⁵ Guevara & Woitrin. *Quién quiere estudiar en la Universidad de Guanajuato?* Université de Guanajuato. 1999. p. 194.

Dans un pays où les inégalités sociales sont si accentuées, l'exclusion de l'enseignement supérieur implique un renforcement de l'exclusion sociale. La déclaration mondiale sur l'enseignement supérieur pour le XXI siècle suggère que « l'accès aux études supérieures doit être ouvert en pleine égalité à tous en fonction de leur mérite. Aucune discrimination ne peut être admise et nul ne peut être exclu de l'enseignement supérieur ou des domaines d'étude, niveaux et institutions pour des raisons reliées à la race, au sexe, sa langue, sa religion, son âge, non plus qu'à des distinctions économiques ou sociales¹⁴⁶ ».

Comme l'OCDE l'a observé, une des causes les plus importantes de l'accès limité à l'enseignement universitaire au Mexique est l'accès restreint au niveau préuniversitaire au pays. Dans son rapport, l'OCDE conseille d'ouvrir l'accès à ce niveau: « All candidates capable of benefiting from upper secondary education should be admitted. Steps should be taken to ensure that candidates with the same level of attainment should enjoy the same opportunities¹⁴⁷ ».

L'accès à l'université est au centre des demandes de l'opinion publique et des groupes concernés dans plusieurs pays, notamment dans ceux dits en voie de développement. Dans ce sens plusieurs théoriciens soutiennent le besoin d'une éducation inclusive avec une égalité d'accès ¹⁴⁸. Au Mexique l'accès est même institué par la loi générale de l'éducation du Mexique: « Les autorités éducatives prendront les mesures visant l'établissement des conditions permettant le plein exercice du droit à l'éducation de chaque individu, une équité éducative majeure, ainsi que la réussite de l'égalité d'opportunités d'accès et permanence dans les services éducatifs ¹⁴⁹ ».

¹⁴⁶ UNESCO. *Déclaration mondiale sur l'enseignement supérieur pour le XXI siècle vision et actions*. Section Actions prioritaires 1. (a). Paris, 1998.

¹⁴⁷ Organisation de coopération et développement économique (OCDE) *Overview of Mexican Higher Education Policy*, Paris, 1996.

¹⁴⁸ Voir Daniels et Garner. *Inclusive Education*. World year book of education 1999. ainsi que la *Déclaration mondiale sur l'enseignement supérieur au XXI siècle*, UNESCO, Paris, 9 octobre 1998.

¹⁴⁹ Ministère de l'Éducation Publique du Mexique. *Ley General de la Educación*. Article 33. 1993.

Cependant, le gouvernement fédéral considère que « la décélération de l'enseignement pré-universitaire est indépendante de la capacité du système pour y incorporer des étudiants¹⁵⁰ ». C'est-à-dire, que le gouvernement se désengage de l'accessibilité des jeunes mexicains à l'école préuniversitaire. Ainsi nous constatons un écart entre les lois et la réalité éducative du pays. De cette façon, la politique éducative a une primauté sur la loi.

D'après la typologie de Dale, l'encouragement des institutions privées pourrait être caractérisé comme un processus emprunté (*borrowing - imitation*). La présence des institutions privées n'est pas un phénomène récent, mais leur croissance (fulgurante et désorganisée) fut un fait saillant des années 90 et elle se poursuit en 2000 et 2001. Comme Muñoz l'a étudié, cette tendance est renforcée par l'idéologie dominante du marché du travail (celle des employeurs consultés).

Wietse de Vries partage avec nous cette réflexion, à savoir que: « Dans la pratique, il y a eu une stratégie de libéralisation de la croissance du secteur privé afin de diminuer la pression de la demande sur le secteur public. Ainsi, quand le secteur public a bougé graduellement vers la planification centrale, le développement du secteur privé a été laissé aux forces du marché¹⁵¹ ».

Par contre, le discours du Ministère stipule que l'augmentation du nombre des universités privées contribue à l'accès des jeunes à l'université: « la participation du secteur privé et la croissance de l'offre éducative ont généré que les institutions publiques offrent un plus grand nombre de places aux jeunes qui n'ont pas de ressources suffisantes pour financer leurs études supérieures¹⁵² ».

¹⁵⁰ Zedillo, E. Rapport annuel. (5o Informe de Gobierno. Poder Ejecutivo Federal. Presidencia de la Republica, Le 1er septembre 1999, p.166.

¹⁵¹ De Vries, Wietse. *Silencio y Ruidosos: las Politicas para la Educacion Superior en Mexico. Revista de la Educacion Superior*, No. 114, juin 2000, p. 4.

¹⁵² Ministère de l'Éducation Publique du Mexique (SEP) Informe de labores (rapport) 1998- 1999. p. 213-214.

De cette façon, nous constatons que la dynamique dans laquelle cette politique se développe est plus complexe. Elle est étroitement liée au financement, et son impact sur l'accessibilité est direct.

2 Un appui aux universités technologiques pour le développement des compétences requises par le marché du travail.

Comme nous avons observé dans le chapitre I, une des tendances internationales qui a eu un impact majeur sur l'éducation a été l'établissement de liens directs entre le secteur de la production et celui de l'enseignement. Ainsi, il faut adapter les universités pour former le personnel nécessaire afin de combler les besoins de l'industrie et de l'économie.

C'est ainsi qu'une de thèses les plus acceptées et encouragées par les gouvernements en place au Mexique est celle que l'enseignement, et particulièrement le supérieur, fournit les compétences requises pour la concurrence de l'économie dans le contexte de la mondialisation.

Ce discours officiel est aussi défendu par plusieurs auteurs tels que Rodriguez, qui suppose que le rôle de l'enseignement supérieur au Mexique « peut jouer dans une autosuffisance des capacités technologiques indispensables afin de maintenir une concurrence dans l'économie globale ¹⁵³ ».

Dans ce contexte, les universités technologiques ont été créées au Mexique suite aux recommandations internationales. En effet, l'OCDE commente: « Les pays ont retenu diverses solutions pour proposer tout un éventail de possibilités d'études tertiaires, adaptées aux parcours antérieurs et aux domaines d'intérêt des divers candidats ainsi qu'aux besoins de l'économie et de la société, certains pays ont crée de nouveaux établissements par exemple les universités technologiques au Mexique ¹⁵⁴ ». La politique de compétences vise

¹⁵³ Rodriguez Gomez. The Modernisation of Higher Education in Mexico. *Higher Education Policy*, No. 12, 1999.

¹⁵⁴ *Analyse des politiques d'éducation*. OCDE, Paris, 1999.

à former les cadres et travailleurs des industries installées suite au processus d'intégration au pays. Nous pouvons penser ici à la croissante industrie de l'assemblage automobile au Mexique, où on évalue au tiers le nombre de travailleurs détenant un diplôme dans ces effectifs¹⁵⁵.

Nous avons souligné précédemment la stagnation de la croissance des universités publiques. Par contre, les Universités technologiques ont connu une croissance de 37.6% entre 1996 et 1998. Par ailleurs, l'Institut Polytechnique national a connu une augmentation de 21% de sa population entre 1990 et 1999, étant le seul institut public avec un tel développement¹⁵⁶.

Au pays, on trouve 44 universités technologiques créées par le Ministère de l'éducation. De cette façon, ce Ministère a projeté que ces institutions compteront 3% du total des étudiants d'enseignement supérieur¹⁵⁷. Entre 1994 et 2000 le nombre d'universités est passé de 7 à 44, c'est donc dire que 37 universités ont été créées. Le nombre d'étudiants est passé de 994 à 40 000¹⁵⁸.

Ces chiffres montrent une claire politique gouvernementale pour accroître l'enseignement technique, même si ce choix représente davantage de dépenses. En effet, comme le signalent plusieurs chercheurs, le coût de ces institutions, par étudiant est de 22 000 pesos par année, tandis que pour une université publique, il est de 15 648 pesos par année¹⁵⁹.

Comme nous l'avons observé dans le chapitre I, cette approche est basée sur les compétences. Ainsi, dans les universités technologiques, le développement du curriculum

¹⁵⁵ Hirst & Tompson. *Globalization in Question*. Londres, 1996. p. 62.

¹⁵⁶ Communiqué Ministère de l'Éducation Publique du Mexique (SEP) 4 janvier 2000.

¹⁵⁷ Communiqué Ministère de l'Éducation Publique du Mexique (SEP) 27 mars 2000.

¹⁵⁸ Communiqué Ministère de l'Éducation Publique du Mexique (SEP) 13 octobre 2000.

¹⁵⁹ Observatorio Ciudadano de la Educación. *Los dilemas de las Universidades Tecnológicas*. Communiqué 4. Mexico, le 11 mars 1999.

est basé sur les normes de compétence du travail ¹⁶⁰. Ces institutions ont augmenté les crédits et modifié les cursus. Le système est rigoureux et minutieusement détaillé. Chaque compétence est décrite pour chaque métier. Dans ce sens, le gouvernement mexicain a établi le « Sistema Normalizado de Competencias Laborales », afin de consolider un système de classement des connaissances et compétences pour le marché du travail ¹⁶¹.

La politique de compétences est basée sur la théorie du capital humain qui propose grosso modo que l'éducation ou la formation puissent être conçues comme un investissement avec des retombées matérielles et financières dans l'avenir, d'une façon analogue aux investissements de capitaux. Ainsi, nous entendons souvent les politiciens dire que l'éducation est un investissement (les mexicains n'y font pas exception). Mais cela n'est pas une métaphore, c'est une claire traduction de la théorie du capital humain. Cette théorie a eu un impact majeur pour la conception des politiques éducatives. En effet, les gouvernements gardent le souci de former une main-d'oeuvre qualifiée, via des répertoires des habiletés et compétences recherchées. En faisant ceci, les États tentent de susciter la participation du milieu des affaires. De cette façon, la formation est perçue comme un investissement.

Au Mexique, le gouvernement a créé la « Direction Générale d'Éducation Basée sur les Compétences », au sein du Ministère de l'Éducation. Cette direction coordonne le programme auquel participent les collèges techniques Colegios Nacionales de Educación Profesional (CONALEP), les centres et instituts de formation pour le travail, les Bachilleratos (écoles techniques et industrielles) et particulièrement les susmentionnées universités technologiques. Ce programme totalise 656 établissements publics. Le Ministère a estimé que 168 000 étudiants et travailleurs seront formés avec les cours de compétences ¹⁶². Le Ministère d'Éducation certifie l'accréditation de centres qui "montrent l'accomplissement de critères de qualité dans le processus d'évaluation afin de devenir

¹⁶⁰ Dirección de Educación Tecnológica Industrial. Informe de Labores. 1997. Section: Desarrollo curricular. (Développement du curriculum.)

¹⁶¹ (Système Normalisé des Compétences du Travail) accordé par le Ministère de l'Éducation (SEP) et celui du Travail (ST) du Mexique, 1999.

¹⁶² Communiqué 203 du Ministère de l'Éducation Publique du Mexique, 9 avril 2000.

compétitifs". Le gouvernement recensait 148 centres d'accréditation pour la fin de l'année 2000.

Le ministère d'Éducation du Mexique annonçait au début de 2000 l'investissement de 400 millions de dollars US. pour le programme d'éducation basé sur les compétences du travail, pour l'équipement et la formation d'enseignants ¹⁶³. D'une part, cet investissement montre l'importance du programme, d'autre part, il faut souligner qu'il s'agit d'un prêt de la Banque Mondiale. Cette sorte de financement comporte une conditionnalité des politiques concernant les prêts.

La politique de compétences a une dimension internationale claire. Par exemple, le Ministère de l'Éducation du Mexique a annoncé que dans le cadre d'un accord entre ce ministère et le rectorat des collèges communautaires de San Diego, 80 enseignants d'éducation par compétences ont reçu « une certification internationale de compétence pour le travail ». Cette certification a une validité de quatre ans ¹⁶⁴.

La politique de compétences a une place majeure dans les négociations concernant l'intégration continentale. En effet, le Sommet des Amériques a établi la Commission Coordinatrice de Formation pour le Travail. Le plan d'action accordé par les pays membres est le suivant: « Fortifier la formation pour le monde du travail en tenant compte des différents secteurs sous plusieurs options et alternatives qui ont pour but la formation spécifique pour le travail, tels que privilégier la formation basée sur les compétences générales pour la production. Il sera particulièrement important d'établir des systèmes de compétences du travail, ainsi que l'adoption des nouvelles technologies¹⁶⁵ ».

¹⁶³ Communiqué 08 du Ministère de l'Éducation Publique du Mexique, 5 janvier 2000.

¹⁶⁴ Les organismes qui ont certifié sont: AWS Arizona, Ferris State University, Institut National d'Excellence de l'Automobile, Electronic Industries et l'International Society of Electronic Technicians. (Communiqué 641 du Ministère de l'Éducation Publique du Mexique, 3 novembre 1999.)

¹⁶⁵ Sommet des Amériques. Comisiones Coordinadoras. (Mexico, SEP)1999.

Par ailleurs, le programme de compétences du travail, soulève la question de décentralisation du système éducatif. En effet, nous observons une contradiction importante. Le gouvernement mexicain prône un discours décentralisateur du système éducatif (qu'on aborde à la fin de ce chapitre), mais paradoxalement il impose également ce programme de compétences à caractère clairement centralisé. Le Ministère d'éducation coordonne ledit programme de compétences avec d'autres organismes fédéraux ¹⁶⁶.

Il faut souligner que l'OCDE, organisme qui pourtant encourage la formation technologique, a fortement critiqué cette approche des répertoires de compétences pour le travail. Cet organisme souligne qu'il s'agit d'un système rigide de tendances tayloriennes ¹⁶⁷. (Dans ce sens Latapí, observe aussi une rigidité de l'approche, il ajoute que ce système ne correspond pas au monde des affaires et à l'industrie mexicaine, si diversifiée ¹⁶⁸.

Par ailleurs, le Régime de Compétence du Travail au Mexique a mis en place un programme qui vise à certifier les compétences des personnes qui n'ont pas accompli un programme d'études, particulièrement universitaire. Cette modalité sera appliquée à 21 spécialités. La certification de ces compétences sera sous la responsabilité du CENEVAL (Centre National d'Evaluation) ¹⁶⁹. Ainsi l'argument pour établir ces politiques est celui de resserrer les liens entre l'éducation et le milieu du travail. Or plusieurs études montrent que la formation technique ne garantit pas une insertion au travail. Martin Christopher, qui a étudié la formation technique au Mexique, juge que ce niveau fait face à des problèmes d'insertion au marché du travail. Il affirme: « But the mayor problem faced by technical

¹⁶⁶ Le Ministère signe des accords de formation des compétences avec d'autres ministères comme celui du tourisme. Voir. Communiqué 279 du Ministère de l'Éducation Publique du Mexique, 8 octobre 2000.

¹⁶⁷ OCDE. Review of Mexican Higher Education Policy. 1996. Chapitre 3.

¹⁶⁸ Latapí, Pablo. *Comentarios de la Reseña sobre las Políticas de Educación Superior en México, de la OCDE*. SEP, México, 1996.

¹⁶⁹ Acuerdo 286. Régimen de Competencia Laboral. Ministère de l'Education Publique. Novembre 2000.

college graduates is lack of positions in the type and the level of employment for which they were educated¹⁷⁰ ».

Comme une étude de l'OCDE l'a observé, l'ALENA se limite à l'élimination des barrières commerciales, il faut pourtant inclure la science et la technologie afin de parvenir à un véritable bloc économique. : « Toutefois, scientifiques et chercheurs se sont aperçus que nombre d'objectifs à long terme de l'ALENA ne seront atteints que si les capacités scientifiques technologiques du Mexique sont augmentées. Dans cette perspective, nombre de programmes ont été lancés sur une base pilote ou sont en préparation... Au fil du temps, des éléments concernant la science et la technologie seront incorporés dans le traité de manière formelle¹⁷¹ » .

Parallèlement à la promotion technique des universités, les politiques éducatives dédaignent la dimension théorique de l'enseignement. En effet, Nidia Buenfil et Granja ont étudié cette tendance pragmatique des dernières politiques éducatives au Mexique à limiter l'importance de la théorie dans les programmes éducatifs mis sur place. Les études de cas présentées par Buenfil montrent que cette tendance a été accentuée dans les années quatre-vingt dix, c'est-à-dire, lors de l'intégration économique. Par ailleurs, nous avons constaté cette tendance dans la plupart des études sur l'enseignement supérieur au Mexique que nous avons consultées. Cela a d'importantes implications pour l'enseignement. En fait cette absence de théorie a pour conséquence une dépolitisation du débat des programmes éducatifs. De cette façon, la production des connaissances soutient Buenfil, est isolée du développement d'autres domaines de la connaissance¹⁷². Comme le souligne Buenfil, la disparition du débat théorique du domaine éducatif nuira à la production du savoir dans ce secteur et portera finalement atteinte à la pratique de l'éducation.

¹⁷⁰ Christopher, Martin . *Post-compulsory education in UK and Mexico*. Compare, Vol. 26 n. 2 juin 1996. p143

¹⁷¹ OCDE. *La Recherche Universitaire en Transition*, Paris, 1998. p. 59.

¹⁷² Buenfil Burgos, Rosa Nidia. *The Theory in Curriculum for Educational Researchers: a Mexican Exemple*. Revue Internationale de l'Education. Vol.45, No. 5,6. 1999.

La politique de compétences suivie au Mexique est basée sur la norme de compétences au travail. De cette façon, le gouvernement prétend former les étudiants pour les adapter au milieu industriel et encourager le développement technologique et économique. Nous reconnaissons également que la politique de compétences est intégrée aux politiques de financement puisque sa mise en place a reçu le soutien des prêts de la Banque mondiale. Cette institution supranationale conditionne les politiques qu'elle finance.

Nous avons mentionné l'étude de l'OCDE sur l'enseignement universitaire au Mexique. Cette étude, commandée par le gouvernement mexicain en 1994 a été présentée en 1996 par l'OCDE. L'impact de cette étude sur les politiques gouvernementales est important. En effet, le ministère de l'Éducation publique du Mexique affirme que les recommandations de cet organisme coïncident avec les politiques dans le Programme de Développement Éducatif 1995-2000 (PDE) en ce qui concerne les priorités qualitatives et quantitatives, la différenciation institutionnelle, la diversification des programmes, le développement du personnel, l'équité, l'importance sociale et économique de l'enseignement supérieur et la direction du système ¹⁷³.

3 Le rapprochement Entreprise- Université et diversification des sources de financement

Nous avons commenté qu'une tendance de grande importance à l'échelle internationale est celle de la diversification des sources de financement. Au Mexique, cette politique a été établie « comme priorité » depuis 1991 par le gouvernement à travers le Consejo Nacional para la Planeación de la Educación Superior. Ce principe a été repris par le programme éducatif 1995-2000. En 1996 le rapport de l'OCDE sur l'enseignement supérieur au Mexique recommande cette diversification des sources de financement, entre autres avec l'augmentation des frais de scolarité.

En outre, des institutions telles que la Banque mondiale, appuient ouvertement la diversification de ressources et la participation du secteur privé. La Banque mondiale

¹⁷³ Ministère de l'Éducation Publique du Mexique. (SEP) Seguimiento de las resenas de políticas Educativas nacionales: La Educación Superior en México, Juillet 2000.

affirme: « Elle continuera d'accorder la priorité aux pays disposés à adopter un cadre de politique général pour l'enseignement supérieur qui mette l'accent sur la différenciation des structures institutionnelles et sur la diversification de ressources, et qui associe davantage les prestataires et les sources privées de financement ¹⁷⁴». Ceci est important en Amérique latine puisque souvent les universités de la région font appel aux organismes internationaux d'assistance.

Il faut noter que la déclaration mondiale sur l'enseignement supérieur de l'UNESCO met l'accent sur le caractère public de cet enseignement. Ce caractère est en avant du besoin de la diversification des sources de financement. « L'enseignement supérieur doit être perçu comme un service public. La diversification des sources de financement, public et privé, est nécessaire, mais le soutien public à l'enseignement supérieur et à la recherche reste essentiel pour que les missions éducatives et sociales soient assurées de manière équilibrée¹⁷⁵». En effet, le soutien public de l'enseignement supérieur est à la base pour accomplir les missions. Cependant, au Mexique, le gouvernement a misé davantage sur cette diversification, provoquant certains déséquilibres dans plusieurs domaines. Toutefois, les résultats de ces politiques restent mitigés.

Kent quant à lui réfère aux réformes visant la diversification de revenus des universités mexicaines: « On a incité les universités publiques à accroître leurs propres revenus provenant des droits d'inscription et de la vente de services, et mis au point des tests nationaux de compétence pour les diplômés de certaines professions (droit, dentisterie et génie) ¹⁷⁶ ».

La politique du gouvernement fût la diminution ou la stagnation du financement afin de permettre ainsi la diversification des sources de financement. Il faut reconnaître que dans la période à laquelle nous référons, il se produit une importante crise économique (en 1995) et

¹⁷⁴ Banque mondiale, Priorités et stratégies pour l'éducation, Banque mondiale, Washington, 1995, p.156.

¹⁷⁵ Voir chapitre 12 de : Déclaration mondiale sur l'enseignement supérieur pour le XXI siècle vision et actions, UNESCO, Paris, 1998.

¹⁷⁶ Kent, Op. Cit., p. 90.

des coupures (en 1998), dès lors, la politique éducative fut clairement la stagnation du financement ¹⁷⁷. Nous constatons que cette tendance correspond aux politiques des réformes poursuivies dans plusieurs pays au cours des années 90, comme ce fut le cas au Canada et dans ses provinces.

Comme nous avons observé dans le chapitre I, le rapprochement entre l'université et l'entreprise est une partie de la diversification des sources de financement et constitue un des principes les plus importants des politiques internationales. Cet élément est étroitement lié à la politique de compétences, et pour certains auteurs, ce rapprochement est une conséquence des coupures budgétaires dans l'enseignement supérieur. En effet, Newson souligne que l'exigence de collaboration entre l'université et les entreprises est le résultat direct du manque de financement public ¹⁷⁸. En ce qui concerne le Mexique, nous avons observé que le financement des universités mexicaines a diminué en termes réels au cours des années 90.

Une politique capitale à l'égard des universités au Mexique consiste à encourager les liens université-entreprise. Dans ce sens, l'association d'universités du Mexique (ANUIES) et le Conseil de la Science et la Technologie (CONACYT), institutions qui supportent activement cette politique, ont fait un bilan des liens entre l'Université et l'entreprise au pays ¹⁷⁹. Cette étude portant sur 247 institutions éducatives et de recherche, tant publiques que privées montre que 82% des universités ont des liens avec les institutions hors du campus (publiques ou privées). Ladite étude montre qu'il y a une absence de cadre légal pour établir ces relations, ce qui pose divers problèmes légaux et administratifs. Également, elle montre un manque d'infrastructures, telles que les centres "incubateurs", les fondations et les centres de compétitivité.

¹⁷⁷ Secretaria de Educacion Publica. (Ministère de l'Education). Profil of Education in Mexico. Mexique, 1999.

¹⁷⁸ Newson, Janice. *Constructing the "Post-Industrial University"*, Altbach The Funding Higher Education, New York. 1993, p. 292.

¹⁷⁹ Casalet, M. & Casas R. *Un diagnóstico sobre la vinculación Universidad - Empresa*. Conacyt - ANUIES. Mexico, 1998.

Par ailleurs, l'étude de l'OCDE sur l'enseignement supérieur mexicain souligne le besoin de rapprocher l'industrie et le secteur technologique de l'éducation. Dans ce sens, cette organisation conseille le développement des projets universitaires avec les chambres de commerce locales¹⁸⁰. Kent souligne que l'établissement des liens entreprise-université au Mexique est limité à cause de la tradition et de la culture locales: « Dans un pays doté d'une solide tradition étatisée ardent défenseur de la séparation de l'enseignement supérieur public et de l'entreprise, il est significatif, sous l'angle culturel, que les structures administratives de ces nouveaux établissements prévoient la présence de membres de l'industrie locale¹⁸¹ ».

Cependant, comme Latapí l'a étudié, le manque de liens avec le secteur privé n'est pas la responsabilité exclusive des universités. Latapí soutient, suite aux recommandations de l'OCDE dans le même sens, que « le succès mitigé des essais visant à établir des liens entre l'université et le secteur productif sont une conséquence d'un manque d'intérêt réciproque et l'hétérogénéité du secteur productif au pays¹⁸² ». En effet, depuis qu'au Mexique on commence à parler de cette politique, il y a de peu d'intérêt de la part des entreprises à établir un rapprochement sérieux avec l'université¹⁸³.

Néanmoins, le Ministère de l'éducation publique du Mexique informe qu'en réponse à l'observation de l'OCDE sur le manque de liens entre l'enseignement supérieur et l'économie, il organise « En premier lieu l'incorporation de critères des entreprises sur la réforme des programmes et l'innovation, la recherche coopérative et les projets de développement et l'enseignement¹⁸⁴ ». Dans ce même rapport, le ministère nous informe

¹⁸⁰ Organisation de Coopération et Développement Économiques. (OCDE) Review of Mexican Higher Education Policy. Directorat for Éducation, Employment, Labor and Social Affairs. Education Committee. Paris, 1996.

¹⁸¹ Kent, Op. Cit. p. 90.

¹⁸² Latapí, Pablo. *Comentarios de la Reseña sobre las Políticas de Educación Superior en México, de la OCDE*, Ministère de l'éducation, SEP, 1996. p.15.

¹⁸³ Litvak, J. Conférence La modernité éducative du gouvernement du Mexique. FLACSO, Mexico, septembre, 1988.

¹⁸⁴ Ministère de l'éducation publique du Mexique (SEP). Seguimiento de las reseñas educativas nacionales: La Educación Superior en México, OCDE. juillet 2000.

de « la promotion d'un nouveau modèle de liens avec l'économie dans lequel les représentants du gouvernement local, les services publics et les entreprises participent dans le design de programmes nouveaux et dans la révision de ceux qui existent. Dans ce modèle, les institutions d'enseignement supérieur et les entreprises signent des ententes afin d'appliquer la formation et la pratique dans le lieu du travail ¹⁸⁵ ». Nous constatons l'existence de divers facteurs déterminant les liens entreprise-université. Plusieurs universités privées ont déjà une tradition de rapports avec le privé, notamment l'Institut Technologique de Monterrey (ITESM). En fait, cette institution a été créée dans le but de former des cadres pour les nombreuses industries développées à Monterrey.

Kent insiste sur le fait que les liens de l'université avec le secteur privé au Mexique sont embryonnaires. « Des liens commencent à se créer entre les départements d'ingénierie et des centres de recherche, d'une part, et l'industrie locale d'autre part mais on ignore encore s'ils donnent lieu à des innovations importantes ou si l'essentiel de l'activité porte sur des services de consultation ou d'enseignement. Cette tendance très récente de l'enseignement supérieur mexicain semble en particulier prendre racine dans les universités et les instituts technologiques les plus actifs et les mieux établis, mais il ne s'agit en aucun cas d'un engouement qui aurait saisi l'ensemble du système ¹⁸⁶ ».

La politique économique au Mexique a encouragé l'installation d'entreprises transnationales (ce que Reich appelle global webs) au pays dans le but d'industrialiser le pays en transférant de la technologie ¹⁸⁷. En effet, de nombreuses compagnies se sont établies au pays dans les années quatre-vingt-dix. Le gouvernement a encouragé et même financé l'établissement des grandes corporations en sol mexicain.

Les politiques du gouvernement ont promu le principe selon lequel ces entreprises pourraient représenter un transfert de technologies. Dans ce processus, les universités

¹⁸⁵ Ministère de l'éducation publique du Mexique (SEP). Op. Cit., p.4.

¹⁸⁶ Kent, Op. Cit. p.91.

¹⁸⁷ Voir Reich, Robert. *The Work of Nations*, A.A. Knopf, New York, 1991, Chapitre 10, The Global Web, p.110-118.

devraient jouer un rôle central. De cette façon l'État encourage les liens entreprises-université. Néanmoins, il n'y a pas de preuve pour établir une telle relation. En effet, plusieurs études comme par exemple celles de Unger, montrent que les grandes corporations au Mexique n'ont pas adopté de politique concernant l'innovation technologique ou le transfert de technologies et une coopération presque nulle avec les universités locales.

Suite à de nombreuses études, Unger a conclu que les entreprises transnationales au Mexique ont contribué d'une façon limitée au développement de la science et la technologie: « the results on producing, trade, R&D, patents and other contractual features suggests that local learning and the development of domestic capabilities do not necessarily follow under foreign firms leadership of industry. On the contrary, we should assume serious reserves concerning the effects of current foreign firms practices imposed on the Mexican Innovation System. Most of the estimates indicate rather limited contribution of these firms to domestic innovation capabilities, and this is probably more pronounced in the operating of large foreign firms¹⁸⁸ ».

La politique de rapprochement de l'entreprise à l'université, promue par les institutions internationales (OCDE) la Banque mondiale et par les organismes nationaux (CONACYT, ANUIES et Ministère de l'Éducation) est une des priorités des politiques globalisantes sur les universités mexicaines. Comme nous avons observé, cette politique est étroitement liée à celle du financement. Selon la typologie de Dale, nous pouvons la classer comme une politique de dissémination, puisqu'elle vise à uniformiser cette tendance à partir d'organisations internationales comme l'OCDE. En effet, les organismes ont encouragé les liens unissant l'entreprise à l'université.

¹⁸⁸ Unger, Kurt. *Globalization of Mexican Innovation System: Foreign Firms and Imported Technology*. El Mercado de Valores. BANCOMEXT, Mexico, janvier- février 2000, p.22.

Par ailleurs, Newson a mis en lumière la stratégie de diminuer le financement des universités afin de les obliger à établir des collaborations avec des corporations¹⁸⁹. Nous avons détecté cette stratégie formulée de façon explicite.

D – LE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS

Le financement est au centre des débats sur l'enseignement supérieur puisqu'il joue un rôle déterminant pour la définition des politiques éducatives du contexte de la mondialisation.

- Tel que mentionné précédemment (cadre légal), le gouvernement du Mexique subventionne les universités publiques via deux modes (ordinaire vs extraordinaire). Comme il est indiqué dans le tableau 1-A « Subventions aux universités publiques au Mexique », les subventions ordinaires sont ajustées annuellement à la croissance des coûts : dépenses d'opération et ressources humaines et dépenses de projets de spéciaux. Un troisième type de subvention est accordé afin de couvrir la croissance annuelle de l'offre éducative.

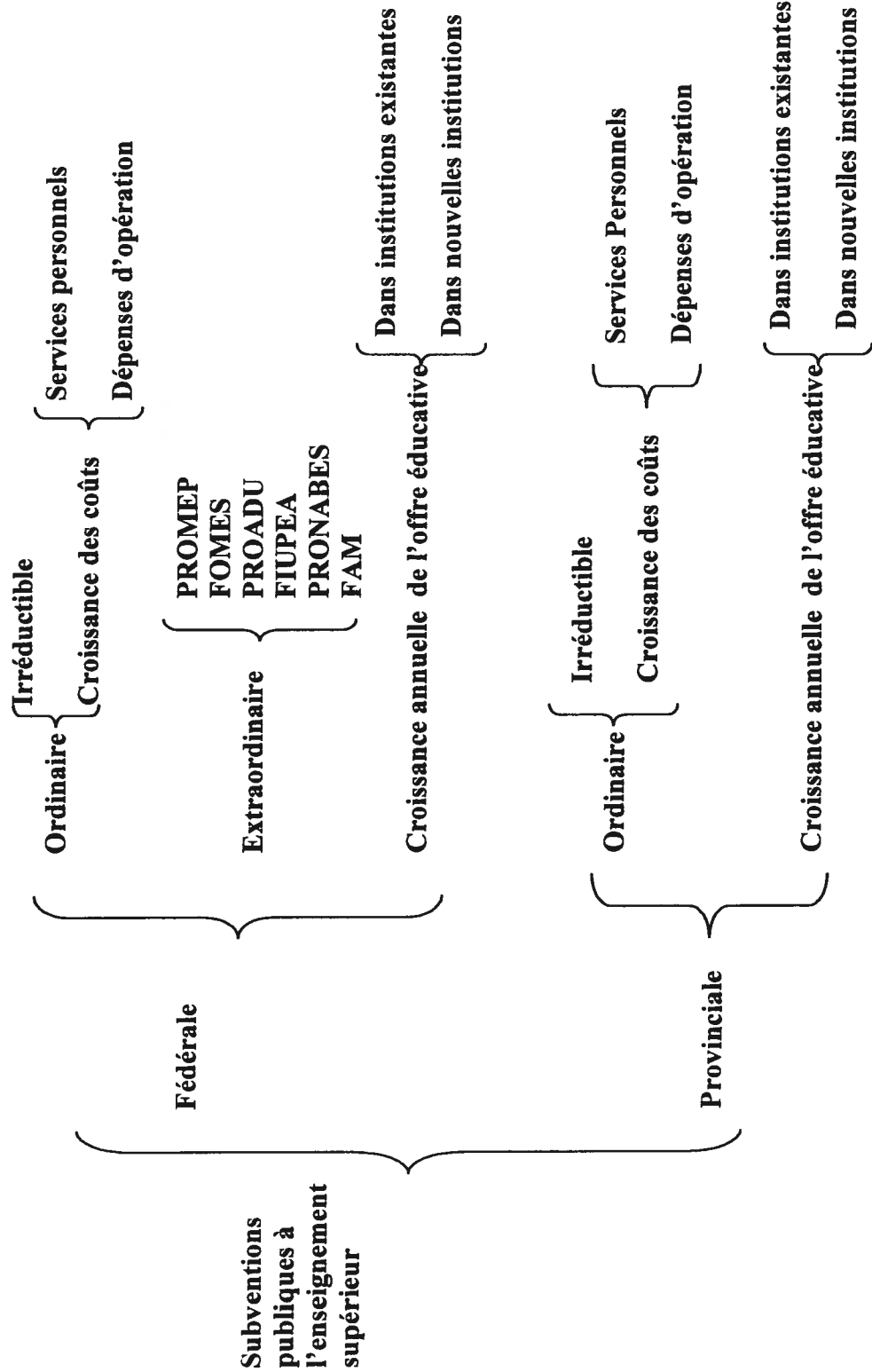
Les augmentations relatives aux dépenses opérationnelles sont autorisées par le ministère de Revenu (Secretaria de Hacienda y Crédito Publico) à partir de la politique salariale du gouvernement fédéral. Ces augmentations correspondent aux salaires et aux prestations calculées par des formules autorisées par ce même ministère.

Financement ordinaire

Le financement des universités au Mexique est fort complexe. À défaut de procédures claires et de normes nationales, il avait été sujet des accords politiques et corporatifs pendant longtemps. Au cours des années, le financement est devenu hautement politisé.

¹⁸⁹ Newson, Janice. *Constructing the Post-Modernity University: Institutional Budgeting and University Corporate Linkages*. Altbach, & Johnstone, *The funding of Higher Education*, New York, 1993, p. 292.

Subventions aux universités publiques au Mexique
Tableau 1-A



L'irrégularité, le manque de clarté et les négociations politisées ont eu pour effet des inéquités et déséquilibres dans le financement du réseau des universités publiques.

Au cours des années quatre-vingt-dix les mécanismes et les critères pour accéder aux fonds publics ont été questionnés par les universités défavorisées, mais le schéma a néanmoins continué. Certains mécanismes du financement des universités commencent à changer. En effet, Kent décrit des réformes apportées à ce sujet par les politiques officielles au Mexique qui sont en train de changer: « De nouveaux mécanismes ont en partie remplacé le procédé traditionnel d'octroi aux institutions publiques des subventions globales, calculées lors de négociations politiques individuelles entre les recteurs et les pouvoirs fédéraux. On n'a certes pas tout à fait abandonné ce mode d'allocation profondément enraciné et consacré par l'usage¹⁹⁰ ».

Pourquoi n'y a-t-il pas un nouveau modèle de financement national? Comment devrait-il être appliqué? Quelle est la position des universitaires à ce sujet? Ces questions sont centrales pour le développement d'un financement approprié pour le réseau des universités publiques. C'est pourquoi nous approcherons les acteurs de l'université lors des études de cas dans le chapitre suivante (IV).

Cependant, il est à remarquer qu'en l'an 2000, un groupe de recteurs d'universités ont convenu un schéma de financement à partir de critères de coûts par étudiant, taux de diplomation, capacité de réaliser de la recherche. L'association des universités (ANUIES) a informé que des critères concernant les activités culturelles seraient ajoutés. La plupart des recteurs se sont exprimés en conformité avec ce nouveau schéma puisqu'il amène la clarté et vise à réduire l'inégalité existante et à substituer les critères politiques pour l'octroi de subventions¹⁹¹.

¹⁹⁰ Kent, Op. Cit., p. 90.

¹⁹¹ Journal *La Jornada* le 28 mai 2000.

-Subventions extraordinaires

Etant donné que le modèle universitaire est en définition, le gouvernement se centre sur la conception et mise en marche des subventions extraordinaires (c'est-à-dire complémentaires à l'allocation régulière). Selon le ministère de l'éducation publique, les subventions extraordinaires ont pour objectif d'améliorer et assurer la qualité de l'enseignement supérieur à travers divers programmes (notons que les acronymes sont en espagnol):

- 1- Programme d'amélioration de la formation des professeurs (PROMEPE), celui-ci vise entre 1996 et 2006 à atteindre les standards internationaux de formation et pratique du personnel académique.
- 2- Le Fonds pour la modernisation de l'enseignement supérieur (FOMES) dont l'objectif est l'amélioration de la qualité des programmes éducatifs en amplifiant et modernisant l'équipement de laboratoires, ateliers, les réserves bibliographiques, les moyens d'information académique, l'actualisation des plans et programmes d'étude (curriculum), le soutien individuel et de groupe aux étudiants, etc.
- 3- Le Fonds d'investissement pour les universités publiques des provinces ayant des programmes évalués et accrédités (FIUPEA) qui a pour objectif l'appui aux programmes reconnus par le Conseil pour l'accréditation de l'enseignement supérieur (COPAES).
- 4- Programme d'appui au développement universitaire (PROADU) qui appuie les actions ponctuelles de collaboration nationale et internationale de professeurs.
- 5- Fonds d'apport multiple (FAM) qui a pour but la modernisation de l'infrastructure physique des institutions d'enseignement supérieur.

Les programmes extraordinaires sont en pleine expansion depuis dix ans. Par exemple, les programmes FOMES (Fonds pour la modernisation de l'enseignement supérieur) en 1994 avaient canalisé une somme de 321,3 millions de pesos, somme qui a presque doublé à

597,3 millions en 1999. (Nous allons mentionner d'autres programmes dits extraordinaires dans la section d'évaluation).

Cependant, il faut se demander quel a été le développement réel des subventions aux universités. Les chiffres officiels du financement pour l'enseignement supérieur indiquent que le gouvernement a augmenté de 10 % les montants alloués à ce niveau¹⁹². Toutefois, plusieurs analystes remettent en question cette version, par exemple, le groupe de chercheurs "Observatorio Ciudadano" qui a fait des calculs avec l'argent constant (éliminant le facteur inflation entre 1994-1999). En 1994, le financement s'élevait à 8 593,6 millions de pesos. En 1995 il fut de 7 232 millions de pesos. En 1996, 7013 millions de pesos et en 1999, 7212.7 millions de pesos. C'est donc dire que le financement a diminué de 3%¹⁹³.

Également, nous pouvons calculer le financement alloué à l'enseignement supérieur à partir du PNB. En 1995 il fut de 0,59%, en 1996, 0,54%, en 1997, 0,50%, en 1998, 0,49% et en 1999, 0,48%¹⁹⁴. C'est donc dire que le pourcentage alloué aux universités a diminué de 0,11%. Il faut mentionner que le pourcentage actuel alloué aux universités est presque la moitié de la moyenne des pays membres de l'OCDE. Ainsi, le montant du financement a diminué si on tient compte qu'en 1994 le nombre d'étudiants inscrits était de 978 220, tandis qu'en 1999, c'était 1 143 000 soit une croissance de 16,9%.

Au Mexique, l'une des expressions du financement insuffisant des universités est sans doute le manque de ressources pour engager des professeurs à plein temps. En effet, selon les chiffres officiels, en 1994 il y avait 133 000 professeurs en excluant les écoles de formation de professeurs. C'est-à-dire, qu'il y avait 10 étudiants par professeur. Cependant,

¹⁹² Voir les rapports annuels du gouvernement fédéral section éducation. Le financement est passé de 9 000 millions de pesos en 1994 à plus de 20 000 millions en 1999.

¹⁹³ Observatorio Ciudadano de la Educacion. Comunicado 34 Dans le journal la Jornada le 16 juin 2000. (Groupe d'académiciens formé par de nombreux chercheurs tels que Latapi, Ibarrola, Munos Izquierdo parmi des professionnels de la science de l'éducation).

¹⁹⁴ Source: Association Nationale des Universites du Mexique. (ANUIES). Rapport statistique, 1999.

le nombre de professeurs à plein temps était de 30%, les professeurs à temps partiel représentaient 8% du total et le reste étaient des chargés de cours. Les conséquences de cette situation sont profondes. Les chargés de cours ne disposent pas de temps pour faire de la recherche. Les conditions du travail des chargés de cours étant déficientes, cela affecte fortement la qualité de l'enseignement.

Ajoutons que la croissance du nombre des universités pendant les dernières années, a causé un manque de formation des professeurs, se manifestant par le bas taux de doctorats. Comme le jugent l'OCDE et l'Association des universités (ANUIES), cela démontre « qu'il y a des raisons pour inférer une fragilité des corps professoraux des universités au Mexique¹⁹⁵ ».

Cette diminution des fonds alloués aux universités, et la politique de diversification de sources de financement nous conduisent à une question essentielle, à savoir à qui revient la responsabilité de l'enseignement supérieur? En ce qui concerne les niveaux du gouvernement, le système législatif en cours nourrit cette ambiguïté. En effet, le chapitre I de la loi Fédérale de l'enseignement supérieur dit que « La fédération, les États et les municipalités vont fournir de façon coordonnée, le service de l'enseignement supérieur, en prêtant attention à leurs besoins et possibilités¹⁹⁶ ». En général, le gouvernement fédéral alloue en proportion plus de la moitié des fonds pour les universités publiques, comme le montre le tableau 2 (première colonne).

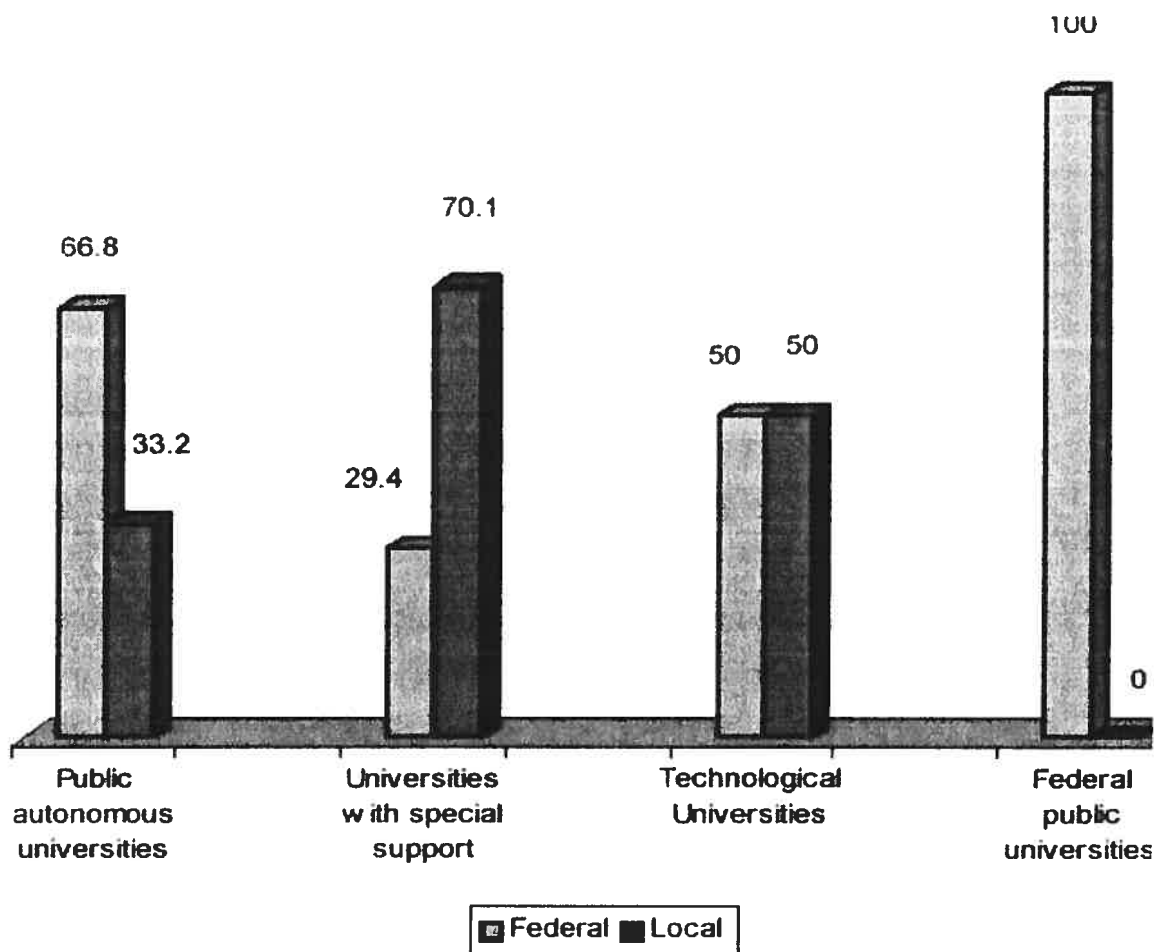
Alors le financement dépend en grand partie du gouvernement fédéral. Or, celui-ci a éprouvé des problèmes économiques au cours des dernières années, problèmes qui ont donné lieu à des restrictions budgétaires successives, entre autres dans les programmes éducatifs. Cependant comme nous avons observé, le gouvernement souhaite la participation du privé. Mais encore, cette politique semble éprouver des difficultés. En effet, le privé apporte 0,06% du PNB dans l'innovation technologique. D'après le Conseil National de

¹⁹⁵ La Educación Superior en el Siglo XX. chapitre 2.5.3. El personal académico, ANUIES, 1998.

¹⁹⁶ *Ley para la Coordinación de la Educación Superior*, Diario Oficial de la Federación, México, 29 décembre 1978.

Science et Technologie du Mexique, (CONACYT) les entreprises privées au Mexique sollicitent plutôt les services des universités américaines et les entrepreneurs n'ont pas d'intérêts à s'associer aux universités¹⁹⁷.

Tableau 2. Proportion du financement fédéral aux universités publiques.



Nous identifions donc un problème de volonté politique ainsi que de disponibilité économique pour financer les universités. Même si le gouvernement dispose de fonds pour l'enseignement supérieur, il y a des groupes et institutions qui questionnent cette allocation. Par exemple, la Banque mondiale critique ces subventions versées puisqu'elles sont allouées au détriment des plus démunis inscrits dans les écoles publiques de l'enseignement

¹⁹⁷ Voir déclarations du directeur du CONACYT Carlos Bazdresh, La Jornada, 16 avril 1999.

primaire, insuffisamment financées. Cet argument a été largement utilisé par les groupes conservateurs au Mexique pour demander une augmentation des frais de scolarité et diminuer le financement des universités¹⁹⁸. Le financement devient encore un enjeu politique.

Mentionnons que le Mexique a été l'un des pays récepteurs de prêts de la part de cet organisme pour le soutien à plusieurs projets éducatifs. Nous constatons que les politiques éducatives du Mexique répondent aux diverses conditions imposées par la Banque mondiale. En effet, la Banque Mondiale prête au Mexique, sur 29 opérations actives, un montant totalisant 3 300 millions de dl US¹⁹⁹. Par exemple, la Banque mondiale a prêté 180 millions de dollars pour le financement des universités en 1999, ce prêt arrive à échéance en 2004.

Quant au Fonds Monétaire International, les montants prêtés sont nettement plus élevés et ils sont octroyés sous conditions de politique économique²⁰⁰. Comme nous avons vu, ces politiques ont fortement influencé les politiques éducatives, surtout en ce qui a trait au financement. Nous constatons que les institutions comme la Banque Mondiale produisent une uniformisation à partir de leurs recommandations relatives aux politiques éducatives. Selon McGinn, cela réduit les possibilités, pour la communauté internationale, de tirer des leçons à partir de la diversité des expériences.

Les politiques de financement sont influencées par des organismes internationaux dans le cadre de la mondialisation, tels que l'OCDE. Le ministère de l'Éducation publique prend des mesures à partir de 1997, visant une révision des mécanismes financiers, tel que

¹⁹⁸ Voir Resendiz, Daniel. *Futuros de la Educación Superior en México*. Reforma, 2002. Il affirme que le gouvernement mexicain investi 1,5 fois plus d'argent que les pays développés. (chiffre intenable), cela représente une injustice sociale. Aussi, voir Sarmiento, Sergio série d'articles, Reforma en janvier 2000.

¹⁹⁹ Rapport: The World Bank Group, Country brief Mexico, Janvier . 2000.

²⁰⁰ Voir le plaidoyer de la politique économique lors de l'approbation d'un crédit, Communiqué: IMF Completes Mexico review and Approves US\$1.2 Billion credit. 17 mars 2000, IMF External Relations Department.

proposé par l'OCDE²⁰¹. Cet organisme recommandait une révision du concept d'autonomie universitaire au Mexique visant à réformer les universités²⁰².

Les conditions d'accès au financement public sont étroitement liées aux programmes d'évaluation officielle. Nous observerons que cette conjonction joue un rôle important pour la mise en place des politiques nationales au Mexique à l'égard des universités.

²⁰¹ Ministère de l'éducation publique. (SEP) Seguimiento de las reseñas de políticas educativas nacionales: La Educación Superior en México, OCDE, juillet 2000.

²⁰² OCDE. *Review of Mexican Higher Education Policy*, Paris, 1997.

E – ÉLÉMENTS CONNEXES

Nous avons considéré deux éléments connexes de grande importance. D'une part, comme nous l'avons observé (chapitre 1), l'évaluation institutionnelle est centrale pour le développement des universités et elle est étroitement liée au financement. D'autre part, la décentralisation du système éducatif est un processus ayant un impact sur la distribution de fonds du gouvernement fédéral aux universités.

1. L'évaluation institutionnelle et le financement

Au Mexique, nous pouvons constater que le Ministère de l'Éducation Publique a mis en place des systèmes d'évaluation pour appuyer les politiques d'enseignement supérieur, dont le financement²⁰³. Mentionnons deux formes d'évaluation de ces politiques: les examens standardisés et l'évaluation des institutions. La deuxième est directement liée au financement.

Quant aux examens standardisés, le ministère de l'éducation du Mexique (SEP) informe que les études de l'OCDE et son propre bilan ont indiqué le besoin d'établir des mécanismes de sélection uniformes. Un avancement dans ce sens fut l'établissement en 1996 d'un examen commun pour toutes les écoles préuniversitaires de la ville de Mexico et de ses banlieues. Cette expérience peut maintenant être adaptée à d'autres provinces, suggère le ministère²⁰⁴. Certaines universités sont concernées par cette mesure parce que, comme l'UNAM, elles possèdent des collèges préuniversitaires.

Au niveau universitaire, le gouvernement a établi un examen général d'admission aux universités publiques. Selon le gouvernement fédéral, "la généralisation de l'application de l'examen d'admission à 137 institutions d'enseignement supérieur contribue à l'amélioration

²⁰³ Voir Gago et Mercado del Collado, *La evaluación en la Educación Superior Mexicana*. Revista de la Educación Superior. octobre-décembre 1995, ANUIES, 61-86.

²⁰⁴ Ministère de l'Éducation du Mexique. SEP. *Seguimiento de las Reseñas de Políticas Educativas Nacionales: La Educación Superior en México*, OCDE, Juillet 2000.

de la qualité des programmes académiques²⁰⁵ ». Néanmoins, si la majorité des universités publiques appliquent l'examen du CENEVAL, 12 institutions ont refusé d'utiliser cet examen²⁰⁶ .

Nous constatons que le Centre national d'évaluation (CENEVAL), créé en 1993, a été un important outil pour la concrétisation des politiques. Il faut souligner que l'OCDE a conseillé avec insistance la poursuite de cette institution au système éducatif mexicain: « A further step would be the creation of national criteria for knowledge and skills in each stream...One extremely positive point is task has already been embarked on...by CENEVAL its quite remarkable work should be given determined support, in recognition of the need for its continuation²⁰⁷ ». Le ministère de l'éducation publique du Mexique a clairement suivi ces recommandations de l'OCDE visant à appuyer le CENEVAL²⁰⁸.

Plusieurs auteurs ont critiqué l'application des examens standardisés, les jugeant comme une intrusion dans la vie des universités. La mise en place des examens d'admission à l'université et d'examens généraux sont critiqués comme une standardisation du système universitaire national, visant une harmonisation avec les systèmes internationaux. (Notamment par l'incorporation de la politique de compétences). Cette standardisation témoigne d'une centralisation croissante du système universitaire. D'autres auteurs trouvent cette standardisation comme étant une mesure positive. Par exemple, Didou Aupetit soutient que: « les politiques (des examens généraux) ont résolu une situation problématique au pays, à savoir la diversité des apprentissages de base. Les contenus et la structure des programmes étaient déterminés de façon indépendante pour chaque université autonome²⁰⁹ ».

²⁰⁵ Rapport annuel. 5o Informe de Gobierno. Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la Republica, 1 septembre 1999, p. 167.

²⁰⁶ Journal *La Jornada*, le 29 décembre 1999.

²⁰⁷ OCDE. Review of Mexican Higher Education Policy, 1997, p. 56.

²⁰⁸ Ministère de l'éducation publique du Mexique (SEP) Seguimiento de las Reseñas de Políticas Educativas Nacionales: La Educación Superior en México, OCDE, (Section: Calidad), juin 2000.

²⁰⁹ Didou Aupetit, Silvie. Macroregionalización y Políticas de Educación Superior: México ante el TLCAN, *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, septembre 2000.

Quant à l'évaluation institutionnelle, les « Comités Interinstitutionnels pour l'évaluation de l'Enseignement Supérieur » (CIEES) sont neuf corps collégiaux, formés par des académiciens d'institutions de l'éducation supérieure représentant diverses régions du pays. Ils ont pour mandat l'évaluation interinstitutionnelle des programmes, fonctions, services et projets substantiels des institutions. Ces comités ont été créés en 1991 via un accord de collaboration entre les institutions d'éducation supérieure et le gouvernement fédéral, au sein de la *Coordinación Nacional para la Planificación de l'educación Superior* (CONPES). Ceci s'est effectué dans le cadre d'une concertation entre le Ministère de l'Education Publique (SEP) et l'Association Nationale des Universités et Institutions d'Education Supérieur (ANUIES).

Dans l'accord de création des comités d'évaluation (CIEES), il a été spécifié que l'évaluation interinstitutionnelle, à travers des pairs académiques, a pour mandat de procéder à ²¹⁰ :

1. L'évaluation diagnostic sur la situation des fonctions et programmes d'enseignement supérieur dans un domaine déterminé.
2. L'accréditation et la reconnaissance pouvant être octroyées aux unités académiques ou programmes spécifiques dans la mesure où ceux-ci remplissent les critères et standards de qualité, conventionnellement établis.
3. L'approbation de projets ou programmes cherchant des appuis économiques additionnels, à la demande d'organismes de l'administration publique qui fournissent les ressources budgétaires.

Nous avons souligné le point numéro 3 afin d'attirer l'attention sur le fait que ces mécanismes d'évaluation ont un impact direct et croissant sur l'allocation des fonds du gouvernement fédéral sur les universités. C'est pourquoi les universités montrent un intérêt à participer à l'évaluation des programmes. Il faut noter qu'il est spécifié l'existence « des

²¹⁰ Ministère de l'éducation publique du Mexique (SEP) Los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), Mexico, novembre 2002.

appuis économiques additionnels », c'est-à-dire, les programmes qui rentrent légalement dans le cadre des subventions dites extraordinaires du gouvernement fédéral. Les CIEES ont comme objectif l'appui des travaux du Système National d'Evaluation de l'Enseignement Supérieur, qui considère trois niveaux d'action :

- 1- L'auto-évaluation, réalisée par les propres institutions d'enseignement supérieur.
- 2- L'évaluation interinstitutionnelle faite par les pairs académiques et conduite par les CIEES.
- 3- L'évaluation globale du système et sous-systèmes d'enseignement supérieur réalisée par le sous-ministère de l'éducation et recherche et recherche scientifique (SESIC), le sous-ministère de recherche technologique et le conseil national de science et technologie (CONACYT).

Il existe d'autres types de programmes sujets à évaluations externes. Par exemple des universités ont subi des évaluations du Conseil de la Science et la technologie (CONACYT) afin d'obtenir des ressources complémentaires pour financer trois types de programmes : a) Projets de recherche, b) Programmes de deuxième et troisième cycle, c) Revues scientifiques. C'est ainsi qu'en 1994, 19 universités publiques ont reçu 48 millions de pesos (8 millions de dollars approximativement) et en 1998, 22 universités publiques ont reçu 70 millions de pesos (10 millions de dollars approximativement).

El PROMEP (Programa de Mejoramiento de profesores) est un programme gouvernemental créé en 1996 avec le but d'améliorer la qualité des enseignants. Le principe de ce programme prenait pour acquis que le changement institutionnel reposait sur la formation des enseignants. Ainsi, affirme Wietse de Vries, « ce programme a débouché sur un exercice de planification centrale où les ressources supplémentaires et ordinaires sont allouées à partir de programmes de développement. Ces projets se déroulent sur une décennie et sont accordés par le gouvernement fédéral et les institutions académiques²¹¹ ».

²¹¹ Wietse de Vries, *Silencio y Ruidos: las Políticas para la Educación Superior en México*, *Revista de la Educación Superior*, No. 114, juin 2000, p. 4.

Ainsi, une politique de formation d'enseignants est devenue un axe central changeant la logique du financement dans le contexte de la mondialisation.

Une preuve de la logique centralisatrice du PROMEP est celle que les universités technologiques ont continué avec leur propre système de financement déjà centralisé. Par ailleurs, les Comités inter-institutionnels pour l'évaluation supérieure (CIEES) sont des organismes publics ayant pour objectif l'évaluation institutionnelle. Cet organisme évalue également chacun des programmes offerts par les universités à partir des critères généraux²¹². De cette façon, conclue Vries, le gouvernement fédéral est passé d'un rôle d'évaluateur à celui de faire de la planification centralisée.

Via l'ensemble des programmes dits extraordinaires, les universités publiques au Mexique ont reçu pendant la période 2001-2003, 7 000 507,1 millions de pesos (c'est-à-dire, 1 milliard de dollars canadiens) de fonds additionnels. Selon le ministère de l'éducation, cela a représenté la mise en marche de 1 300 projets pour l'enseignement supérieur au pays²¹³.

Par ailleurs, le programme FOMES (Fomento de la Educación Superior) supporte financièrement les projets universitaires liés à l'évaluation des institutions. Nous constatons que la politique d'évaluation est étroitement liée, voire conditionnelle, au financement des institutions. Il faut se demander quelle est la nature de cette politique d'après la typologie de Dale. Il parle d'une influence sur des buts particuliers. Ce processus est explicite et obligatoire²¹⁴.

En outre, il faut préciser que le Ministère de l'Éducation Publique du Mexique a annoncé en 2000 la création du Conseil pour l'Accréditation de l'Enseignement Supérieur (COPAES) organisme qui a pour but d'évaluer les organismes qui examinent la qualité académique des institutions d'enseignement supérieur. Cet organisme fera aussi la diffusion d'indicateurs

²¹² Rubio Oca et Silva Espinosa, *Acciones de Transformación de las Universidades Públicas Mexicanas 1994-1999*, ANUIES, voir chapitre Evaluation, Mexico, 1999.

²¹³ Communiqué de presse du Ministère de l'éducation publique du Mexique (SEP), Octobre 2003.

²¹⁴ Dale, Roger, Specifying globalisation effects on national policy: a focus on the mechanisms. *Journal of Education Policy*, Vol. 14, No. 2, 1999.

sur la qualité des universités au pays ²¹⁵. L'évaluation devient institutionnalisée par l'accréditation des institutions et programmes.

2 Décentralisation administrative du système éducatif

Finalement, nous présentons la politique de décentralisation éducative du gouvernement mexicain, laquelle est au centre de l'agenda éducatif depuis une décennie. « L'Accord pour la modernisation éducative » ratifié en 1992 constitue le programme général de réforme éducative développé dans les années quatre-vingt-dix. Le système centralisé persiste cependant sous plusieurs autres formes. D'abord, même le cadre législatif que propose la décentralisation, laisse une large marge de manoeuvre au gouvernement fédéral pour contrôler plusieurs domaines de l'éducation.

La loi générale de l'éducation émise en 1993 stipule que « Correspondent de manière exclusive aux autorités éducatives fédérales les attributions suivantes: I- Déterminer pour toute la République les programmes d'études de l'école primaire, secondaire et la formation des enseignants, pour tel effet, sera considérée l'opinion des autorités locales » V- « Édition de livres et matériel didactique." VIII- Soutenir le développement de l'enseignement technologique et de la recherche scientifique et technologique ²¹⁶». De cette façon la participation des autorités et communautés des provinces reste ambiguë. Comme nous avons mentionné, les régions sont très diversifiées et chacune d'elles a des besoins et caractéristiques différentes.

Par ailleurs, il faut souligner que, comme McMeekin le suggère, il y a une résistance au changement concernant la décentralisation. « La vague actuelle de réformes des programmes du secteur éducatif encourage la décentralisation de l'autorité et des responsabilités et l'une des difficultés de mise en oeuvre des réformes tient à ce que les

²¹⁵ Le COPAES a été formé par l'association universitaire nationale ANUIES, ainsi que par les Associations de médecins et ingénieurs.

²¹⁶ Ministère de l'éducation du Mexique (SEP), Ley General de la Educación, Article 12 section 1, 1993.

bureaucrates du ministère central cherchent des moyens de bloquer ou de minimiser les changements qui leur feraient perdre une partie de leurs pouvoirs ²¹⁷ ».

Gershberg insiste sur le fait que la stratégie législative au Mexique est la cause de l'inefficacité de la décentralisation. Ainsi, le système législatif empêche davantage de mettre en place la réforme décentralisatrice. En effet, des réformes politiques d'envergure doivent accompagner ladite décentralisation. Cependant, le système législatif n'est pas la cause, mais plutôt l'expression d'un système lui-même centralisé.

Comme le soulignent Torres et Smelkes, il faut reconnaître les éléments politiques même s'il s'agit de réformes administratives. La décentralisation ne fonctionnera pas à moins que des réformes politiques majeures soient aussi considérées loin de l'État centralisé et à moins qu'il y ait une tendance définitive vers une réduction des inégalités éducatives ²¹⁸. Il s'agit alors d'un changement structurel visant la réduction des inégalités plutôt que d'une réforme administrative. Nous allons aborder cette question dans les études de cas réalisées et présentées dans le chapitre suivant.

En ce qui concerne l'enseignement universitaire, nous pouvons observer un important déplacement de la population étudiante de Mexico vers d'autres villes. En effet, en 1970 presque la moitié des étudiants d'éducation supérieure étaient à Mexico. En 1993, moins du quart y étudiaient. En 1999, seulement 21,7% des étudiants étaient inscrits dans une université à Mexico, et le restant, 78,3% s'est réparti sur les 31 provinces (estados) qui composent le pays ²¹⁹. Cependant, cette forte présence en région obéit à plusieurs raisons. Comme nous avons observé précédemment, la croissance des universités privées dans plusieurs provinces a contribué à ce processus.

²¹⁷ McMeekin, Robert, Economie et politique éducative en Amérique latine, *Revue Internationale de l'éducation*, No. 22, 1999, p.46.

²¹⁸ Torres, Alberto & Adriana Puiggros, Latin American Education : Comparative Perspectives, *Journal Curriculum Studies*, Vol 31. No. 6, novembre -décembre 1999, p. 732.ss.

²¹⁹ Statistiques de l'organisation universitaire mexicaine, ANUIES, février 2000.

Selon le gouvernement mexicain, les chiffres confirment le succès de la politique de décentralisation. En effet, le sous-ministre de l'éducation supérieure a affirmé que « La décentralisation du système d'enseignement supérieur est consolidée. Des 976 000 étudiants inscrits à ce niveau, 200 000 sont inscrits aux universités publiques fédérales, tandis que le 80% restant le font dans les institutions publiques provinciales »²²⁰. C'est ainsi que la tendance est récupérée par le discours officiel.

Néanmoins, le centralisme persiste sous plusieurs formes, surtout au niveau du financement, puisque plus de la moitié des subventions fédérales à l'enseignement supérieur est concentrée à Mexico, dont 39% à l'Université nationale (UNAM)²²¹. Dans ce sens, Tatto et Velez mettent l'emphase sur le fait que les universités et les institutions de formation de professeurs n'ont pas été concernées par le développement de la démocratie dans les environnements scolaires²²². Cet aspect est important car, des institutions provinciales ont été marginalisées à cause de l'insuffisance des fonds publics mais aussi écartées du processus de gouvernance participatif et démocratique.

Il faut souligner que la politique de financement du gouvernement fédéral exprime tant le centralisme que la primauté de l'enseignement technique. En effet, le Ministère de l'éducation nous informe que les dépenses par étudiant dans une université technique sont de 30 000 pesos, celles d'un étudiant d'une université fédérale de 15 600 pesos et 9 300 pour celles reliées à une université provinciale²²³. Les inégalités entre les subventions sont donc très évidentes. Alors que l'Université nationale (UNAM) reçoit 59 000 pesos par étudiant en 1998-1999, l'Université d'Oaxaca quant à elle reçoit 7 980 pesos²²⁴.

McGinn quant à lui se demande pourquoi la décentralisation a eu si peu de répercussions sur l'éducation? Sur les quatre hypothèses qu'il pose, nous retenons la deuxième, celle qui

²²⁰ Communiqué de presse, ministère de l'Éducation du Mexique, 6 octobre 2003.

²²¹ Ministère de l'Éducation du Mexique rapport annuel 2000.

²²² Torres, Alberto & Adriana Puiggros, Op. Cit. p. 734.

²²³ Ministère de l'Éducation Publique du Mexique, SEP, Communiqué du 13 octobre 2000.

²²⁴ Statistiques. Association d'universités et Instituts d'enseignement supérieur, ANUIES, 1999.

consiste à dire que la décentralisation ne s'est pas véritablement produite, ou plutôt qu'elle n'a pas touché les aspects les plus importants du développement²²⁵. Cette perception appuie les études de Gershberg et Tatto²²⁶.

Certains gouvernements des provinces au Mexique appellent cette réforme une "décentralisation centralisée." Ils se plaignent du fait que la bureaucratie centrale n'a pas diminué. En plus, les dépenses destinées aux bureaux centraux ont augmenté de 181% depuis 1994, tandis que les transferts aux provinces ont augmenté de 1,6% (si on tient compte des dépenses par élève)²²⁷. Les salaires et les pensions ont été transférés aux provinces et le ministère fédéral a gardé les ressources pour l'innovation et les supports didactiques. Ornelas signale que la décentralisation au pays comporte une décentralisation des fonctions administratives et une centralisation du pouvoir décisionnel.

Par ailleurs, comme nous avons mentionné, étant donné qu'il n'y pas de mécanismes formels pour partager le financement entre les gouvernements des provinces et le fédéral, il se produit des frictions entre les deux niveaux de gouvernements. Ornelas signale que cela produit une grande inégalité du partage budgétaire parmi les provinces. Par exemple, l'État de Nuevo Leon a investi 30% de son budget dans l'éducation et l'État d'Oaxaca alloue 1,9% à ce secteur²²⁸. Le gouvernement fédéral dans son rapport annuel a fait mention que les transferts vers les provinces ont augmenté par le programme de décentralisation²²⁹. Cependant, le même rapport signale que le transfert a diminué de 3,4% de 1999 à 2000 pour l'éducation (El Ramo 11) et que ces fonds ont été consacrés aux salaires et infrastructures.

²²⁵ McGinn, Noel, La mondialisation et ses effets sur les systèmes d'enseignement nationaux, *Perspectives*, vol. XXVII, No. 1, mars 1997, p. 45-46.

²²⁶ Voir aussi Ornelas, C. La décentralisation de l'éducation au Mexique, *Perspectives*, UNESCO, Paris, vol. 18, no. 1, 1987, p. 105-118.

²²⁷ Observatorio Ciudadano de la Educación, *Avanza la Descentralización Educativa?*, Comunniqué No. 4, le 24 avril 1999.

²²⁸ Ornelas, Carlos, The Politics of the Educational Decentralization in Mexico, *Journal of Educational Administration*, 2000, p.430.

²²⁹ VI informe de gobierno, Mexico, Chapitre sur l'éducation, 1er septembre 2000.

En outre, il est paradoxal que ce processus de décentralisation soit dispendieux. La Banque mondiale rapporte que 606 millions de dl US ont été prêtés au Mexique afin de supporter « des stratégies de décentralisation²³⁰ ». Ces emprunts pourraient renforcer la logique du centralisme, puisque comme nous avons mentionné, ces fonds sont gérés par le gouvernement fédéral et souvent pour accroître la bureaucratie centrale.

Récapitulation

En résumé, nous avons identifié des politiques bien définies et mises en place depuis quelques années par le gouvernement mexicain visant une adéquation des universités à la structure économique.

- **Priorité d'enseignement technique** : cela se traduit par le fait de consacrer plus de budget aux institutions avec un profil technique et aux nouvelles universités technologiques, et par ailleurs de faire geler celui des universités publiques courantes.
- **Stagnation du nombre d'universités publiques et encouragement des universités privées**. Cela a eu pour effet d'augmenter le nombre et la proportion d'étudiants du pays inscrits dans les universités privées.
- **Décentralisation des services éducatifs**. Cette politique présente dans le discours officiel depuis les années quatre-vingt-dix s'est montrée peu efficace dans les faits. Cependant la tendance de décentralisation dans le cas des universités est expérimentée pour des raisons sociales et démographiques.
- **Diversification des sources de financement** -Le gouvernement, les institutions internationales et l'association des universités encouragent la diversification des sources de financement par deux biais :

²³⁰ Voir rapport The World Bank Group, Country brief Mexico, Janvier, 2000.

- c) L'augmentation des frais de scolarité
- d) Le rapprochement avec les compagnies privées afin d'obtenir des contrats et commandites.

- Évaluation institutionnelle. Le gouvernement met en place des mécanismes d'évaluation institutionnelle et introduit ce critère dans l'octroi de ressources pour les programmes dits extraordinaires de financement.

Voici un survol des éléments saillants des politiques à l'égard de l'université mises en place par le gouvernement au Mexique. Nous avons observé un rapport étroit, voire une interdépendance des éléments tels que le financement, la centralisation et les politiques d'évaluation institutionnelle.

Ainsi nous pouvons inférer que la mise en place des politiques établies par les gouvernements et les institutions éducatives au Mexique témoigne d'une certaine influence des tendances internationales dites de la mondialisation. Néanmoins, cette influence ne peut pas être linéaire ou automatique. D'une part, on a observé que le gouvernement établit des priorités dans un contexte national fort complexe. D'autre part, chaque université répond aux politiques d'après sa structure. Pour cela, dans les études de cas proposées nous considérons de manière particulière l'organisation et la gouvernance de chaque institution éducative pour comprendre davantage. (section b du chapitre suivant)

En outre, les études de cas exposées nous permettront de répondre à la question numéro 2 de recherche qui dit : Dans la mise en oeuvre de cette politique, quelles différences peut-on noter dans les deux universités retenues, l'Université Nationale et l'Université Autonome métropolitaine, et quels facteurs expliquent ces différences? Nous visons ainsi, pour les universités retenues pour les fins de notre étude, à comprendre comment elles mettent en oeuvre les politiques adoptées par le gouvernement et plus spécifiquement les mesures relatives au financement.

Il faut rappeler que le gouvernement mexicain réforme le système de subventions aux universités et que la communauté universitaire mène un débat auquel participe l'opinion publique nationale sur la nature, les formes et les finalités des dites subventions. D'où l'intérêt de connaître l'avis de chercheurs, professeurs, cadres universitaires et étudiants de l'université nationale autonome du Mexique (UNAM) et l'Université Autonome Métropolitaine (UAM) sur les éléments majeurs du financement dans leur institution, présentés dans le chapitre suivant.

CHAPITRE 4

LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE : DEUX ÉTUDES DE CAS, DEUX SÉRIES D'ENTRETIENS

De la politique à sa mise en oeuvre, il y a toujours un écart. Dans le deuxième volet de notre recherche, nous avons voulu connaître les répercussions de la politique de financement adoptée, telles qu'elles ont pu apparaître à un groupe d'acteurs du système dans deux institutions universitaires : l'Université nationale autonome du Mexique (UNAM) et l'université autonome métropolitaine (UAM). Les entretiens avec ces acteurs ont eu lieu en 2002. Malgré le changement de gouvernement en 2000, les politiques adoptées dont il a été question dans le chapitre précédent, notamment celles concernant plus directement le financement, n'avaient pas été modifiées alors. Elles sont d'ailleurs sensiblement les mêmes encore aujourd'hui.

Nous procédons alors à la présentation des données colligées dans le cadre des deux études de cas et des deux séries d'entretiens en deux grandes parties, renvoyant respectivement à l'UNAM et à l'UAM.

Rappelons au préalable les rôles et fonctions des acteurs retenus ou des personnes interviewées dans les deux institutions :

Personnes interviewées	Université/nombre	
	UNAM	UAM
Chercheurs ou professeurs	25	15
Membres de la direction	5	4
Représentants syndicaux	2	2
Représentants étudiants	2	4

Rappelons aussi que nous avons recueilli, sur les mêmes problèmes ou les mêmes thèmes, les témoignages complémentaires du Recteur de l'université de la ville de Mexico et du Secrétaire général de l'Institut polytechnique. Nous avons eu aussi des entretiens avec des fonctionnaires du Ministère de l'Éducation et des représentants de l'Association des universités ainsi que de l'Institut de l'évaluation. Les données colligées dans le cadre de ces entretiens feront l'objet d'une présentation et d'une analyse dans le chapitre 5.

L'objectif des entretiens dont nous rendons compte ici était d'écouter les voix de divers acteurs concernés par la politique de financement et ses implications ou conséquences.

Analyse des données colligées

Pour les fins de la présentation des données colligées et de leur analyse, nous avons réuni l'ensemble des interviews. Nous avons ensuite distingué et comparé les réponses ou les opinions exprimées et les commentaires des chercheurs et professeurs sur les problèmes et éléments touchant le financement des universités. Les entretiens ont eu lieu en espagnol. Nous avons traduit les opinions exprimées et les commentaires en nous assurant de ne pas en fausser le sens.

Nous ne présentons pas les témoignages des chercheurs et professeurs par discipline ou par Faculté, mais plutôt, compte tenu de l'objectif visé, selon une grille thématique construite sur la base des études recensées dans le chapitre 2 et des orientations et tendances des politiques analysées dans le chapitre 3. Aux catégories prévues au départ, nous avons ajouté celle de l'autonomie universitaire, ce thème ayant été mentionné à maintes reprises par les personnes interviewées — ce qui donne l'ensemble des thèmes suivants :

1. Conflit et grève
2. Gouvernance et organisation
3. Modèle de financement actuel
4. Responsabilité financière
5. Autonomie

6. Diversification des sources de financement - Rapport avec le secteur privé et politique des frais de scolarité
7. Évaluation des institutions et accréditation.
8. L'UNAM et la décentralisation du système universitaire

A – L'Université Nationale Autonome du Mexique (UNAM)

1. Conflit et grève

Comme nous l'avons déjà exposé, le conflit de l'UNAM en 1999-2000 a été un événement marquant dans la vie de cette université. L'UNAM a mis en place des mesures afin de restructurer l'institution, entre autres en ce qui a trait à son financement. Ainsi, les autorités universitaires ont approuvé le règlement des frais de scolarité. Celui-ci vise l'augmentation des frais de scolarité de l'université. En ce qui concerne l'évaluation, les autorités de l'université ont approuvé que le Centre National d'Evaluation gère certains examens d'admission et qu'il participe à l'évaluation des programmes de l'université. Certains groupes étudiants ont contesté les réformes et exigeaient leur dérogation ou annulation, puisqu'ils demandaient trois points : une université gratuite, l'élimination des liens avec l'organisme responsable de l'évaluation (CENEVAL) et également l'annulation d'examens d'admission à l'université pour les étudiants en provenance des collèges de l'université, c'est-à-dire ceux qui en étaient exemptés auparavant. Le mouvement étudiant d'opposition aux réformes a organisé une grève qui a duré 10 mois, en 1999–2000, et qui a conduit au rappel des mesures adoptées. Ces réformes mises en place par l'université, font partie de ces politiques du financement du gouvernement fédéral, ce qui a eu pour effet un questionnement des dites politiques lors de cette grève. Les conséquences de ce conflit ont été sévères pour cette université et d'une certaine façon pour l'ensemble du système public d'enseignement universitaire. Suite à la pression de l'opinion publique, le 7 février 2000, la police fédérale a pris les campus d'assaut et mis fin au conflit de l'université. Nous faisons référence ici au « conflit relatif à la grève » plutôt qu'à la grève, parce que comme nous allons voir plus bas, c'est une problématique au sein de cette université qui a donné lieu à la

grève. Celle-ci n'a pas été le déclencheur mais plutôt l'expression d'une série de frictions et un concours de circonstances des acteurs de l'université dans un contexte politique du pays bien spécial.

Nous avons voulu savoir si ce conflit était le résultat des réductions budgétaires à l'université ou encore, des politiques de financement du gouvernement fédéral, comme on l'a entendu dans les médias et dans le discours des groupes contestataires tout au long du conflit.

Selon les personnes rencontrées, le conflit tenait à des facteurs d'ordre divers. Pour les unes, il peut et doit être compris et interprété comme l'expression ou la résultante d'un contexte social et politique global : crise économique et détérioration du niveau de vie de la classe moyenne, d'un côté ; changement du régime sur le plan politique de l'autre. Pour les autres, l'origine du conflit se trouve plutôt dans la gouvernance de l'université et dans ses liens avec l'État.

La plupart des personnes questionnées ont affirmé que l'origine du conflit est purement politique. Un chercheur en sciences naturelles et spécialiste des questions universitaires a insisté sur le fait que l'ambiance politique au pays était à la base du conflit : « La grève à l'université UNAM a obéi aux problèmes strictement politiques. La succession présidentielle, le changement du système avec la chute du parti au pouvoir pendant 71 ans a produit une ambiance où les étudiants contestaient toute forme d'autorité, spécialement celle de l'université. Il faut souligner que le gouvernement fédéral ainsi que les autorités universitaires ont mal géré cette crise, à cause de cela, elle a grossi comme une boule-de-neige et elle était incontrôlable. »

En effet, historiquement la succession présidentielle a toujours été un événement qui a bouleversé la vie politique du pays puisqu'elle représentait la réorganisation des groupes de pouvoir. Mais cette fois-ci il s'agissait d'un moment exceptionnel puisque le système politique monopartiste en place depuis 71 ans montrait des signes d'épuisement. Dans ce contexte, la grève a pris de l'ampleur devant un gouvernement affaibli par l'opposition

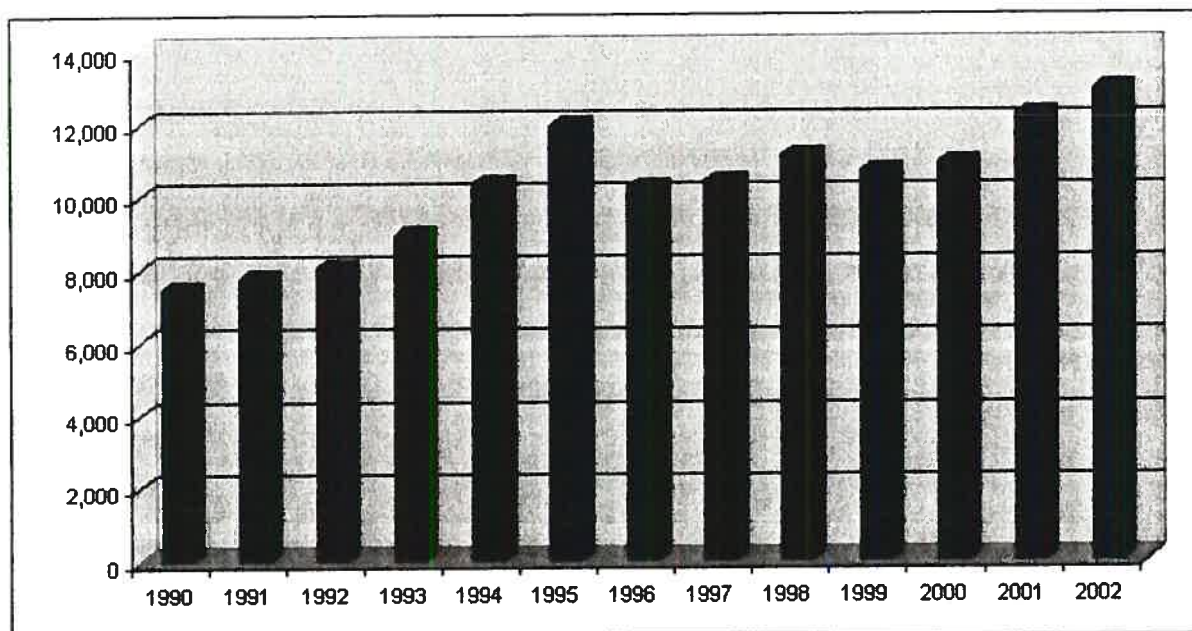
mais aussi par les divisions des groupes internes qui tiraient avantage de cette situation. Plusieurs groupes politiques à l'extérieur de l'université se prononçaient pour la prolongation de la grève. En outre, notons que, comme l'ont mentionné plusieurs personnes, la grève a continué plusieurs mois après que les autorités aient annulé le règlement des frais de scolarité et annoncé la suspension de collaboration entre l'université et le CENEVAL.

Plusieurs des personnes interrogées ont écarté la diminution du financement de l'université comme cause de la grève :

Dans le même ordre d'idées, un cadre de l'université et chercheur de chimie a affirmé. « Il est faux de dire que les problèmes de l'UNAM sont d'ordre financier. Ils sont d'ordre politique puisque le gouvernement fédéral a augmenté le financement de l'UNAM de manière progressive ».

Plusieurs chercheurs ont affirmé, comme le montrent les chiffres (tableau 3), que les allocations pour l'UNAM ont augmenté de manière progressive et ce, malgré les périodes de récession économique au pays (1995) ou de restrictions budgétaires (1998). Nous observons alors qu'il n'a pas eu de réduction pouvant se traduire en déséquilibre et conséquemment en conflit.

Tableau 3. Subventions à l'UNAM entre 1990-2002
(en millions de pesos constants de 2002)



(source : statistiques UNAM)

Par ailleurs, d'autres professeurs et chercheurs ont souligné que les causes de la grève étaient plutôt à l'intérieur de l'organisation de l'université de même que dans ses liens avec l'Etat et la politique nationale.

Soulignons que la direction de l'université a eu à travers son histoire récente, et notamment depuis les années soixante-dix, un rapport étroit et particulier avec la classe politique gouvernante. Mentionnons que les recteurs ont souvent été désignés comme ministres ou hauts fonctionnaires. Ce propos d'un chercheur souligne les liens entre les dirigeants de l'université et le gouvernement : «Les élites conservatrices au sein de l'université établissent des liens avec l'Etat. Ainsi, la dimension académique a été soumise à la bureaucratie universitaire en pleine expansion. Cela a limité l'autonomie de l'université ».

« Même s'il y a eu une augmentation considérable des subventions à l'université, le contrôle politique est plus important pour ces élites ».

Lors des entrevues et dans les articles de presse consultés, nous avons observé une perception généralisée plaçant la direction de l'université en lien avec le parti au pouvoir ou le système politique, soit le statu quo. Cela a sans doute dû nuire aux négociations entre les autorités et le groupe contestataire.

Les étudiants interrogés, représentants des organismes et participants du mouvement de grève, ont quant à eux dénoncé le lien entre le gouvernement et les autorités universitaires. Les politiques de réforme universitaire touchant les frais de scolarité et l'évaluation ont été perçues alors comme une stratégie du gouvernement fédéral. La mise en place de ces politiques a été interprétée comme une imposition.

Il faut mentionner que nous avons rencontré deux anciennes étudiantes de l'UNAM. Suite à la grève, elles se sont inscrites à université Ibero-américaine, institution privée à Mexico. « Nous avons perdu beaucoup de temps et nous avons décidé de changer d'université ». Ces cas sont loin d'être isolés. D'après les données fournies par cette institution, un nombre important d'étudiants a quitté l'université. Cela montre un impact du conflit même au niveau de sa population et de son prestige. En plus, paradoxalement, si le mouvement étudiant demandait une université publique gratuite, les circonstances ont eu pour effet que des milliers d'étudiants de l'UNAM affectés par la grève, ont quitté cette université pour s'inscrire dans une privée.

Un chercheur de la Faculté de sciences politiques a mis l'accent sur la politique d'augmentation des frais de scolarité, qui a donné lieu selon lui, au conflit : « Le conflit 1999-2000 à l'UNAM était bien fondé sur un problème des ressources (pas de la suppression des subventions publiques). En fait, le problème qui l'a déclenché a été l'intention d'augmenter les frais de scolarité ». Lors des entrevues, nous avons perçu que la communauté universitaire tenait à la gratuité des frais de scolarité de l'université. Cela représentait en effet la cause qui a mobilisé les étudiants, ou tout au moins le point

névralgique du conflit. Néanmoins, nous allons analyser plus bas, dans la section portant sur les frais de scolarité, des précisions et nuances importantes à ce sujet.

Cependant d'autres chercheurs ont expliqué que ce conflit obéissait aux inégalités sociales du pays et la normativité sur ce genre de conflits. Par exemple, un chercheur et ancien directeur de la Faculté d'économie commente : « Le long conflit à l'UNAM a montré un phénomène important dans la sphère politique nationale. » - «Ce qui manque au pays ce sont des modalités afin d'arranger nos conflits et différences.» - «Cependant, j'accepte que même la meilleure normativité institutionnelle ne puisse résoudre tout conflit de l'université, puisque nous vivons dans une société avec des inégalités sociales très accentuées.»

Nous avons constaté un manque de cadre normatif et opérationnel pour résoudre la grève. En effet, les autorités universitaires ont dû négocier directement avec les groupes protestataires, mais en raison de l'autonomie universitaire, ou la prétextant, les autorités du gouvernement fédéral ne sont pas intervenues. Cela, malgré qu'au fur et à mesure que le temps passait et que les négociations bloquaient, l'opinion publique exigeait une intervention officielle.

Cela a mis en évidence le manque de clarté concernant la juridiction d'une grève de ce genre. Le ministère de l'éducation publique, pas plus que celui de la gouvernance (ministère de l'intérieur), n'a procédé à une négociation afin de résoudre la situation. Il est par ailleurs grave que même les forces policières évitaient d'intervenir lors d'actes de vandalisme ou d'incidents de désordre qui auraient pu tourner en violence. Cela a fait ressortir le besoin d'une redéfinition, ou plus précisément d'un encadrement du concept d'autonomie universitaire.

Une chercheuse de la Faculté de philosophie estime que la grève fait partie du contexte des politiques d'austérité économique : « Il me semble qu'il est nécessaire de donner priorité à la notion du projet de nation et de développement au lieu d'une conception mercantiliste de l'éducation. Les récentes grèves à l'UNAM et l'UAM sont étroitement liées au

financement. A mon avis, il faut les analyser dans le contexte de l'austérité économique et le décroissant niveau de vie de la classe moyenne de la société. »

En effet, le conflit montre une dimension plus large, celle de l'appauvrissement de la population en général dans le cadre des politiques gouvernementales, telles que les privatisation des services et les programmes d'austérité et coupures budgétaires. Le conflit a été alors l'expression d'une confrontation de positions politiques et des projets autour de la nation et son développement. On doit aussi considérer le contexte de transition politique vécu au pays. Ceci explique en partie la politisation du conflit et sa présence dans les médias à une échelle nationale. Rappelons par exemple que même le sous-commandant Marcos, représentant du mouvement zapatiste, a pris position en faveur du mouvement de grève. Ceci lui a valu de fortes critiques, même dans certains milieux de gauche au pays et par de groupes qui habituellement lui donnent leur soutien.

Mentionnons qu'à la lumière des commentaires de la plupart des personnes interrogées au sujet de la grève à l'UNAM, ainsi que le suivi de la presse de l'époque, les politiques du gouvernement fédéral sur le financement sont perçues comme une cause ou au moins comme un élément déclencheur de la grève. Un cadre supérieur de l'université a même affirmé que le conflit dérive directement des politiques du gouvernement fédéral.

En effet, le coordinateur de recherche de l'université, a affirmé que : « Les problèmes auxquels fait face l'UNAM se sont produits parce que le gouvernement ne prend pas partie en faveur du projet des universités publiques, celles-ci sont perçues comme des blocages pour les politiques de l'économie globale. On considère que le financement du gouvernement aux universités et leur autonomie constituent la cause des problèmes de l'enseignement supérieur. On considère que les universités sont incapables de s'insérer dans le marché, lequel devrait déterminer leur qualité et leur efficacité. Nous ne pouvons maintenir cette logique de fonctionnement parce que l'UNAM avec les fins académiques et culturelles qu'elle poursuit n'est pas rentable. »

Il faut souligner que suite à la grève, monsieur Barnes, le recteur de l'époque a démissionné. Actuellement il est sous-ministre de l'énergie. L'actuel recteur Ramon de la Fuente, porte un discours plus critique à l'égard des politiques gouvernementales de l'enseignement supérieur. Voilà que la nouvelle direction de l'université veut prendre ses distances avec le groupe au pouvoir.

Un chercheur à la Faculté d'économie a mis l'accent sur le fait que « le problème de l'UNAM consiste en ce que cette université n'a pas développé une innovation fondamentale et nécessaire des méthodologies d'enseignement. Cette institution n'a pas non plus renouvelé des relations entre les acteurs clé de la vie universitaire, et entre l'université et la vie universitaire ».

Ainsi, les relations entre les universitaires et les autorités ont été jugées ankylosées, verticales, et traditionnelles. Au-delà d'une manipulation politique, dénoncée par la communauté universitaire et l'opinion publique dans le cadre du conflit, des étudiants ont trouvé une opportunité de s'exprimer. Faute d'espaces de participation dans une institution fortement hiérarchisée, des groupes étudiants ont exprimé leur mécontentement et frustrations. « Nous ne voulons pas la privatisation de notre université » a affirmé une étudiante du programme de relations internationales de la Faculté de sciences politiques de l'université, participante active du mouvement. Cette demande est devenue un « slogan » courant lors de manifestations étudiantes. Il faut mentionner que malheureusement, la direction du mouvement (conseil général de la grève ou CGH par ses sigles en espagnol) est devenue un groupe autoritaire qui justifiait ses décisions par la tenue d'assemblées dans chaque Faculté et école mais sans une représentativité directe de la population étudiante. Cela explique la radicalisation progressive de la direction étudiante de la grève, ainsi que son manque de contact avec la base étudiante, la réalité de l'université et celle du pays. Cet isolement du CGH a été accentué par son rejet du dialogue et finalement la prolongation illogique de la grève, même après l'annulation des mesures contestées. Le CGH a montré non seulement des signes d'intransigeance, mais aussi d'intolérance. Ainsi, la grève ne s'est pas traduite par une organisation démocratique, même momentanée, des étudiants.

En somme, la grève n'a pas eu comme cause une diminution des subventions du gouvernement, au contraire, comme nous allons voir de plus près dans la section sur la décentralisation, cette institution fut largement privilégiée quant aux subventions allouées. On peut noter deux origines au conflit. D'une part le contexte social et politique global de crise économique de même que le changement de régime sur le plan politique. D'autre part, des frictions et tensions de gouvernance de l'université et ses liens complexes avec l'Etat. On peut affirmer que les autorités universitaires et gouvernementales sont coupables de n'avoir pas su apporter toutes les garanties pour couper court aux inquiétudes des étudiants sur les conséquences de ces réformes. Coupable donc d'avoir laissé naître les soupçons les plus classiques, de génération en génération étudiante, sur une éventuelle remise en cause des systèmes d'examen, voire sur une sélection accrue et sur une privatisation de l'université. Toutefois, les problèmes de gouvernance sont au centre du conflit et la façon dont celui-ci a évolué. Les réformes visant le changement du financement via l'augmentation des frais de scolarité et l'évaluation ont été les éléments déclencheurs du conflit. Encore, la gouvernance de cette université, loin de faciliter une concertation entre les groupes et leurs positions sur le financement et l'évaluation, a provoqué une confrontation et une polarisation des positions. Cela a eu pour effet une grève sans issue ; un cul-de-sac pour les acteurs de la communauté universitaire et les autorités de cette institution.

La nature du conflit nous amène à considérer les causes internes. En effet, le conflit a présenté diverses causes indiquant des problèmes d'organisation et même de dysfonctionnement, selon les opinions recueillies. Nous sommes ainsi amenés à traiter de la gouvernance sous l'angle du financement. Les liens entre la gouvernance et le financement s'expriment à divers niveaux. Au plan opératif, la gouvernance permet de définir comment les fonds doivent être utilisés et distribués. La décentralisation interne de l'institution joue alors un rôle important. En outre, soulignons que la poursuite d'une politique de financement de l'université est en jeu. Les universitaires veulent participer et devenir des vrais acteurs dans la définition de la politique financière de leur université.

2. Gouvernance et organisation

Un des aspects mis en évidence lors des entretiens sur le financement des universités, est que la question déborde l'ordre proprement monétaire ou budgétaire. C'est ainsi que lorsqu'on questionnait les universitaires sur les enjeux financiers, des questions surgissaient presque invariablement sur la gouvernance et l'organisation : Comment se font les démarches de sollicitation de fonds et auprès de qui ? comment se fait ensuite la gestion et l'utilisation des fonds obtenus?

L'UNESCO a déjà noté ce lien entre gestion et financement, et la nécessité qui s'ensuit de développer des stratégies pour la planification. «La gestion et le financement de l'enseignement supérieur doivent être des instruments qui améliorent la qualité et la pertinence. Cela exige la mise en place de capacités et de stratégies appropriées de planification et d'analyse des politiques reposant sur des partenariats entre établissements d'enseignement supérieur et organismes nationaux²³¹.» Nous allons voir que, dans le cas de l'UNAM, cette question est fortement pertinente étant donné les problèmes qu'elle éprouve à cet égard.

L'UNAM est une institution de dimensions considérables avec des problèmes complexes. La gouvernance de l'université nationale est en transition. Pendant longtemps, les autorités de l'UNAM ont été perçues comme trop proches du gouvernement central. Le fait qu'il existe une façon traditionnelle de gouverner, empêche l'instauration d'un rapport de collaboration et de concertation entre les dirigeants et les membres de la communauté universitaire. Parfois les autorités sont accusées de manquer de légitimité. Cette tension politique rend difficile la tâche des cadres universitaires et la résolution des problèmes.

Les chercheurs interviewés de l'UNAM, tout comme les écrits recensés (Diaz B. 1997), accordent une importance particulière aux thèmes liés à la gouvernance et l'organisation de cette université. Plusieurs chercheurs ont fait état du problème d'une trop grande

²³¹ UNESCO. *Déclaration mondiale sur l'enseignement supérieur pour le XXI siècle vision et actions*. Chapitre 12, Paris, 1998.

centralisation de la gestion d'une institution aussi grande que l'UNAM. Dans ce contexte, plusieurs se sont prononcés pour une gestion plus démocratique et participative.

La gouvernance de l'université est étroitement liée à différents égards avec le financement : Par exemple, un chercheur économiste et cadre de l'université affirme qu'il considère que les problèmes majeurs de l'université tels que la massification, c'est-à-dire sa croissance démesurée, ont des impacts sur le budget. « Mais aussi la surcharge d'activités et mandats qu'elle se donne. Par exemple, il n'y a pas de doute que la promotion des arts et de la vie culturelle du pays est bénéfique pour la société, mais est-ce à l'université nationale (UNAM) de le faire? » « En plus, est-ce la responsabilité de l'université de surveiller l'activité sismique, veiller sur un énorme patrimoine historique et culturel, et sauvegarder la bibliothèque et l'hémérothèque nationales? etc. »

Il y a alors la perception que cette université exerce trop de fonctions. La fonction d'enseignement supérieur est affectée. La qualité de l'enseignement et la recherche sont compromis avec « l'excès » de mandats. En effet, comment concilier les objectifs de l'enseignement et ceux de la recherche universitaire avec autant de fonctions et mandats ?

Un chercheur de la faculté de médecine vétérinaire a aussi soulevé le besoin de détacher le système pre-universitaire, puisque cela comporte des problèmes de gestion et politiques supplémentaires pour l'université. Cette demande qu'on entend souvent semble être appropriée, puisque le système pre-universitaire qui compte 101 540 étudiants (tableaux 4 et 4A) est considérable, et sa gestion représente à elle seule un défi de taille.

Tableau 4 Étudiants inscrits à l'UNAM en 2000- 2001
(par niveau d'étude)

Étudiants pre-universitaires	Baccalauréat	2 ^{ème} et 3 ^{ème} cycle	universitaires	Total
101,540	129,752	17,579	147,340	248,880

Tableau 4A- Étudiants inscrits à l'UNAM en 2002- 2003
(par niveau d'étude)

Étudiants pre-universitaires	Baccalauréat	2 ^{ème} et 3 ^{ème} cycle	universitaires	Total
103,72	133,081	17,278	150,363	253,435

Un cadre de l'université a la nécessité de vérifier avec soin la distribution interne du budget, en raison des dimensions de l'université, mais aussi en raison de sa diversité : « D'après mon expérience comme directeur de plusieurs entités universitaires, je me permets d'exposer des éléments sur le financement de notre université. D'abord il faut souligner que l'UNAM est composée de 14 institutions d'enseignement pre-universitaire, 22 d'enseignement universitaire, 27 centres de recherche, 15 des sciences humaines, 14 pour l'extension et la diffusion universitaire, 20 inscrits au rectorat et 11 inscrits au patronat universitaire. Devant cette diversité, il faut se demander dans quelle mesure l'UNAM désigne un budget à chaque institution considérant ces différences. Et encore, au sein de chaque institution si on considère les différences de chaque département et secteur? » Il faut tenir compte de ces différences afin d'offrir un financement adéquat aux centres et projets de recherche et à l'enseignement dans l'université.

Un chercheur de la faculté d'économie mentionne un facteur que plusieurs professeurs ont commenté, celui de la centralisation et l'organisation de l'université. « Il faut une réforme structurelle de l'université où le système pre-universitaire serait indépendant. » Il propose aussi que les écoles et facultés deviennent des unités en contact étroit les unes avec les autres, puisque sous l'organisation actuelle, elles sont isolées entre elles. Selon nos observations, la coordination entre les écoles affiliées et les facultés doit aussi être redéfinie en fonction d'une meilleure gestion des ressources.

Un cadre du service de la planification de l'UNAM a aussi soulevé un aspect important de la décentralisation à l'UNAM :

« Depuis 1993 l'UNAM a mis en place des programmes de décentralisation. Aujourd'hui on a fait une analyse approfondie de l'administration de l'université. Un organisme a été créé, spécialement pour la proposition des politiques, la régulation de l'exercice budgétaire et l'organisation de l'information budgétaire pour la prise de décisions ». Cet élément est capital pour la gestion et l'organisation de l'université, c'est-à-dire l'organisation du budget et la prise de décisions. Cependant, l'organisme mentionné ne semble pas avoir accompli la décentralisation espérée, sans doute parce que ce processus est structurel et ne dépend pas d'un organisme créé par la direction centrale. Toutefois, ce programme a mis en évidence le besoin et l'importance d'une organisation convenable pour une prise de décisions en accord avec les besoins budgétaires.

Un chercheur de la Faculté de philosophie (Collège d'éducation) demande une réorganisation visant la décentralisation de l'université : « Nous avons trouvé que la structure du budget de l'institution était fort centralisée ». - « Nous avons formulé une série de recommandations visant la réorganisation structurelle et fonctionnelle des centres de l'université ». - « Nous avons visé les mécanismes de centralisation sur les technologies de l'information ». - « Cependant, le processus de changement est problématique car il y a eu une façon de faire routinière pendant des décennies ». « La redistribution de la gouvernance et la décision académique est centralisée dans tous les niveaux opérationnels, administratifs et académiques de l'université, pour cela, les normes doivent être soigneusement vérifiées ». En effet, il y a une résistance au changement qui est le produit d'une routine dans l'opération et administration de chaque aspect de l'université.

Un professeur de l'École (campus) Acatlan a demandé une réelle décentralisation de l'UNAM. Cela signifie plus d'autonomie pour l'École d'Acatlan. Il a souligné que ce processus doit être graduel, et vise à simplifier la normativité et diminuer la bureaucratie. Il a estimé que cela doit conduire à une responsabilité partagée entre la direction du campus et l'administration centrale de l'UNAM. Ce changement ne doit pas rester un objectif en soi, il doit conduire à un meilleur fonctionnement de l'école, a-t-il affirmé. Il est important

de mentionner que les personnes rencontrées en provenance des écoles affiliées à l'UNAM (et dont la plupart sont localisées dans la banlieue de Mexico) ont exprimé le besoin de décentraliser les décisions vers ces écoles.

Nous avons rencontré chez les différents membres de la communauté universitaire interrogés un désir de changement de l'organisation interne de l'université. Il y a aussi la demande d'une nouvelle normativité pour une décentralisation des fonctions plus participative et transparente. Plusieurs demandent une révision de certains mandats et fonctions assumés par l'université. Nous avons entendu, par exemple, la proposition du détachement du niveau pre-universitaire de la gestion de l'université.

a. Congrès universitaire ²³²

Nous avons mentionné que l'université nationale a vécu une longue grève étudiante qui s'opposait en principe à la hausse de frais de scolarité et aux mécanismes d'évaluation d'admission. Les groupes étudiants contestataires proposaient la tenue d'un congrès. Suite au conflit, les autorités ont commencé à organiser les procédures préalables au congrès. Il s'agissait en fait d'un sommet pour définir les politiques universitaires avec la participation de la communauté universitaire. D'abord une convocation a été réalisée pour l'élection des membres de chaque faculté pour la formation d'un comité organisateur du congrès. Ces élections ont eu lieu en février.

Nous avons suivi de près les réunions préparatoires du printemps et l'été 2002. ²³³ Il faut souligner que ces réunions représentent une importante contribution au débat sur la problématique de l'université. Cela nous a permis aussi de prendre contact avec le personnel cadre de l'université et chercheurs, et enrichir de cette façon la présente recherche.

²³² Le Congrès universitaire est un sommet sur les thèmes de l'université. En 1990 il y eu un Congrès.

²³³ Comisión Especial para el Congreso Universitario, Avril-septembre 2002.

Un représentant du syndicat UNAM a exprimé des grandes attentes à l'égard du congrès universitaire pour réussir un vrai changement dans l'université.

« Comment pouvons-nous changer l'université? L'université a depuis longtemps une série de règles anachroniques qui datent de 1945. L'autonomie universitaire est quelque chose qu'il faut fortifier pour le développement de l'université. L'UNAM est une institution décentralisée de l'État, ce qui est positif, mais cela ne signifie pas que l'université soit isolée par l'État. C'est ce qui se passe actuellement. » « Pour changer l'université il faut lutter pour un congrès démocratique, participatif, pluriel et inclusif qui tienne compte des propositions et du consensus des universitaires. »

Cette remarque est significative parce qu'elle montre l'intérêt du syndicat (STUNAM par ses sigles en espagnol) à participer au débat qui se déroule sur l'avenir de l'université. Parfois le syndicat a été critiqué comme trop centré sur ses intérêts économiques et corporatistes et laissant de côté ceux de la communauté universitaire.

Autrefois un groupe avec une force considérable, il s'est radicalisé et a eu une grande influence non seulement au sein de l'université mais aussi dans le mouvement des travailleurs du pays. Cependant, d'une part le contexte du pays a changé considérablement en ce qui a trait aux groupes syndicaux. D'autre part, les universités ont changé à leur tour durant les deux dernières décennies. Le contexte actuel représente une occasion idéale pour une participation active du syndicat. Cette participation va au-delà du débat et s'inscrit dans une réforme de l'université optimisant ses ressources et les décisions sur les questions liées au financement de cette institution.

Un chercheur de la faculté d'économie insiste sur le fait que l'organisation du congrès n'a pas de crédibilité. Il affirme que les autorités universitaires manquent de volonté politique pour reformer la gouvernance de l'université. « Le régime politique et l'organisation du gouvernement universitaire constituent un système d'autoritarisme présidentiel et de corporatisme. Le Congrès ne fonctionne pas parce qu'il est coordonné par des organismes qui n'ont pas de légitimité et prétendent maintenir le contrôle sans faire des changements réels à l'université. » Cette opinion répandue parmi les groupes étudiants montre que d'emblée une initiative ou projet en provenance de la direction universitaire est perçue comme une imposition, ou comme un mécanisme de contrôle avec une présence des

autorités fédérales. Cela nous montre que pour commencer quelconque réforme ou projet de changement réel de l'université, on doit s'assurer d'abord d'avoir une crédibilité minimale auprès de la communauté universitaire. Si le congrès universitaire manque de crédibilité, la participation risque d'être limitée, et en conséquence, la portée de cet événement sera elle aussi limitée.

Cependant, il faut souligner que les groupes radicaux grévistes de l'université comme le CGH ont aussi une crise de crédibilité auprès de l'opinion publique et de la communauté universitaire. Par exemple, pendant notre recherche, des élections se sont déroulées afin de déterminer la commission organisatrice du congrès. Lors de ces élections, plusieurs incidents se sont produits à la Faculté de philosophie et sciences politiques et plusieurs écoles pre-universitaires (preparatorias) où les groupes radicaux ont été impliqués. Ainsi, nous avons été témoins des actions claires d'intolérance de groupes radicaux à l'égard de l'organisation du congrès. Malgré cela, les travaux préparatoires à l'événement se déroulent avec la participation d'un nombre important de chercheurs, professeurs, employés et étudiants. Suite au retard de plusieurs procédures pour l'organisation, tout indique que le congrès universitaire aura lieu en 2004.

L'un des aspects les plus mentionnés à propos du congrès universitaire est la critique au conseil de gouvernance de l'université pour le considérer comme une entité non démocratique au service des autorités. Malgré les accusations, un membre du conseil a nié que ledit conseil de gouvernance de l'université soit manipulé par les autorités du rectorat : « J'ai été directeur de la Faculté d'architecture pendant deux périodes. J'ai été membre du conseil de gouvernance à l'UNAM (Junta de Gobierno) pendant presque 7 ans, de 1983 à 1990. J'ai participé à l'élection de deux recteurs et à celle d'une cinquantaine de directeurs de facultés, instituts et écoles. Je n'ai jamais reçu une consigne quelconque ou une orientation sur un des sujets dont nous avons traité. » Ce témoignage montre qu'effectivement il y a des cadres de l'université soucieux de l'indépendance des corps de gouvernance et de l'autonomie universitaire. Néanmoins, ce qui est en cause, ce sont plutôt les procédures et la structure hiérarchisée.

Un chercheur reconnu de la Faculté d'éducation a fait une remarque qui nous semble tout à fait pertinente. Il soulève l'importance de la détermination des niveaux de décision pour la gouvernance universitaire. :

"La détermination des niveaux de décision est peut-être l'aspect central de l'innovation des formes de gouvernance et du fonctionnement institutionnel." Cette observation est au cœur du congrès universitaire. En effet, la redéfinition des niveaux de décision rend possible une gouvernance plus dynamique et une gestion plus efficace du budget. En outre, cet équilibre de décisions à l'intérieur de la structure universitaire assure un bon fonctionnement du réseau (écoles affiliées, facultés et centres de recherche) et épargne des frictions et conflits comme ceux qu'on a mentionné.

b. Le rôle du syndicat

Pour revenir au sujet du syndicat, un professeur de la Faculté de droit aborde une autre question importante qui a été politisée et qui sans doute demande l'attention de la communauté universitaire ; développer une relation positive avec les travailleurs syndiqués :

« Il y a des écoles ou facultés qui manquent de personnel (académique ou administratif) pour servir avec qualité les étudiants. Une bonne relation avec le personnel syndiqué est essentielle. Une bonne voie est de permettre aux travailleurs de participer aux décisions affectant leur travail quotidien. Si ces personnes ont une bonne formation, elles peuvent coopérer d'une façon positive aux activités universitaires. »

Cette observation est importante car nous avons perçu une certaine distance, et parfois des critiques à l'égard des travailleurs syndiqués qui offrent divers services dans le campus universitaire. Certains ont mis en doute la volonté de coopération des travailleurs syndiqués, qui représentent une majorité des travailleurs « cols-bleus » et employés bibliothécaires et administratifs. Ainsi que, comme le fait remarquer ce dernier intervenant, un rapport optimal avec les travailleurs améliorerait les services universitaires.

Planification budgétaire

Par ailleurs, un chercheur de la Faculté d'économie a exposé un élément clé. Plus l'organisation de l'université est efficace et fluide, plus on peut profiter de ce que l'université tire du financement.

« Pour l'année 2002 le Conseil Universitaire a approuvé des dépenses pour 14, 107 000 000 de pesos, une quantité identique aux revenus approuvés. On espère que l'université finira cette année avec un équilibre budgétaire. Les dépenses courantes sont de 13 690 000 000 pesos avec 97% de dépenses courantes. Pour le mobilier et les constructions, 415 000 000 pesos, c'est à dire, 3%. Dans les dépenses courantes, les salaires et prestations du personnel administratif et des professeurs prennent presque 80% des ressources. »

Les dépenses courantes et les salaires ont un poids excessif sur le budget total, ce qui laisse peu de marge de manœuvre pour les projets et activités académiques et de recherche. Une observation détaillée montre ainsi la dimension réelle de la bureaucratie et les programmes prioritaires de l'université.

« Il faut se demander qui dépense quoi à l'intérieur de l'université. Les facultés, écoles et les unités multidisciplinaires reçoivent 7 716 millions de pesos, c'est à dire 54,7% du budget. Les centres de recherche reçoivent 2 368 millions de pesos, soit 16,8% du budget. »

« Peut être que pour les besoins de l'université, tant pour la planification que pour la prise de décisions, la façon idéale serait le budget par programmes. Nous avons identifié 39 programmes, 18 pour l'enseignement, 7 pour la recherche et 7 pour l'extension et 7 pour la gestion institutionnelle. De cette façon, 60% pouvaient être alloué à l'enseignement, 26% à la recherche, 7% à l'extension et 7% à la gestion institutionnelle. »

L'exercice proposé par ce chercheur illustre de façon éloquente ce que nous avons argumenté au début : une planification budgétaire cohérente avec les besoins et la mission universitaire est déterminée en grand partie par une gouvernance et organisation opérationnelle et participative. En effet, la proposition du budget par programmes est sans doute un exemple de cette perspective. L'exercice suggère l'appui à un nombre de programmes spécifiques auxquels correspond un pourcentage déterminé du budget. Évidemment, ces pourcentages et le nombre de programmes vont varier selon les besoins,

les projets, les ressources et la mission que se donne l'université. En fonction de ces critères, l'université pourra établir ses besoins de financement et demander des subventions en conséquence.

« Il faut se demander aussi comment est distribué le budget une fois approuvé par le conseil universitaire. Il y a deux façons de faire, le budget par programme et le contrôle comptable budgétaire. »

Les réflexions de ce chercheur sont fort pertinentes, car la demande de plus de ressources pour les universités publiques est généralisée. Des questions sur la distribution du budget et sur qui doit dépenser quoi sont indispensables pour le débat du financement des universités dans l'actualité au Mexique.

Une gouvernance convenable et démocratique sert sans doute aux finances de l'université afin de faire une distribution interne adéquate des ressources de l'université, et pour maximiser son budget.

3. Le modèle de financement actuel

Nous avons demandé des commentaires sur le modèle de financement actuel, qui est au centre de notre recherche. Nous avons ainsi encouragé les personnes afin de faire de façon ouverte toutes sortes de critiques, observations et propositions à ce sujet. Il faut noter que nous avons reçu des critiques variées sur les procédures et critères, sur les déficiences et les manques d'argent. Nous avons reçu aussi des propositions et explications très intéressantes et pertinentes visant l'amélioration du système actuel.

Rappelons que le financement du gouvernement fédéral offre deux types de subventions aux universités publiques. Le financement dit ordinaire qui constitue une allocation annuelle, et celui dit extraordinaire qui vient compléter avec des fonds pour des

programmes spécifiques. Les procédures d'obtention du budget sont complexes puisqu'il faut qu'il soit approuvé par la chambre des députés.

Un cadre de l'université commente les critères d'allocation du budget : « En 1999 une fois que la proposition du budget a été présentée par la fédération, et envoyée à la chambre des députés pour son approbation, il était évident que l'UNAM ne recevrait pas de ressources suffisantes pour son opération, puisque les salaires et programmes de stimulus dépassaient le budget désigné (650 millions de pesos). Cette situation a amené le conseil universitaire et le recteur lui-même à proposer publiquement le besoin que l'UNAM et le reste des universités publiques reçoivent une subvention plus importante. En réponse, le ministère de l'Éducation a désigné 380 millions de pesos supplémentaires. »

«L'opération du budget de l'université est basée depuis un quart du siècle, sur un budget structuré par programmes. Cette technique administrative permet d'identifier les dépenses de l'institution dans chacun de ses programmes et fonctions, la nature des dépenses de chacun des secteurs.»

Ce cadre nous rappelle que le budget est basé sur le budget précédent : « Il est important de mentionner que le budget de l'UNAM n'est pas fixé à partir de zéro, il est désigné à partir de la composition et proportions du budget précédent. » « Pour l'élaboration du budget, les salaires du personnel sont considérés. » Le principe du budget précédent pour déterminer une subvention est en effet enraciné dans les procédures et le modèle actuel de financement. Ce principe a une conséquence évidente, à savoir une inertie, un changement minime pour allouer d'année en année un montant similaire. Ce critère empêche en partie le changement de modèle et l'adoption d'autres critères.

Dans ce sens, un chercheur de l'institut de recherche éducative nous fait noter que: « Les critères ne sont pas clairs pour l'allocation de fonds. » « Les critères sont plutôt inertiels, les universités demandent du financement en fonction de ce qui a été offert aux autres. »

Ce chercheur défend toutefois le modèle actuel face aux critiques qui lui sont adressées: "Les critères ne sont pas clairs mais ils ne sont pas nébuleux non plus. Ceux-ci obéissent

aux nombres d'étudiants, les programmes offerts, etc. » Il insiste sur le fait que les procédures et critères sont en train de changer.

Par ailleurs, ce chercheur rappelle que le budget des universités étudiées est approuvé par la Chambre de députés au Mexique. « Souvent on oublie que le financement aux universités dites fédérales, c'est-à-dire l'UNAM, l'UAM et l'institut polytechnique doit être approuvé par le Congrès du pays ». « Mais en plus, les universités des provinces reçoivent du financement des gouvernements des provinces, (Etats) et celui-ci doit être approuvé par les Congrès de chacune d'elles ». Cela montre que malgré une perception généralisée dans l'opinion publique à l'effet que l'accès aux fonds soit facile, il y a une démarche complexe où le Congrès au pays doit approuver l'octroi des subventions. Ce préjugé veut que les universités gaspillent les fonds publiques.

Nous avons identifié un besoin presque unanime de créer un nouveau modèle qui articulerait autour d'une politique générale de financement universitaire. Dans ce sens, un chercheur de la faculté de philosophie reconnaît des progrès. « Les réformes réalisées ou désignées ne sont pas circonscrites à une politique nationale et à des actions concertées et coordonnées pour tout le système, sinon elles sont fragmentées et atomisées. Heureusement cette tendance commence à changer ».

Dans ce sens, le recteur de l'UNAM a fait des appels pour l'adoption d'une politique fédérale en matière de financement universitaire. Le recteur de l'UNAM a exprimé que 80% du budget de l'université pour l'année 2002, soit 14 000 millions de pesos (2 milliards de dollars canadiens) est consacré aux salaires et allocations pour les travailleurs.

« Malgré que l'université ait obtenu un budget pour combler ses besoins, l'université n'a pas les ressources nécessaires pour pouvoir faire un schéma de planification à moyen et long terme et cela n'est pas un problème exclusif à l'UNAM, c'est un problème des universités publiques ».

Comme nous avons mentionné, le nouveau recteur de l'université a pris ses distances avec le gouvernement fédéral, malgré que lui-même ait été ministre de la santé dans le gouvernement précédent. Cela fait partie des contradictions issues des liens entre

l'université et les groupes au pouvoir. « Je pense que personne ne pourrait me contredire. Ce qui manque dans le pays c'est une politique d'Etat pour le financement de l'Education Supérieure. Cette politique, a-t-il ajouté, doit établir les engagements de la société dans son ensemble, pour que les universités puissent avoir un meilleur schéma de développement à moyen et long terme ».

Nous partageons l'avis du recteur quant au besoin de construire une politique nationale pour le financement afin de planifier le développement du système public universitaire à moyen et long terme. En effet, dans le schéma actuel, on dirait que le gouvernement et les institutions portent attention à la résolution des problèmes immédiats.

« L'UNAM pourrait faire bénéficier davantage notre pays si elle avait un appui plus ferme de la part de l'Etat mexicain pour mener les activités qu'elle développe et faire plus que ce qu'elle fait en ce moment ». Sur ce point, comme nous l'avons observé dans la section concernant la gouvernance, le recteur laisse de côté l'indispensable restructuration organisationnelle de l'université, puisque le développement de l'université ne dépend pas seulement des initiatives gouvernementales. En plus, l'appui qu'offre le gouvernement fédéral est plus large à l'UNAM, si on le compare avec le reste des universités publiques du pays. Sur ce sujet, voir la section 6) L'UNAM et la décentralisation du système universitaire.

Lors d'une conférence de presse qui a précédé l'interview, le recteur a affirmé que « le financement des universités publiques représente un grave problème. « Si nous ne décidons pas quels sont les engagements de l'État, et ce que doivent assumer les universités et la société dans son ensemble en matière de financement, tout le système public d'enseignement supérieur sera à risque dans un avenir proche ». En effet, le gouvernement actuel n'a pas montré un engagement ferme et concret afin de construire une politique assurant un développement optimal du système universitaire.

Le recteur de l'UNAM a mis l'accent sur la responsabilité de l'État à financer l'université. Il a aussi réitéré le besoin d'encadrer le système du financement afin de dépasser les conjonctures annuelles de négociation.

« Aujourd'hui au pays, les universités publiques sont particulièrement vulnérables aux problèmes financiers auxquels elles font face. Tant qu'on ne définira pas avec précision les compromis de l'État à l'égard du financement universitaire, l'avenir des universités publiques continuera à être circonscrit aux conjonctures annuelles. Chaque année il y a une révision des budgets, lesquels se négocient d'une façon conflictuelle entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. La chambre des députés doit être la seule instance, qui dans une circonstance extraordinaire, puisse modifier le budget de l'éducation publique, mais il ne s'agit pas de limiter les facultés du pouvoir exécutif. Le financement ne peut dépendre des étudiants, mais de l'obligation de l'État et de l'usage scrupuleux et transparent qu'en fait l'université. Si l'université ne réussit pas à avoir les ressources nécessaires, c'est l'éducation publique supérieure qui est en péril. »

Ces observations sont tout à fait pertinentes dans le contexte vécu par les universités. Il est important qu'une personnalité comme le recteur de cette université expose cette problématique puisque de cette façon, on s'assure de l'attention de médias. Il faut aussi mentionner qu'il est révélateur que ce soit le recteur d'une université « privilégiée » qui exprime ces demandes.

Comme nous avons observé, puisque le modèle actuel est en transition, les critères sont au centre du débat. Le chercheur de la Faculté d'éducation milite aussi pour la révision des critères et pour la création d'un schéma de distribution de ressources.

« Les critères d'allocation de ressources pour les universités doivent être révisés. Il a été clair que le nombre d'étudiants inscrits ou le nombre des professeurs et chercheurs n'ont pas été les critères pour désigner les ressources, et il est possible qu'ils ne soient pas non plus les meilleurs critères. En fait, il existe une commission de l'association des universités (ANUIES) qui travaille afin de formuler un nouveau schéma de distribution des ressources depuis environ trois ans et je crois que cela a été la dernière ou avant-dernière session de cette association où le nouveau schéma a été approuvé en général. Ce schéma serait basé sur une combinaison d'indicateurs de performance, le nombre d'employés et d'étudiants. Cependant on ne connaît rien sur ce schéma et bien sûr, il n'a pas été utilisé. Le moment où il sera prêt n'est pas clair non plus, ce qui indique des tensions pour le mettre en marche. »

Nous soulignons parmi les entrevues réalisées, nous avons décidé d'approfondir sur le travail développé par l'association des universités. Nous avons constaté un manque d'information sur le sujet de la part des chercheurs. Nous développons davantage le nouveau modèle de financement dans le chapitre suivant.

Ce chercheur, tout comme d'autres universitaires, a aussi insisté sur le fait que les politiques de financement ne doivent pas conditionner l'assignation des ressources. Plus encore, la question est de savoir s'il y a une allocation de ressources et comment l'université les utilise. Cette réflexion est fort pertinente car comme nous avons mentionné, il y a une opposition de la part de la communauté universitaire aux programmes de financement demandant des pré-requis pour leur allocation. Cela est perçu comme étant des conditions imposées par le gouvernement fédéral.

Le chercheur affirme : « Je pense que le problème, tel que signalé dans divers travaux, est qu'il n'existe pas un schéma rationnel de distribution de ressources, ni pour l'UNAM, ni pour l'ensemble des universités publiques. Plutôt, l'allocation de ressources s'est fait via des négociations répondant à des dynamiques de force politique et disponibilité de ressources. Le problème n'est pas de savoir si on doit conditionner les ressources. Il s'agit plutôt de savoir si on doit offrir les ressources nécessaires, et si les institutions doivent rendre compte de comment elles utilisent ces ressources-là ».

Par ailleurs, nous avons aussi reçu des commentaires divers sur le manque de financement à l'université. Un chercheur reconnu de la Faculté d'économie et Secrétaire du conseil technique de l'UNAM a insisté sur le besoin d'augmenter le budget aux universités sur un cadre légal.

« Il est nécessaire d'établir des mesures législatives afin d'assurer un budget croissant à l'enseignement supérieur ». « Les universitaires et les économistes en particulier doivent assumer un engagement quant au rôle social et au développement durable du pays. Autrement on risque de reprendre ce développement trop tard ».

Un autre chercheur de la faculté de sciences politiques a signalé que la diminution du financement réel de l'enseignement supérieur se faisait au profit de l'enseignement primaire.

« La politique de financement universitaire du gouvernement vers les années 1998 et 1999 a suivi une tendance de diminution des appuis réels pour l'enseignement supérieur. Cela a été justifié par le financement de l'enseignement de l'éducation primaire au pays. » Cette tendance a été mentionnée aussi par diverses institutions internationales telles que la Banque Mondiale et le BID ainsi que par des groupes conservateurs au pays. L'argument est celui que le gouvernement doit subventionner l'école primaire du pays, au lieu des universités publiques, fréquentées par les étudiants de classe moyenne. Comme nous avons vu dans le chapitre précédent, (section développement des universités privées) cet argument ne correspond pas à la réalité du pays où l'accessibilité à l'université est réservée à un secteur minoritaire du pays (seulement 17.7% des jeunes entre 20 et 24 ans, étaient inscrits à l'université en 1999 ²³⁴). Alors on ne peut pas parler de gaspillage ni de détournement de priorités quant on subventionne les universités publiques au Mexique.

Dans ce sens au Mexique on parle d'un manque du financement des universités. Cet aspect a plusieurs lectures et interprétations. Par exemple, une chercheuse de la Faculté de philosophie (école de pédagogie) a critiqué l'utilisation politique du manque de financement. Elle aussi, condamne le conditionnement auquel fait objet l'allocation des ressources. Cela peut causer une incertitude. En effet, comme on mentionnait plus tôt, il faut définir un financement à long terme pour assurer le développement convenable du système universitaire. Sur cette base, nous sommes portés à croire que les programmes de financement avec des pré-requis sont positifs à condition d'être opérationnels, et qu'ils assurent la continuité et la planification à long terme. Ainsi les procédures d'évaluation doivent être garantes du perfectionnement de ce système plutôt que du contrôle.

« En outre, il me semble que pour la définition des politiques qui conditionnent le financement, il est nécessaire de considérer l'hétérogénéité des institutions d'enseignement supérieur. Car ces politiques causent de l'incertitude auprès des institutions et même sur le personnel académique. Cette incertitude peut paralyser les efforts. Il est possible que dans

²³⁴ Secretaría de Educación Pública, Mexican Higher Education, 1999.

les institutions plus consolidées, l'incertitude soit plus facile à gérer, mais dans les institutions avec des déficiences et manque de fonds, il est possible d'avoir des résultats négatifs. Cette discussion ne peut pas être comprise sans un contexte précis. Il faut souligner qu'on parle du conditionnement du financement quand les universités ont souffert pendant des décennies d'austérité et été punies dans leur budget, comme c'est le cas du Mexique. Il me semble que deux éléments, d'un côté le rendement de comptes, et d'un autre côté celui de fournir des ressources suffisantes pour leur bon fonctionnement, pourrait être la politique qui conduirait à une vie académique plus riche. »

Cela est un exemple que même les gens critiques face aux politiques gouvernementales se montrent ouverts pour que les fonds reçus soient clairement employés. En effet, nous avons constaté que la demande à l'effet que les universités rendent des comptes est presque généralisée et nous allons l'aborder plus bas.

Par ailleurs, nous avons reçu aussi des remarques sur l'impact du manque de ressources pour les projets de recherche. Le directeur de la recherche de l'université a fait remarquer que la pénurie de ressources affecte de manière sérieuse la recherche universitaire. « Par exemple, le premier semestre de cette année, l'université reçoit 7% du total du budget autorisé l'année dernière. C'est-à-dire, les ressources diminuent et arrivent très en retard. En 2001 il y a eu 129 projets de recherche autorisés et 40 supplémentaires. Il faut se rappeler que l'UNAM produit 50% de toute la recherche dans les domaines de sciences et humanités faites au Mexique. Par cela, le déficit de ressources de l'université met en péril tout le système de recherche au pays. »

Cette observation nous rappelle que parfois les allocations aux universités sont émises en retard. Nous avons essayé de nous informer sur les causes de ces délais. Ils semblent être provoqués par des procédures administratives diverses. Cet aspect est très inquiétant pour le bon déroulement des programmes universitaires. En plus des problèmes quotidiens, les universités doivent faire face à une incertitude quant à la remise de fonds en retard. En plus, comme le signale ce cadre, étant donné que l'UNAM réalise une partie substantielle de la recherche au pays, surtout en sciences pures, la diminution et le retard des allocations budgétaires affectent l'ensemble du système de la recherche au pays. De cette façon, on

constate que les problèmes de financement de l'université ont un impact sur la problématique nationale.

Vers une nouvelle politique —

Plusieurs chercheurs ont apporté des suggestions afin de construire une nouvelle politique de financement. Ces propositions sont fort positives et nourrissent le débat pour la construction d'un modèle de financement normant l'allocation de ressources pour les universités. Comme nous avons indiqué, ceux-ci nourrissent un dialogue critique à l'égard des acteurs universitaires visant une amélioration du financement.

Un chercheur et ex-directeur de la Faculté d'économie mentionne un facteur central : le nouveau modèle doit dépolitiser l'allocation du financement :

« Le modèle traditionnel de négociation politique de l'UNAM avec les pouvoirs publics pour obtenir les ressources dont elle a besoin est obsolète et tire à sa fin. L'UNAM rentrera dans la même situation que toutes les universités publiques. Elles seront assujetties à un modèle de distribution de ressources surtout conforme à un modèle comptable dans le pouvoir législatif et exécutif, et où il y aura une dépolitisation. »

En effet, cette dépolitisation est une condition sine qua non pour la continuité des programmes universitaires, pour l'adoption des critères clairs et équitables de financement, pour l'élimination de l'incertitude face à la gestion et enfin, pour substituer les mécanismes de contrôle par une gestion visant le développement du système universitaire. Cette dépolitisation est conforme au nouveau système politique et social qui émerge au pays.

Ce chercheur économiste, spécialiste en questions financières, estime que les méthodes utilisant inflation, salaires et programmes universitaires seront remplacées par un modèle basé sur des standards de qualité :

« Le calcul du financement évoluera avec des modalités de plus en plus raffinées. La méthode de négociation du budget basé sur « le taux d'inflation, les prévisions générales du mouvement salarial, les programmes de l'institution en question » passera bientôt à

l'histoire. Ces variables seront incorporées au modèle de distribution de ressources d'une façon différente. »

« Le nouveau modèle ordonne son opération conforme à des résultats quantitatifs et en objectifs de qualité et efficacité dans l'utilisation de ces ressources. Il y a aussi des considérations d'ordre qualitatif dans diverses disciplines quant à la génération des connaissances, leur diffusion et leur application. Un modèle de distribution de ressources hautement complexe qui prendra du temps à se construire, mais ceci est déjà commencé. » En effet, la transition a débuté. Il a identifié la primauté de la qualité et efficacité dans les nouveaux critères et procédures. Ces éléments seront abordés dans la section dédiée à l'évaluation.

Cet économiste soulève une question digne de mention, soit celle de la distinction et différenciation adéquates des domaines et programmes. « Il sera nécessaire de distinguer l'évaluation et le financement, de l'enseignement et la recherche. Il sera aussi question de distinguer la diffusion et la culture. Il y aura également distinction quant au fait que ce n'est pas la même chose de former un vétérinaire, un chimiste ou un avocat. Les entités qui forment ces professionnels ne le font pas avec le même degré d'efficacité dans l'utilisation des ressources ». En effet, un modèle de financement basé sur des critères de qualité peut avoir tendance à harmoniser ou standardiser les critères d'évaluation et allocation. Alors il est pertinent de signaler des distinctions de base pour éviter des inéquités dans un domaine ou un genre de programmes universitaires.

Un cadre de l'université estime aussi que le modèle de financement doit être axé sur des critères substantiels dont l'évaluation serait au centre d'une nouvelle façon de financer les universités : « Jusqu'à maintenant, l'allocation des ressources est définie à partir des principes inertiels. Ce modèle est basé sur les allocations autorisées l'année précédente. Il est nécessaire d'enrichir le devoir d'allocation budgétaire tant au niveau institutionnel qu'à l'intérieur de chaque institution à partir d'indicateurs et de critères académiquement substantiels. Il faut adopter une nouvelle optique. Il faut dire qu'il ne s'agit pas de convertir cette fonction budgétaire dans une tâche exclusivement mathématique, d'additions et moyennes. » « Pour la définition des indicateurs, il faut considérer les paramètres associés

aux fonctions substantives des universités. Ces paramètres doivent considérer son degré de maturité et l'infrastructure physique correspondante. »

Ce cadre a proposé quelques exemples de paramètres qui pourraient être utilisés pour les subventions aux institutions d'enseignement:

- nombre d'étudiants inscrits
- nombre des programmes d'étude offerts
- nombre de professeurs
- Nombre de chargés de cours
- Nombre de techniciens académiques
- Nombre de personnel de base
- Nombre de personnel avec contrat
- Nombre de personnel cadre
- Superficie construite
- Nombre de salles de cours
- Nombre d'ateliers
- Bibliothèques
- Équipe informatique

Ces paramètres devraient être ajustés si l'institution fait de la recherche.

Le croisement de ces paramètres permet d'obtenir des indicateurs tels que:

- Nombre d'étudiants par professeurs
- Nombre d'étudiants par chargés de cours
- Nombre d'étudiants par case horaire

No de professeurs / programme d'études

No de personnel administratif/ étudiant

No de titres en bibliothèque/ étudiant

No. de chercheurs/ département

No. de techniciens académiques/ chercheurs

No. titres / chercheur

No. de revues/ chercheur

Nous pouvons inclure aussi des aspects qualitatifs pour établir des indicateurs de règles budgétaires:

- Formation des professeurs
- Formation des chercheurs
- No. de professeurs titulaires
- No. de professeurs ou chercheurs accrédités au système national de chercheurs.
- Pourcentage d'étudiants finissant leur programme
- No. de finissants par cycle scolaire
- No. de thèses dirigées
- No. de livres publiés
- No. d'articles publiés
- Décrochage scolaire par session ou année scolaire

« L'identification et quantification de ces indicateurs aideront à orienter toutes les instances concernées dans l'allocation budgétaire, a souligné ce cadre. »

Ces paramètres restent pour la plupart des éléments quantitatifs, même si ce cadre a demandé l'établissement d'un modèle basé sur la qualité et l'évaluation. Toutefois, il apporte des éléments importants à considérer pour un nouveau modèle de financement.

Par ailleurs, ce membre de la direction a aussi mis l'accent sur le fait que certaines facultés et instituts puissent générer des ressources. Un nouveau modèle devra alors être conçu pour que certaines écoles ou facultés de l'université puissent générer des ressources. Mais le modèle devra considérer les différences entre les écoles qui produisent des ressources et celles dont leur nature ne le permet pas.

« Il y a des institutions ou des secteurs dont la nature de leurs activités offre la possibilité de générer des ressources extraordinaires. Cette caractéristique peut permettre de supporter partiellement leur budget. » « Je pense qu'il faut travailler sur la définition des politiques budgétaires spécifiques pour les institutions ou secteurs qui sont en mesure de réussir une certaine autosuffisance dans leur support budgétaire. » Ce principe de base est absent dans la structure actuelle de l'UNAM, comme nous allons l'observer dans la section abordant la diversification des sources de financement.

Par ailleurs, un chercheur de la Faculté d'économie a souligné un élément fondamental. Il s'agit de la convergence entre les institutions gouvernementales et le gouvernement fédéral dans l'unification des critères de financement et l'établissement de mécanismes de rendement de comptes, à savoir un nouveau modèle de financement pour les universités. Etant donné la transcendance de cette observation, nous l'aborderons dans la prochaine partie de ce travail, où l'on traitera des propositions du ministère et celles de l'association des universités.

Ainsi, ce cadre de l'université signale « Toutefois, le programme national d'éducation 2001-2006 a établi plusieurs engagements relatifs au financement universitaire, par exemple composer avec une proposition de critères pour le financement et établir un mécanisme par lequel les institutions rendent des comptes. Les compromis établis sont clairs, mais ils requièrent une convergence des volontés entre les institutions universitaires et le gouvernement fédéral. »

Un chercheur de sciences politiques a fait une autre proposition générale sur l'établissement d'une proportion du PIB pour le budget de l'enseignement supérieur. Cette proposition a été réitérée par plusieurs professeurs. Cependant d'autres proposent qu'une telle mesure soit sujette à la situation économique du pays.

« Je considère que la loi devrait établir deux éléments fondamentaux : fixer une proportion du PIB ou de la proportion de budget de la fédération à l'enseignement supérieur. Ce n'est pas juste, ni correct ni efficace que chaque année plusieurs dirigeants de l'université aient à faire un travail de lobbysme auprès des ministères du revenu et celui de l'éducation et même la chambre de députés afin d'obtenir le minimum de ressources indispensables pour pouvoir opérer. Cette situation représente une incertitude sur l'intégration de nos ressources et empêche la planification à moyen et long terme. Cela rend difficile l'atteinte de nos objectifs. »

Si cette proposition de fixer un pourcentage du PIB pour les universités n'a pas suscité l'unanimité, le rejet du système actuel où les directions universitaires font du lobbysme lui, est unanime. La recherche d'un nouveau modèle est généralisée pour les membres de la communauté universitaire.

Nous avons vu diverses initiatives visant l'amélioration des procédures pour l'assignation des ressources publiques pour les universités. Bien sûr, la plupart de ces propositions prenaient comme référence l'UNAM, mais l'ensemble des propositions contribuent sans doute au débat sur les principes à suivre pour financer les universités au Mexique. Nous allons y revenir dans la prochaine section de ce travail où nous aborderons les propositions de l'ensemble des universités et la position gouvernementale d'un nouveau modèle de financement.

Nous allons débiter par une dimension fort présente dans les commentaires des personnes interviewées, celle de la responsabilité financière. Nous avons retenu cette dimension car elle a été une constante tant dans les critiques que dans les propositions pour bâtir un nouveau modèle.

4. Responsabilité financière et «accountability»²³⁵

Nous avons rencontré une unanimité chez les personnes interviewées au sujet de la responsabilité financière des institutions d'enseignement supérieur au Mexique. Cela, de l'avis général, a d'importantes conséquences pour le développement des universités au Mexique : d'abord pour la conception d'un nouveau modèle de financement, puis pour un changement des rapports entre le gouvernement et les universités.

La reconnaissance de cette « Accountability » est d'autant plus significative à l'UNAM, institution publique qui s'était montrée traditionnellement réticente à toute forme de contrôle ou vérification externe. La grève a été le dernier épisode de cette attitude méfiante des universitaires. La direction de l'université jouait jadis de cette attitude sous prétexte d'une autonomie universitaire dont la conception était pour le moins ambiguë. Il s'agissait

²³⁵ La notion de responsabilité financière désigne ici ce qu'on entend, en anglais, par Accountability.

en outre d'une autonomie factice, compte tenu des liens entre le gouvernement et les dirigeants de l'Université.

Pour illustrer le changement survenu au sujet de la responsabilité financière des institutions d'enseignement supérieur, rappelons que les universités jouissaient auparavant d'une exemption de taxes qu'elles doivent aujourd'hui payer. Malgré la volonté de plusieurs dirigeants des universités que soit maintenue l'exemption, la Cour Supérieure du Mexique a statué, le 14 mai 2002 que les universités publiques ne pouvaient pas être exemptées du paiement des taxes. Ce jugement a annulé une réforme de la constitution de l'Etat de Veracruz en février 2000, disposition qui donnait ce privilège à l'université de cette province. Quant à l'université nationale UNAM, elle a été exemptée pendant plusieurs décennies. Cependant en 1985 le Congrès a annulé toutes sortes d'exemption. À plusieurs reprises, la Cour Supérieure a confirmé la non-exemption de taxes pour l'université.

Un chercheur en physique, ancien secrétaire administratif de l'université et membre de la commission nationale d'évaluation nous rappelle que les universités mexicaines sont des institutions plus régulées qu'on ne le croit. Il accepte toutefois qu'il y ait ou qu'il y ait pu y avoir des mesures qui représentent une dilapidation des fonds publics.

"Les universités sont des institutions hautement surveillées, financièrement parlant. Les rapports financiers sont publics et rigoureux. Cependant, certaines mesures de l'université peuvent représenter un gaspillage de ressources. Il ajoute : « L'UNAM a présenté publiquement ses états comptables des dix dernières années. Cette année, l'UNAM est allée plus loin. On se rappelle que le Congrès mexicain autorise le financement des universités. Les autorités de l'UNAM ont demandé une vérification de la commission comptable et financière du Congrès mexicain ». En effet, il n'y a pas de précédents à cette demande. Cela prouve, d'une part, un changement interne de politique et d'attitude de la direction de l'université par rapport à la position fermée des années quatre-vingt. D'autre part, le besoin de l'université pour aller chercher davantage de ressources financières, face à une opinion publique méfiante, produit de la grève récente.

Il faut ajouter la fulgurante croissance des universités privées décrite dans le chapitre précédent. En effet, l'UNAM en tant qu'université publique veut montrer un profil

comptable immaculé et donc digne de la confiance du public, du gouvernement et des étudiants de classe moyenne qui fréquentent de plus en plus les universités privées.

Ces vérifications sont sans aucun doute plausibles. Néanmoins un chercheur de la Faculté d'économie signale que l'UNAM suit ces procédures de façon satisfaisante mais aux dépens de réduction de programmes et de coupures de services, selon d'autres témoignages.

« Le budget annuel est intégré par des états financiers, ceux-ci sont accompagnés d'un rapport d'un vérificateur externe. Ce vérificateur est désigné par le conseil universitaire. Ces rapports ont toujours été favorables pour l'UNAM. Au cours des dernières années, l'UNAM a réussi à opérer dans un relatif équilibre, mais cela a été possible grâce à des efforts considérables pour la contention des dépenses et la réduction des programmes. »

Alors on ne peut pas nier la valeur des vérifications et de l'équilibre budgétaire en général, si on reprend le vocabulaire gouvernemental. Cependant, les entrevues et observations nous portent à croire que la responsabilité financière ne peut pas se réduire à ces rapports comptables. En outre, ceux-ci ne devraient pas être le prétexte pour couper ou limiter les services essentiels pour le fonctionnement optimal de l'université.

Par ailleurs, nous avons reçu quelques critiques sur les mesures visant la responsabilité financière produisant plus de bureaucratie et limitant le travail académique. Les opinions d'une chercheuse de la Faculté d'éducation illustrent bien des critiques qu'on a entendues sur le contrôle administratif du travail des enseignants.

« Je pense que comme toutes les institutions publiques, les universités doivent rendre compte à la société mais leur développement ne peut pas être sujet aux conceptions de « qualité » et aux politiques définies par le gouvernement fédéral, puisque celui-ci risque d'être éloigné des problèmes importants des institutions. Ce système produit des résultats bénéficiant seulement au secteur privé, perdant ainsi de vue les nécessités de la société dans son ensemble. Le contrôle sur le travail académique, avec des appareils bureaucratiques inefficaces, et avec des institutions peu consolidées, peut nuire au lieu de promouvoir les conditions permettant le développement des universités. On peut produire le contraire, surtout si les contrôles se font à travers des formats bureaucratiques. Les institutions et les groupes d'académiciens sont pris d'assaut par les formulaires. Il faut présenter les mêmes chiffres plusieurs fois dans différents formulaires, selon la direction demandant

l'information. En faisant ceci, on perd du temps qu'on pouvait consacrer à l'aspect l'académique. Par ailleurs, le travail des académiciens dans les institutions est sujet à trop de contrôles et de pressions. Ces exigences deviennent le mobile du travail et deviennent ainsi les finalités. Aujourd'hui, il s'agit de publier mais pas parce que les idées sont mûres, mais par des pressions externes. Comment refuser cela si le financement pour le projet et même le salaire est en jeu? L'objectif est alors de publier et non pas le développement scientifique ou la socialisation des réflexions des équipes académiques. Les conditions qui pourraient générer des résultats positifs pour les universités constituent un équilibre dans la marge de liberté des institutions. Il faut aussi porter attention aux programmes gouvernementaux mis en place avec des conditions sur les institutions universitaires. Autrement, comment peut-on garantir la liberté nécessaire pour les institutions d'éducation supérieure tout en contribuant depuis la critique pour le bien être social économique et même technologique. »

Nous avons reproduit la longue citation parce que cette réflexion illustre bien la perception des professeurs, chercheurs et employés de l'université à l'égard des formulaires et procédures conçus pour atteindre, ou plutôt montrer, un souci de qualité et d'efficacité des ressources. Il y a alors une perception négative et une frustration face à l'investissement de temps que cela requiert .

Il faut tenir compte de ces observations, puisqu'en effet, l'excès de formulaires et procédures administratives peuvent nuire au travail quotidien des enseignants. En plus, ce genre de bureaucratisation nuit aussi aux efforts réels de responsabilité financière des universités. Toutefois, il faut mentionner que les chercheurs et professeurs qui se sont montrés critiques à l'égard des contrôles administratifs ont reconnu la responsabilité financière des universités sur les fonds qui leur sont alloués.

Un chercheur de la Faculté de droit à fait un appel à la transparence et fait noter que l'UNAM a été à l'avant en ce qui concerne « l'accountabilty » des universités au Mexique. « Tous affirment que nous devons obtenir des ressources suffisantes pour l'université, mais que peut-on nous offrir en échange? Il faut continuer à être transparents et absolument

clairs pour rendre compte au conseil universitaire, à la communauté universitaire à travers la publication de nos états financiers et à la commission de surveillance administrative de la chambre de députés. Il faut mentionner que l'UNAM depuis deux ans a remis les états financiers à la chambre des députés. Cette année, les universités regroupées dans l'ANUIES ont remis leurs états financiers à ladite chambre. »

Ce chercheur remarque qu'une loi fédérale autorise le gouvernement fédéral à réaliser des vérifications financières auprès des universités mexicaines : « La loi fédérale a donné des pouvoirs à l'organisation fiscale (Vérification Supérieure de la Fédération) afin de réaliser des vérifications auprès des universités publiques depuis le mois d'octobre 2001. » « Concernant les vérifications faites à l'UNAM, il y a deux faits que j'aimerais souligner. D'abord le respect que les agents fiscaux ont montré pour l'autonomie universitaire, il n'y a pas eu la moindre tentative ou action ébranlant l'autonomie. En second lieu, il faut mentionner que les vérifications ont été positives. »

En effet, cette loi a été beaucoup commentée dans la presse mexicaine. La loi représente une institutionnalisation de la volonté des acteurs de la communauté universitaire du pays à l'égard de la responsabilité financière. Il faut mentionner que pendant le développement de notre recherche, les universités de Tamaulipas et Guadalajara se sont opposées à une vérification fédérale et provinciale. Cette opposition date de l'année 2000. Il faut souligner que cette loi n'a pas été contestée par les autorités des universités publiques (sauf les deux cas mentionnés), ni par les associations étudiantes (souvent critiques des scrutins des universités), ni par la communauté universitaire en général.

La Cour supérieure de la nation a déterminé que les universités publiques doivent rendre des comptes sur les dépenses qu'elles font et elles peuvent être assujetties aux vérifications du Congrès. Le 5 septembre 2002 la Cour a déclaré que " Les institutions d'enseignement supérieur doivent justifier l'utilisation correcte des subventions qui leur sont octroyées. Cela n'implique pas une intromission dans l'administration et le contrôle du patrimoine universitaire ni la vulnérabilité de l'autonomie universitaire. »

La Cour a établi que l'autonomie universitaire implique l'indépendance de l'État, la liberté académique, celle des programmes d'étude et des méthodes de travail, l'administration de leur budget et la désignation de leurs autorités. Cependant, la Cour a estimé que « l'autonomie n'implique pas que les universités publiques soient exemptées de rendre compte à la nation et justifier la correcte utilisation des subventions qu'elles reçoivent. Concrètement s'il s'agit de ressources fédérales, pourtant les universités doivent en informer la Chambre des députés ». Il faut remarquer que la Cour met l'accent sur la définition de l'autonomie universitaire. Cette précision n'est pas gratuite, puisque ce concept fut pendant longtemps l'argument pour exclure l'université de toute vérification gouvernementale ou même de la part de l'opinion publique.

La Cour justifie que « l'article 74 de la constitution (sur la fiscalité des institutions publiques) n'établisse pas d'exemption quelconque par rapport à la révision des finances réalisée par la Chambre de députés. Pour telle raison, on ne doit pas exclure une telle fiscalisation aux universités publiques ».

Le vérificateur supérieur de la fédération de la chambre de députés a réalisé une vérification spéciale à l'UNAM, mentionnée par plusieurs chercheurs. Cette vérification a été la première réalisée dans le cadre de la loi mentionnée.

Le recteur de l'UNAM s'est prononcé quant à lui en faveur de la vérification financière de l'UNAM : « Nous avons demandé une vérification du congrès du pays parce que nous voulons rendre compte clairement des fonds publics afin de diluer des doutes, à l'effet que les ressources que la société consacre à l'université soient utilisées de manière correcte ».

Le secrétaire général de cette université, (deuxième cadre en importance) a affirmé que « même avant la décision de la Cour Supérieure, à l'UNAM nous étions convaincus que cela était faisable et légal que la Chambre de députés mène une vérification de nos ressources ». « Le critère de la Cour est adéquat parce qu'il tient compte de la vérification des ressources et ne s'immisce pas avec les libertés académiques, de recherches et de gouvernance qui sont l'essence de l'autonomie des universités ».

« La vérification a pris déjà 5 mois (avril- août 2002), nous sommes convaincus qu'elle sera positive. Nous espérons que les résultats seront pris en compte pour l'allocation du

prochain budget universitaire ». « Nous voulons que les députés vérifient que nous utilisions bien les ressources que nous recevons et que nous en avons besoin de plus ». Nous pouvons observer que les autorités de l'université ont eu tout intérêt à montrer une transparence des fonds publics dont la vérification par la Chambre de députés était leur preuve principale.

Un chercheur de la Faculté de droit a mentionné aussi la loi fédérale de transparence et d'accès à l'information publique qui aura un impact pour la gestion et transparence des universités mexicaines : « Le 13 juin 2002 fut votée la Loi de Transparence et Accès à l'information Publique Gouvernementale. Cette loi a une vertu importante, elle ne distingue pas les organismes de l'administration publique fédérale de ceux avec une autonomie constitutionnelle ».

La loi de la transparence, approuvée par le Congrès, a été signée par le président Fox le 10 juin 2002. L'application de cette loi vise l'élimination de la corruption et l'accroissement de la surveillance du gouvernement par les citoyens mexicains, afin de transformer la relation existante entre ces acteurs politiques. Il est important de noter que l'on estime une participation considérable des ONG's, des *médias* et des partis politiques à l'égard de cette nouvelle loi. Cette loi représente une réforme structurelle correspondant avec la démocratisation du Mexique ; elle contribue à assainir les relations entre la population civile et le gouvernement, élément important dans la consolidation de la démocratie mexicaine. Cette innovation législative exigera une participation accrue de la part des citoyens, et un effort du gouvernement quant à la réponse demandée. La loi tient en compte des sanctions pour ceux qui cacheraient ou détruiraient l'information requise ou bien n'appliqueraient pas le contenu de celle-ci.

Lors de cette section nous avons observé d'abord une convergence des personnes questionnées quant à la responsabilité financière de l'UNAM et en général des universités publiques. Nous avons aussi décrit un développement du cadre juridique et institutionnel assurant la responsabilité financière des universités. Ces mécanismes de surveillance et vérification ont une acceptation généralisée parmi la communauté universitaire. Nous avons vu aussi que malheureusement la responsabilité financière ou ses procédures sont

utilisées pour justifier des coupures budgétaires dans les services, ce qui met en péril la qualité et le fonctionnement de l'université.

Nous pouvons affirmer que c'est justement la volonté d'établir un rendement de comptes des institutions éducatives qui a donné lieu au développement d'un cadre légal et institutionnel mentionné. Ce cadre légal aura sans doute un impact sur la façon dont les universités sont gérées. Cette volonté de transparence et « accountability » rend aussi possible la conception d'un nouveau modèle de financement pour les universités.

La nouvelle attitude des universitaires facilite certainement un cadre consensuel de subventions entre les institutions démocratiques, comme la Chambre de députés et les organismes de vérification, face à la communauté universitaire. Ce rassemblement autour de la responsabilité financière dans l'enseignement supérieur est au centre de la transformation du financement expérimentée au pays. Ce processus de transformation est aussi conceptuel. Nous avons observé que l'avis de la Cour sur la vérification évoquait l'autonomie universitaire. En effet, nous pouvons voir que la transformation passe par la redéfinition de l'autonomie par les membres de la communauté universitaire.

5. Autonomie

Lors des entrevues sur le financement, plusieurs membres de la direction et chercheurs se sont prononcés pour la préservation de l'autonomie universitaire. Il faut mentionner que le concept d'autonomie a été amené par les personnes interviewées puisqu'il n'était pas demandé explicitement dans les questions. C'est ainsi que nous avons inclus cette section pour aborder la question.

Parmi les personnes interrogées, nous pouvons identifier d'une part celles qui faisaient référence au danger pour l'autonomie des politiques de financement renforçant le contrôle du gouvernement sur l'université. D'autre part nous avons identifié celles signalant que l'autonomie n'est pas en danger ou encore qu'un financement public adéquat assure cette

autonomie. Le recteur de l'université de la ville de Mexico, un ancien cadre et chercheur de la Faculté de génie à l'UNAM, est de cet avis. Il souligne les liens entre le financement et l'autonomie : « J'ai toujours soutenu depuis trente ans, dès que le débat a commencé, que l'autonomie des universités publiques dépendait d'un financement stable et sûr du gouvernement et pas du tout de la diversification des sources du financement ».

a. Affaiblissement de l'autonomie

Dans le premier groupe, plusieurs chercheurs, dont l'un de la Faculté de sciences politiques, critiquent l'affaiblissement de l'autonomie de l'université : « Si on se reporte à l'histoire récente, en particulier à partir des réformes constitutionnelles de 1992 et 1993, on constate un affaiblissement de l'autonomie universitaire dans la mesure où les subventions sont conditionnées par différentes mesures. Le gouvernement a créé des procédures pour intervenir dans des institutions d'enseignement supérieur. Le gouvernement a limité les ressources aux universités à travers des évaluations ».

Ce chercheur a mentionné un aspect important dont on parle peu, à savoir que les nouvelles règles ouvrent la possibilité que les universités privées aient accès au financement public. « Une étude de ces changements montre que l'objectif fondamental a été celui de rendre possible que l'Etat finance légalement les institutions privées et limite l'obligation de l'Etat à l'égard des institutions publiques. » En effet, il y a cette possibilité, mais en fait les pratiques traditionnelles de négociation permettaient davantage ce type de subventions qui se sont produites de façon irrégulière.

Ce chercheur affirme que la participation du Congrès obéit à des fins purement politiques. « Ainsi, nous constatons une situation où existent des rapports de force politiques. Au Congrès le gouvernement peut autoriser l'augmentation des ressources pour l'UNAM ou d'autres institutions publiques afin d'éviter des problèmes politiques. Cependant le problème du financement de l'ensemble de l'enseignement supérieur continue à s'aggraver ». Effectivement, la participation de la Chambre des députés ne garantit pas une

résolution des problèmes du financement, comme il a été suggéré par certaines sources du gouvernement. L'approbation du Congrès est seulement une partie du processus. Il reste en effet que l'allocation soit accordée sous des critères clairs et équitables et dans un plan global à long terme de financement public.

Une chercheuse de la Faculté de sciences politiques a soulevé la fonction sociale de l'université. Elle suggère que les politiques gouvernementales exercent un contrôle sur les universités qui dévie cette fonction sociale. La politique vise plutôt les exigences individuelles et le marché du travail. « Dans le programme national d'éducation 2001-2006, la fonction sociale de l'UNAM est limitée. Ce programme établit un contrôle vertical et externe en appuyant les programmes du gouvernement fédéral. Le programme national mentionne quelques déficiences dans la formation des professionnels et son manque de lien avec le marché du travail. Il est conseillé alors que les professionnels finissants appuient le développement national. Pour faire ceci, le gouvernement recommande aux universités d'actualiser périodiquement les profils de leurs programmes afin de les adapter aux besoins personnels et du marché du travail. Selon le programme national, les universités devront adopter des schémas effectifs permettant de réorienter la demande vers des programmes éducatifs qui répondent aux exigences sociales et au développement des régions. En faisant ceci, le gouvernement prévoit informer les étudiants et responsables des familles des secteurs nécessitant un plus grand nombre de professionnels ».

Cette chercheuse fait un appel à une définition du rapport de l'université avec l'État. « Le besoin de redéfinir le type de rapport entre l'université et l'État se présente actuellement comme réellement urgent. Il faut lire attentivement le programme national d'éducation pour se rendre compte que la perspective du gouvernement fédéral dans ce rapport compromet de manière directe l'autonomie de l'UNAM. » La redéfinition du rapport entre le gouvernement fédéral et l'université doit, comme nous l'avons signalé, changer dans un esprit de respect de l'autonomie universitaire. Mentionnons aussi les relations complexes entre les groupes au pouvoir et les autorités de l'UNAM. La dynamique de contrôle et appui mutuel ne peut plus continuer. En fait, ce changement est en train de se produire d'une certaine façon avec la transition politique que vit le pays.

Un chercheur en sociologie et en éducation a aussi demandé une définition de l'autonomie « académique » : « Dans le passé on parlait d'autonomie territoriale et présentement on parle de rendre des comptes des budgets universitaires. Cependant on ne parle pas de l'autonomie académique. » Ce chercheur suggère que la politique de rendement de comptes s'oppose à l'autonomie académique des universités.

« Il faut se demander si l'obligation de rendre des comptes sur les performances académiques est compatible avec le régime d'autonomie académique. Par exemple, au conseil de sciences (CONACYT) lorsque qu'on établit le classement des programmes d'excellence de deuxième et troisième cycle. L'autonomie est-elle compatible avec l'imposition des critères et normes de performance académique des institutions? »

Il faut mentionner que ce chercheur a été un des académiciens isolés à critiquer l'obligation de rendre des comptes des institutions universitaires. Il s'est prononcé pour encadrer juridiquement l'autonomie universitaire. « Il faut aussi se demander si le pouvoir législatif respecte l'autonomie quand il réforme la loi organique de l'université. A mon avis, il y a un vide juridique pour encadrer l'autonomie universitaire. » Voilà, que la vieille demande d'autonomie des groupes de pouvoir au sein de l'université s'oppose au fait que l'université rende des comptes.

Le chercheur et ex-directeur de la Faculté d'économie a accepté que les ressources gouvernementales soient limitées, mais sur ce principe le gouvernement doit surveiller le financement sans violer l'autonomie universitaire. « Il revient au gouvernement d'apporter les ressources nécessaires mais le budget de celui-ci est plutôt limité. Mais lui aussi doit surveiller les universités sans toucher leur autonomie ».

b. Pour un financement respectueux de l'autonomie universitaire –

Au sujet de l'autonomie et du financement nous avons vu quelques inquiétudes des chercheurs qui questionnent l'intervention gouvernementale. Plusieurs se sont prononcés pour encadrer juridiquement l'autonomie et différencier les champs financiers et

académiques. En effet, il faut souligner que les chercheurs demandent une autonomie académique. Cette sorte d'autonomie, il faut la préserver, mais elle n'est pas en jeu lorsque les universités prouvent que leurs états financiers sont en ordre, et surtout afin de demander plus de ressources.

Nous avons ainsi trouvé que la demande d'une autonomie universitaire est plus mitigée qu'elle n'a été auparavant. Comme nous avons mentionné précédemment, bien qu'il y ait une inquiétude chez certains chercheurs pour préserver l'autonomie universitaire, cette demande est nuancée par deux éléments : La conscience des limites du financement par le gouvernement et l'adoption du principe de la responsabilité financière.

Comme nous l'avons mentionné lors du survol historique sur l'évolution des universités, les modèles d'université ont été définis en partie par les rapports que ces institutions établissaient avec l'État tout au long de leur histoire. Quant à l'université contemporaine au Mexique, elle redéfinit son rapport avec l'État. C'est dans un cadre législatif et institutionnel précis, celui de la Chambre des députés et ses organismes de vérification, que sont établis ces rapports. Pour l'UNAM, il s'agit d'un changement radical compte tenu des liens traditionnels entre sa direction et les groupes de pouvoir.

La communauté universitaire a incorporé le fait de rendre des comptes dans son vocabulaire et l'a intégré dans le concept d'autonomie universitaire. Rappelons que la déclaration mondiale de l'UNESCO sur l'enseignement supérieur établit ce lien entre autonomie et le fait de rendre des comptes. « Les établissements d'enseignement supérieur doivent pouvoir gérer leurs affaires internes avec autonomie, mais cette autonomie doit s'accompagner de l'obligation de rendre des comptes de manière claire et transparente à la société²³⁶ ».

C'est dans le contexte de cette transformation « qu'on demande » à l'université de se procurer ses propres ressources financières sous diverses formes. Cela nous amène à

²³⁶ UNESCO. Déclaration mondiale sur l'enseignement supérieur pour le XXI^e siècle vision et actions. Chapitre 12, Paris, 1998.

discuter, avec les personnes interrogées, de la diversification du financement des universités.

6. Diversification des sources de financement

Comme nous avons observé dans le chapitre précédant, la diversification des sources de financement est une tendance des universités afin d'acquérir des fonds et faire face aux besoins divers. Nous avons observé que cette diversification constitue une politique majeure du gouvernement quant au financement universitaire. Nous avons divisé cette section entre les frais de scolarité et le rapport avec le secteur privé, car ils sont les formes privilégiées de la diversification. Parmi les personnes interviewées, nous avons trouvé celles qui appuient sans réserves cette politique, mais toutefois il y a des problèmes, contradictions et réflexions soulevés par les deux formes de diversification.

Par exemple, le directeur du Centre National d'Evaluation (CENEVAL) signale que les universités ont une obligation de chercher des fonds. Cependant il fait appel au danger que cela devienne une activité prioritaire pour l'université en question :

« Les universités ont l'obligation de trouver des ressources financières alternatives.

Cependant, le problème consiste à ce que les universités risquent de déformer leurs objectifs ». « Les universités peuvent s'immiscer dans des activités de financement qui deviennent prioritaires ». Cette réflexion est primordiale puisqu'elle met en garde de préserver les missions essentielles de l'université.

Un chercheur de la Faculté d'économie a soulevé une question importante. Celle que bien que plusieurs disciplines soient rentables, certaines sont loin de l'être.

« Si les institutions d'éducation supérieure répondaient exclusivement aux critères de rentabilité, elles offriraient des programmes avec une grande demande ou des programmes rentables. Cela impliquerait de laisser de côté d'autres disciplines, qui même si elles ne sont pas très sollicitées, peuvent avoir une pertinence pour le développement de la science et la technologie ». « L'infrastructure et les ressources allouées dans le secteur sont très

limitées. Le nombre de chercheurs actifs et en formation dans plusieurs domaines est bas en termes absolus et relatifs ».

Il faut cependant souligner que même l'un des chercheurs en éducation parmi les plus radicaux que nous avons rencontrés, s'est prononcé favorablement à ce que les universités cherchent du financement alternatif. Ce chercheur soutient : « Les universités doivent être obligées de chercher du financement alternatif, mais celui-ci ne doit pas substituer les ressources de l'Etat ». La diversification des sources doit être complémentaire et non pas en substitution des subventions gouvernementales.

Comme nous pouvons observer, les chercheurs rencontrés qui soutiennent la diversification des ressources financières, signalent néanmoins que le gouvernement doit s'engager dans le financement de l'université. « En somme, ce qui justifie pleinement que la plupart du financement universitaire soit gouvernemental est le fait que les objectifs fondamentaux des institutions universitaires offrent des bénéfices sociaux qui ne peuvent pas être mesurés en termes monétaires. D'une façon parallèle à l'appui fédéral, il faut que les institutions établissent des objectifs académiques congruents avec les besoins prioritaires du pays ».

Pour regarder de près la participation des revenus de l'UNAM, le tableau 5 nous montre que du budget 2002 de l'UNAM, seulement 8% correspond aux revenus propres. Si on considère que depuis le début des années quatre-vingt-dix, la politique de diversification de sources de revenus est en place, et qu'en 1990 le pourcentage de ressources propres était aussi de 8%, alors on peut affirmer que la politique de diversification a eu un impact mitigé à l'UNAM. Il faut mentionner qu'en 1999 cette proportion a atteint 11%, pour après descendre à 8%. Voilà un autre effet négatif possible de la grève.

Tableau 5. Pourcentage de revenus propres et subventions 1990 - 2002

(MILLONES DE PESOS CURRANTS)

ANNÉE	SUBVENTION UNAM	PARTIE %	REVENUS PROPRES	PARTIE %	TOTALE PARTIE %
1990	1,146	92	103	8	1,249 100.00
1991	1,510	92	130	8	1,640 100.00
1992	1,853	92	163	8	2,016 100.00
1993	2,285	92	190	8	2,475 100.00
1994	2,844	93	225	7	3,069 100.00
1995	3,615	92	317	8	3,932 100.00
1996	4,721	92	412	8	5,133 100.00
1997	6,056	93	427	7	6,483 100.00
1998	7,453	93	586	7	8,039 100.00
1999	8,512	89	1,031	11	9,543 100.00
2000	9,625	90	1,062	10	10,687 100.00
2001	11,711	91	1,115	9	12,826 100.00
2002	12,938	92	1,169	8	14,107 100.00

SOURCE : RESUME DU BUDGET UNAM

Pour l'année 2003, l'origine des revenus générés par l'UNAM fut la suivante: Services d'éducation 115 millions de pesos (MDP), Services et Produits 997 MDP et les Produits du Patrimoine 57 MDP. Cela montre qu'une grande partie de ses sources de financement est en provenance de services qu'offre l'université. Un chercheur a d'ailleurs souligné le potentiel des services éducatifs pour l'obtention de fonds.

Un chercheur de la faculté de génie à l'UNAM a aussi appuyé la diversification des sources de financement et a cité en exemple la Fondation UNAM.

« L'importance de l'appui gouvernemental aux institutions d'enseignement supérieur est indiscutable. Cependant il faut former un système de ressources additionnelles de financement permettant de continuer avec la mission fondamentale des universités. L'UNAM développe une stratégie pour capter des ressources extraordinaires à travers la fondation UNAM. Cette fondation travaille afin de recruter 20 000 nouveaux membres dont le don minimal est de 1500 pesos (250 dls can). Le gouvernement fédéral s'est engagé à contribuer avec 4.5 millions de dollars (canadiens) destiné au programme de bourses de l'université si la Fondation UNAM réussit à récolter un montant similaire. »

L'UNAM est à la quête de sources alternatives. Parmi les sources de financement alternatif, une des plus importantes est celle de la Fondation UNAM qu'on vient de mentionner.

Nous avons consulté un représentant de la Fondation UNAM, qui a affirmé que cette fondation se veut un appui de la société mexicaine dans son effort pour mettre en valeur l'Université Nationale Autonome du Mexique, comme l'institution éducative de meilleure qualité et prestige au pays. La Fondation UNAM est une organisation établie en faveur des causes et des objectifs de l'UNAM, c'est pour cette raison qu'elle n'est reliée à aucune activité politique ou religieuse. A la demande de l'université, la fondation coordonne et lie l'institution éducative avec les secteurs public, social et privé dans une ambiance de responsabilité partagée.

Le patrimoine et les produits appartenant à la Fondation sont destinés directement ou indirectement à quelque activité universitaire. De plus, elle n'a pas un caractère lucratif,

raison pour laquelle la transparence de son administration est permanente. Les programmes d'aide de la fondation sont les suivants :

Bourses : Ces bourses sont destinées aux élèves ayant un haut niveau académique et de faibles ressources économiques. Le montant de la bourse pour les élèves du niveau pré-universitaire est de 625 pesos mensuellement, tandis que pour les élèves du niveau universitaire la bourse fluctue entre 750 pesos et 1000 pesos par mois pendant 12 mois.

Programme d'aide financière pour l'équipement des installations informatiques :

Ce programme a pour but d'équiper les différentes écoles et facultés avec des technologies de pointe, qui puissent être utilisées par la communauté étudiante, pour obtenir les meilleurs rendements scientifiques.

Programme d'aide financière pour mettre à jour la digitalisation de l'hémérothèque nationale.

Programme d'aide financière pour la modernisation des installations sportives pour la communauté universitaire, et pour former des athlètes de haut niveau.

Programme d'aide financière pour chaque entité académique.

Programme d'aide financière pour la construction d'infrastructures multidisciplinaires en dehors des campus universitaires, tel que celui de Yucatan qui envisage la formation de spécialistes en écologie et biologie.

Les activités de cette fondation sont sans doute pertinentes, et malgré que les ressources recueillies soient relativement limitées, cette initiative est fort encourageante car au pays, et particulièrement dans le milieu universitaire, les projets de collecte de fonds sont récents. Toutefois, les recherches de sources de revenus soulevant la controverse de certains universitaires sont les accords ou les contrats avec le secteur privé de même que la question des frais de scolarité.

a. Relation avec le secteur privé

Par le thème de la diversification des sources de financement, nous avons abordé la relation avec le secteur privé. En général, les chercheurs se sont montrés ouverts à ce que l'UNAM établisse des contrats avec les entreprises afin d'obtenir des fonds.

Rappelons que dans le chapitre précédent nous avons observé que les liens de l'université avec le secteur privé au Mexique sont embryonnaires. Kent, quant à lui, mentionne que cette tendance de l'enseignement supérieur mexicain est très récente et eut du succès dans les institutions mieux établies mais pas dans l'ensemble du système²³⁷.

Un chercheur de la Faculté d'économie a proposé le développement d'un plan à long terme et plus large avec le secteur privé afin de financer le modèle d'université propre à l'UNAM. « Aujourd'hui il faut discuter de comment on va faire pour financer notre modèle d'université. La première discussion devra être que le Congrès établisse une formule budgétaire qui assure l'accomplissement des objectifs actuels et auxquels l'université doit aspirer dans l'avenir. Pour gagner la discussion, il faut présenter au pays d'une façon claire les besoins budgétaires du nouveau modèle. » « Il est nécessaire que le nouvel exercice tienne compte de trois éléments: une augmentation volontaire des frais de scolarité, l'établissement d'un modèle de sous-contrats de projets de recherche avec le secteur privé et un schéma d'alliances stratégiques avec différents secteurs de la société. »

« Dans cette perspective il faut établir un pacte plus large avec le secteur privé national et transnational et avec les gouvernements et les municipalités, puisque ceux-ci vont demander les ressources humaines pour l'avenir. Il faut alors développer des programmes avec les entreprises afin de financer les dépenses du modèle éducatif qu'on propose et ensuite faire alliance avec les gouvernements des provinces et municipalités. »

Cette proposition semble idéaliste puisque comme nous avons observé dans le chapitre précédent, et tel que proposé par le spécialiste sur ce sujet, P. Latapí, le manque de liens des universités au pays avec le secteur privé n'est pas la responsabilité exclusive de ces institutions²³⁸. Il y a un manque d'intérêt réciproque. On ajoute que l'hétérogénéité du secteur productif au pays n'a pas posé de difficultés quant à l'établissement d'alliances à long terme avec les corporations.

²³⁷ Kent, Op. Cit. p.91.

²³⁸ Latapí, Pablo. Comentarios de la Reseña sobre las Políticas de Educación Superior en México, de la OCDE, Ministère de l'éducation, 1996, p.15.

Néanmoins, la proposition de ce chercheur est importante car plusieurs personnes interviewées ont critiqué l'absence d'un programme général avec le secteur privé. Mentionnons que l'UNAM a une importante expertise des projets avec le secteur privé. Un exemple est la création en juin 2002 du centre d'études des entreprises, projet créé en collaboration avec la chambre nationale de l'industrie de la transformation (CANACINTRA). Celui-ci est sans doute un des projets de majeure envergure développés par l'UNAM avec le secteur privé. Cela montre que le rapport avec le secteur privé est en croissance, comme l'a réaffirmé le recteur de l'UNAM lors de l'inauguration de centre d'études mentionné.

Il faut aussi mentionner que les personnes rencontrées ont proposé que l'UNAM pourrait explorer un grand nombre de possibilités de projets à développer avec les entreprises du pays compte tenu de sa richesse dans plusieurs domaines du savoir-faire. Il faut aussi mentionner que la plupart des chercheurs rencontrés ont exprimé leur désir que l'université garde sa vocation sociale.

b. Frais de scolarité

Comme aspect de diversification des sources de financement, nous avons abordé la politique de frais de scolarité. Comme nous avons observé dans la première section de ce chapitre, la hausse des frais de scolarité a été l'un des éléments déclencheurs de la grève qu'a vécue l'université. La politique de frais de scolarité reste un point de discussion sensible parmi la communauté de l'UNAM.

À ce sujet, le directeur du Centre national d'évaluation a soulevé une question importante, dont nous avons traité au chapitre précédent, celle de la polarisation entre les institutions universitaires privées et publiques.

« Ce processus a segmenté et polarisé le système universitaire entre le public et le privé. Les étudiants riches fréquentent les écoles privées (sans être meilleures) et les pauvres les universités publiques. » « Les universités privées ont une capacité restreinte à percevoir les besoins sociaux. A cause de cela, elles n'offrent pas de programmes essentiels pour la

société ». Cette observation est fort pertinente, car le clivage existant entre les universités privées et publiques est fort, et les frais de scolarité font en grande partie la différence. En outre cette différence définit l'accessibilité des jeunes à l'enseignement supérieur au pays.

Dans ce contexte plusieurs universitaires se sont montrés fermes sur la possibilité d'augmenter les frais de scolarité, parce que c'est une nette différence entre les universités publiques et privées. Un chercheur de sciences politiques mentionne que c'est justement cet élément qui fait du sujet des frais de scolarité un sujet explosif et hautement politisé.

« Depuis le long conflit de l'UNAM, le sujet de la gratuité de l'enseignement supérieur dans les universités publiques est explosif et hautement politisé. D'importants secteurs demandent à ce que le sujet soit débattu au congrès. On demande particulièrement que la responsabilité de la gratuité de l'enseignement supérieur soit précisée ».

« Il me semble que les mécanismes de prêts-bourses que récupèrent partiellement les coûts de l'éducation des finissants une fois sur le marché du travail, ne sont pas simples à mettre en opération, même s'ils sont à mon avis, les plus équitables. L'article 3 de la constitution stipule la gratuité mais ce n'est pas clair dans quels termes ». « Nous devons tenir compte qu'en 1998 il y avait déjà 29 universités publiques qui ont établi des frais de scolarité avec des montants divers ». Nous observons que cet argument est appuyé par le principe de la gratuité mentionné dans la constitution mexicaine. Toutefois, il n'est pas spécifié à quel niveau. Elle laisse entendre que la gratuité correspond à l'éducation de base.

Une chercheuse de la Faculté d'éducation, affirme catégoriquement que les frais de scolarité sont en lien direct avec les politiques de financement des universités :

« L'augmentation des frais de scolarité n'est pas une solution miracle au problème de financement des universités au Mexique. Même si on prétend qu'une augmentation des frais ferait payer les étudiants des classes aisées ils auraient toujours des avantages face aux étudiants pauvres. La planification pour le financement de l'enseignement supérieur doit tenir compte de la structure des revenus. Le Mexique a un système fiscal déficient. Les ressources pour l'éducation peuvent être générées à partir d'un système fiscal plus juste ».

Dans le même sens, un chercheur en éducation a insisté sur les liens entre une politique internationale et l'augmentation des frais de scolarité :

« A mon avis, les politiques de hausse systématique de frais de scolarité font partie de la conception à l'effet que l'investissement dans l'éducation est une responsabilité individuelle. Cette perspective conçoit l'éducation comme un produit de consommation. Le client ou le consommateur ou étudiant peut choisir où étudier, et de là, basé sur son pouvoir de consommation, il peut intervenir dans le marché de l'éducation. Cependant les politiques qui ont été mises en place ne fonctionnent pas de cette manière si simpliste. Les politiques fonctionnent différemment en différents contextes. Au pays, il y a une histoire et traditions de résistances et luttes politiques dans le domaine de l'éducation. Au Mexique, les universités publiques reçoivent de l'investissement public mais les politiques récentes ont été orientées à chercher une meilleure absorption des coûts par les usagers du système. Il ne faut pas oublier que les réformes éducatives de l'enseignement supérieur développées dans le contexte de la mondialisation pendant au moins 15 ans partent de la philosophie libérale qui considère que la politique adéquate en éducation est celle où les étudiants assument les coûts des études supérieures. Cette conception est appuyée par diverses institutions internationales. Récemment, ces organismes ont commencé à nuancer leurs recommandations à ce sujet. »

Ce chercheur a insisté aussi sur le fait de geler les frais de scolarité, comme une façon du gouvernement de subventionner l'éducation. « Les frais de scolarité dans les universités publiques ne doivent pas être établis en fonction de la politique de financement du gouvernement fédéral. Le compromis et l'obligation de l'Etat est celle de fournir les ressources nécessaires.»

Dans ce sens, le recteur de l'université de la ville de Mexico et ancien directeur de la Faculté de génie à l'UNAM a aussi appuyé une université gratuite. Il faut mentionner que cette université a été créée par le gouvernement de la ville de Mexico afin de répondre aux besoins éducatifs des habitants de la ville. Le projet éducatif de la ville était un projet politique opposé à celui du gouvernement fédéral.

"L'université doit être un service gratuit. Mais la gratuité suppose de recevoir quelque chose qu'on ne mérite pas. Cependant les habitants de cette ville, les jeunes pauvres méritent aussi une éducation supérieure de qualité."

Par ailleurs, un chercheur en économie expose qu'une politique de frais de scolarité qui fait payer les étudiants, permettrait de diminuer les impôts du gouvernement en place.

« En définitive, étant donné que l'éducation est un service public, elle doit être payée par la société. Le débat doit être centré sur quel système de paiement la société préfère avoir recours. D'une part, une hausse d'impôts peut rendre possible l'éducation gratuite. D'autre part, le paiement de l'éducation par ceux qui la reçoivent permet que les impôts soient plus bas. Cette tendance prédomine à l'heure actuelle. Cependant, si on opte pour cette option, on doit éviter que la hausse des frais de scolarité limite l'accès des étudiants à l'enseignement universitaire. »

Nous soulignons que dans ce débat, plusieurs chercheurs et dirigeants de l'université ont soulevé qu'une augmentation des frais de scolarité peut bénéficier aux finances de l'université mais bloquer l'accessibilité d'un groupe d'étudiants à l'université.

Une professeure et chercheuse de la Faculté d'Economie remet en question le concept de système de masses, souvent appliqué au Mexique. Elle montre que l'accessibilité au système public au Mexique est plus basse qu'aux Etats Unis.

« Il faut préciser ce qu'on comprend par un système des masses. Au Mexique à l'heure actuelle le système public universitaire national couvre 24% de la population scolaire. Pourtant on parle d'un système universitaire 'de masses'. Ceci est imprécis, car dans d'autres pays, comme les Etats Unis, où 25% de la population est couverte par le système public d'enseignement supérieur, on parle d'un système élitiste. » « Il est nécessaire d'estimer les impacts indirects dans l'éducation en termes de productivité et développement »

En effet, il y a au pays une forte pression des groupes conservateurs et une certaine croyance populaire contre une « université publique de masse ». On la suppose de mauvaise qualité, surpeuplée, surpolitisée et donc injustement gratuite. Ce mythe de l'université de masses est démenti par les maigres quantités de jeunes qui ont accès à l'enseignement universitaire ²³⁹. Cette perception provoque une pression de l'opinion publique sur les autorités universitaires ainsi que sur le gouvernement pour hausser les frais de scolarité.

Les chercheurs consultés se sont prononcés pour accroître l'accessibilité des étudiants aux universités. Aussi le recteur de l'UNAM a mentionné que cette université a besoin de davantage de ressources afin d'accueillir la demande croissante.

« Dans le plus récent appel de candidatures de l'UNAM, 80 000 personnes ont demandé une inscription pour les 9 000 places dont nous disposons. Cela représente une croissance de 48% de la demande par rapport à l'année dernière. » a commenté un employé de l'université.

Un chercheur reconnu en éducation affirme qu'une des conséquences des politiques du financement a été justement la restriction de l'accessibilité à l'université.

« Une conséquence directe des politiques de financement des universités est l'augmentation des institutions privées. Une autre conséquence c'est le maintien d'un pourcentage très bas d'étudiants sur le total de la population, c'est donc dire que l'accessibilité reste basse. »

Deux des chercheurs en éducation ont tenu la politique de financement responsable de la croissance des institutions privées au pays. Comme nous avons observé dans le chapitre qui précède, il y a eu une stagnation dans le nombre d'étudiants inscrits dans les universités publiques, tandis que dans les privées, il y a eu une grande croissance ²⁴⁰.

« Au niveau institutionnel la fédération a appuyé des politiques de l'offre et la demande. Le gouvernement a aussi mis de la pression sur les institutions en utilisant la manque des ressources. La fédération a établi aussi une politique expresse qui cherche à tourner l'attention des étudiants vers les institutions privées. »

²³⁹ En effet, parmi la population de 20 et 24 ans, seulement 17,7% étaient inscrits à l'université en 1999, source: ministère de l'éducation (SEP).

²⁴⁰ Par exemple, en 1975, de la totalité d'étudiants inscrits au niveau baccalauréat, 11,7% étaient inscrits dans les universités privées tandis qu'en 1999 la proportion a grimpé à 27,6%.

Finalement, il faut mentionner que les représentants étudiants ont exprimé leur demande pour que les frais de scolarité restent gelés. Il faut mentionner que dans plusieurs facultés, comme celle de philosophie, les études sont presque gratuites. Cependant pour la faculté de comptabilité et administration, les frais représentent l'équivalent de quelques centaines de dollars par semestre. Alors on ne peut pas vraiment parler d'une gratuité généralisée des frais de scolarité à l'UNAM.

On ne peut pas dire qu'il y ait un consensus dans la communauté universitaire quant à l'adoption d'une politique de frais de scolarité. Il persiste une défense d'une gratuité accompagnée d'une résistance au changement. Cette résistance est nourrie par une opposition aux politiques gouvernementales qui ont provoqué la croissance du nombre des universités privées et une stagnation des publiques.

7. Évaluation des institutions et l'accréditation

Dans la première partie de notre recherche dans le chapitre précédent, nous avons analysé les liens de l'évaluation et du financement universitaire. Nous avons aussi soulevé que les programmes d'accréditation prennent de l'ampleur et ils sont de plus en plus considérés pour le financement des institutions. Le discours officiel insiste que l'évaluation institutionnelle est au centre des politiques à l'égard de l'université puisque cela vise l'amélioration de la qualité de l'enseignement supérieur. Lors des entrevues, nous avons identifié deux groupes d'universitaires : ceux qui défendent l'évaluation comme un outil pour l'allocation des subventions et ceux qui contestent les mécanismes ou mesures d'évaluation institutionnelle, les jugeant comme une intervention du ministère de l'éducation.

Dans le premier groupe, le Directeur général du Centre National d'évaluation CENEVAL nous a commenté que l'importance de l'évaluation institutionnelle était justifiée parce qu'elle assure l'amélioration et l'efficacité des universités. "Dans tout le monde, le

financement de l'éducation supérieure est au centre des questionnements sur les systèmes et les institutions universitaires. Leur efficacité justifie leur pertinence."

Plusieurs chercheurs ont critiqué le fait que les activités d'évaluation soient uniquement mises en place afin de se soumettre ou se qualifier pour les dits « programmes extraordinaires de financement ». Ces programmes ont constitué la colonne vertébrale des politiques du financement dans le courant de la dernière décennie. En effet, puisque le modèle de financement ordinaire n'a pas encore été accordé, les programmes extraordinaires ont pris une importance croissante. Le gouvernement a mis sur place ces programmes visant le développement des secteurs ou objectifs spécifiques. (voir tableau 6)

Tableau 6. Subventions aux programmes extraordinaires 1994-2003
(milliers de pesos courants)

PROGRAMA	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (Autorizado)
FORMES (2)	321,344.7	326,514.6	406,515.6	406,375.2	555,089.0	753,600.6	1,067,489.8	737,996.8	972,720.7	1,008,641.1
PROMEPE (3)	-	-	150,000.0	250,000.0	370,542.0	283,004.0	403,600.0	401,444.7	399,444.7	401,444.7
PRONADU (4)	28,382.3	28,235.3	31,894.9	36,530.3	41,346.7	38,515.1	41,512.2	44,460.0	44,460.2	44,460.2
Otros apoyos (4)	-	-	-	-	46,305.0	-	-	-	-	-
FRUPEA (5)	-	-	-	-	-	-	-	100,000.0	150,000.0	200,000.0
PRONABES (5)	-	-	-	-	-	-	-	248,000.0	702,364.8	772,580.0
PIFOP	-	-	-	-	-	-	-	-	246,225.1	-
Infraestructura (6)	484,633.4	545,392.1	711,860.7	1,045,139.2	1,494,905.0	1,235,586.6 (8)	1,999,358.3	1,145,103.3	1,349,816.1	1,459,241.4
PIFI (7)	-	-	-	-	-	-	-	1,154,143.4	1,428,725.0	1,458,641.1
Total	834,360.4	900,142.0	1,300,271.2	1,738,044.7	2,508,187.7	2,310,706.3	3,511,960.3	2,647,004.8	3,865,031.6	3,886,367.4

Source : Ministère de l'éducation. (SEP)

Un chercheur de la Faculté de philosophie a critiqué les conditions établies, comme par exemple les évaluations, pour avoir accès au fonds. Ce chercheur affirme que cela correspond aux tendances internationales :

« Il me semble qu'une grande partie du financement est conditionnée. D'abord via les salaires, qui absorbent entre 80% et 90% des subventions et la croissance de ces salaires est ajustée aussi aux politiques macro-économiques. En outre, les conditions sont appliquées à

travers de programmes tels que le Programme d'appui au deuxième cycle ou le FOMES (Fonds pour l'enseignement supérieur), parmi les plus importants. Il faut reconnaître que le financement conditionné est devenu une tendance dans la plupart des pays, développés ou moins développés, comme un résultat des politiques des organismes internationaux. Cela sûrement avec des résultats inégaux, car il est élémentaire que les différences en conditions et niveaux de développement entre les pays et même entre les institutions d'un pays ne garantissent pas qu'un contexte déterminé produise d'excellents résultats qui puissent être reproduits dans une autre institution. » En effet, les résultats produits par ces programmes ne sont pas uniformes, ni d'un pays à l'autre, ni à l'intérieur d'un pays. Lors de la présente recherche, les études de cas réalisées montrent un écart entre deux universités.

Un chercheur de la Faculté de sciences politiques insiste que les programmes extraordinaires sont une extension des politiques de la réforme gouvernementale :

« Au Mexique il est clair que les politiques de réforme de l'Etat et les politiques d'enseignement supérieur ont été en rapport étroit depuis les années quatre-vingt. Depuis lors, certaines lignes ont connu une continuité: la coordination des universités publiques et la coordination du système de recherche scientifique; les systèmes de stimulus; le financement additionnel différentiel. Dans la présente administration gouvernementale, nous pouvons voir la continuité de ces politiques avec l'établissement du système d'indicateurs d'évaluation et gestion; le programme PIFIS; les bourses PRONABES; les fonds d'appui extraordinaire aux institutions de chaque province et leur accréditation. » Ce chercheur a critiqué le fait que l'évaluation soit soumise aux réformes gouvernementales, et ce sans bénéfices pour les universités en question.

Un autre économiste, chercheur reconnu en éducation a expliqué la fonction primordiale de l'évaluation pour le processus de financement des institutions universitaires. Les programmes d'évaluation visent à optimiser les coûts et l'utilisation des ressources.

« Il existe dans le présent gouvernement une importante évaluation du financement de l'éducation à tous les niveaux. Cela parce que les coûts de l'éducation en quantité et qualité augmentent constamment à cause de la quantité de ressources employées dans l'infrastructure, l'équipement et les ressources humaines. Cela conduit à réorienter les

activités existantes afin d'optimiser les coûts, et augmenter les niveaux de financement de l'Etat et transférer des ressources considérables. »

Un cadre de l'université a aussi réfléchi sur la nécessité de scruter l'allocation de ressources. Il a proposé que les fonds alloués par le gouvernement soient basés sur l'évaluation. « Il y a encore d'autres questions à poser: dans quelle mesure les ressources budgétaires ont été dépensées et est-ce avec efficacité? Qui réalise et comment est déterminée cette évaluation? Avec quelle objectivité et avec quelle fréquence sont évalués les activités et les résultats obtenus au sein de chaque institution? Malgré les avances de plusieurs institutions dans ce domaine, il est nécessaire de vérifier et renforcer le rapport entre l'évaluation et l'assignation de ressources. Le processus d'évaluation doit s'affirmer comme une des directrices dans le processus d'allocation du budget. Cela est d'autant plus pertinent étant donné le manque de ressources auquel fait face l'université depuis plusieurs années. » C'est dans ce sens que l'évaluation institutionnelle est acceptée comme un moyen raisonnable pour l'assignation de ressources.

Par ailleurs, nous avons questionné les chercheurs sur les liens du CENEVAL avec les institutions gouvernementales d'évaluation comme les comités interinstitutionnels d'évaluation. Nous avons reçu des critiques des programmes d'examens standardisés conduits par le CENEVAL, lesquels limitent l'accès aux étudiants. Un chercheur en éducation affirme à ce sujet: « Officiellement l'UNAM n'a pas de rapport avec le CENEVAL, (il faut se rappeler que celui-ci a été un des points de négociation lors du conflit plus récent de l'institution). A mon avis, les résultats des examens qu'administre le CENEVAL, doivent servir à planifier des actions et effectuer des mesures visant la résolution des problèmes. Mais jusqu'à présent ces examens sont un instrument qui limite l'accès à l'université. On parle aussi que ça sera utilisé pour déterminer le montant des ressources allouées à l'université. » Cela démontre une perception négative à l'égard du CENEVAL comme organisme central qui impose certains examens d'admission standardisés. Cette image négative a été véhiculée par les groupes contestataires lors de la grève à l'UNAM.

Ainsi, un aspect négatif, selon les personnes interrogées, consiste dans le fait que l'évaluation soit une imposition en vue de contrôler les universités. Ainsi, un chercheur en économie dénonce plutôt l'intervention du ministère de l'éducation dans les domaines de compétence universitaire. « Dans l'actualité, le système national d'enseignement supérieur est épuisé. Au pays l'importance de la planification a été déplacée dans les années quatre-vingt-dix par l'évaluation. Parce que c'est à partir de l'évaluation qu'on contrôle les universités. On a vu alors les institutions comme le CENEVAL et les comités Interinstitutionnels d'évaluation supérieure prendre la place. »

Nous avons entendu ainsi des critiques à l'égard des programmes extraordinaires, lesquels sont représentatifs des questionnements abordés lors de la présente recherche. Un chercheur de la faculté d'administration souligne le fait que les programmes requièrent certaines conditions pour avoir accès au financement.

« Le soutien donné aux universités publiques à travers le fonds pour la modernisation de l'enseignement supérieur (FOMES) n'est pas négatif en soit, ce sont plutôt les conditions qu'on doit couvrir pour en avoir accès. Cela signifie des mécanismes de contrôle qui transforment la fonction sociale de l'université. Nous pouvons voir dans le document de FOMES que les programmes doivent être évalués et conçus avec la participation des éventuels employeurs. Le FOMES prévoit aussi un curriculum basé sur les pratiques et des stages dans le secteur correspondant. En plus, on suppose que les professeurs peuvent travailler dans les entreprises. On demande une certaine moyenne aux étudiants, de même qu'ils réussissent l'examen du CENEVAL. Tout cela montre une intention de transformer les universités en agences de formation. Il n'y pas de raison pour substituer les entreprises dans la formation des employés. » Cette ainsi que l'évaluation institutionnelle est perçue comme un mécanisme de contrôle gouvernemental et les stages et échanges avec les entreprises comme une violation de la mission universitaire.

Par ailleurs, un chercheur en éducation de la Faculté de philosophie affirme que le gouvernement utilise les programmes de financement additionnel (dits extraordinaires) pour induire ses réformes. Compte tenu de l'importance de ce sujet, nous avons analysé cet argument, dans le chapitre précédent et nous allons nous attarder davantage dans le chapitre

suivant à ces programmes extraordinaires lors des entrevues avec les fonctionnaires concernés. « Au Mexique l'évaluation a signifié une intervention croissante du ministère de l'éducation dans les universités, utilisant le budget additionnel pour induire des réformes. Par exemple le PROMEP a été axé sur les politiques d'enseignement supérieur. Nous pouvons souligner que les programmes comme le FOMES ont aussi comme objectif la modernisation des systèmes d'information. L'évaluation restera sans doute, puisqu'elle est l'axe des politiques gouvernementales sur les universités. » En effet, comme on l'a vu dans le chapitre précédent, ces programmes constituent l'axe des politiques gouvernementales. Voilà la transcendance de l'évaluation institutionnelle, puisque celle-ci est à la base des programmes dits extraordinaires de subventions.

En outre, un chercheur en éducation et spécialiste de l'enseignement supérieur, a soulevé un autre aspect négatif, à savoir le processus de standardisation produit par les programmes d'évaluation : « Depuis une décennie, les universités standardisent les mécanismes d'évaluation afin de modifier le fonctionnement des institutions et celui des professeurs et étudiants. En plus on établit des systèmes d'évaluation pour les professeurs et les étudiants. » Effectivement, la standardisation des mécanismes d'évaluation produit des évaluations généralisées ou purement administratives. D'après nos observations et les témoignages recueillis, on peut affirmer que c'est plutôt l'organisation interne qui produit une évaluation conforme aux besoins de l'institution qui la réalise. Ainsi, l'évaluation est devenue un exercice régulier de la communauté dans son ensemble. C'est ainsi que l'évaluation peut « traduire » ou adapter les instruments et mécanismes officiels pour remplir les démarches en vue d'une subvention.

Un chercheur de sciences politiques a lui aussi critiqué les politiques d'évaluation institutionnelle basées sur la performance. Il suggère que les politiques manquent de validité juridique : « Finalement le financement des institutions d'éducation supérieure est basé sur leur performance. La perspective gouvernementale met l'accent sur une amélioration qualitative, l'efficacité et la rationalité. Cela est fait à travers des politiques, des critères de qualité et procédures de stimulus afin d'accomplir des standards. Cependant on laisse de côté les considérations à propos de la viabilité, la pertinence, l'équité et la validité juridique de ces politiques. »

Par ailleurs un chercheur de la Faculté d'éducation a mis l'accent sur le fait que les programmes d'évaluation représentent une croissance de l'administration et la bureaucratie. « L'évaluation et les changements dans les procédures de financement qui au départ cherchaient à augmenter l'efficacité de l'enseignement, dans certains cas, peuvent accroître les signes de bureaucratie ».

Malgré les points de vue critiques à l'égard des politiques d'évaluation institutionnelles, nous avons perçu une ouverture pour une évaluation objective et transparente des institutions. En effet, par exemple, un chercheur en sciences politiques s'est prononcé pour une évaluation externe des institutions spécialisées et accréditées :

« Il faut qu'avec un absolu respect de l'autonomie, l'UNAM procède davantage à l'évaluation extérieure des programmes qu'elle conduit. Cette évaluation pourrait être faite par d'autres universités nationales (voire même conseils d'accréditation correspondants ou par le Conseil national de science et la technologie et les Comités Inter-institutionnels pour l'évaluation de l'enseignement supérieur (CIEES). Il faudra aussi faire l'évaluation extérieure des résultats permettant la comparaison des finissants avec d'autres institutions publiques et privées à travers des examens généraux pour finissants. Cet examen pourrait être utilisé comme un critère pour émettre des diplômes. » Cette ouverture vers l'évaluation institutionnelle externe n'est pas généralisée. Elle est plutôt contestée dans la communauté de l'UNAM, mais on a trouvé plusieurs académiciens qui l'ont approuvée et valorisée dans le contexte du financement.

Nous avons observé dans le chapitre précédent que l'accréditation est devenue un instrument officiel et spécialisé pour attester d'un standard de qualité. Comme nous l'avons mentionné, le gouvernement mexicain a accordé beaucoup d'importance aux accréditations. En effet, en 2000 le ministère de l'éducation a créé le Conseil d'accréditation de l'Enseignement supérieur. (COPAES par ses acronymes en espagnol). Cet organisme a pour but de vérifier le développement des organismes d'accréditation des programmes universitaires.

Le COPAES a accrédité, déjà, trois organismes, un pour l'accréditation de l'enseignement en génie, un en médecine et l'autre en médecine vétérinaire. A leur tour, ces organismes ont certifié des dizaines de programmes dans leurs domaines.

D'après le chercheur économiste ex-directeur de sa Faculté, "nous sommes dans l'étape embryonnaire de l'accréditation. Avec le temps, cela sera sans doute un facteur de poids majeur dans les décisions publiques sur le financement des institutions d'enseignement supérieur." "Il faut insister que ce soit l'État qui rende aux institutions universitaires les ressources nécessaires de surveillance pour son application correcte. »

Ce chercheur a suggéré la création d'un système national d'information afin d'élaborer une évaluation homogène des institutions universitaires. « Les institutions de l'Etat conçues pour le développement des universités sont précaires. Il manque un système national d'information pour l'enseignement supérieur. Sans une homologation des variables et les systèmes de génération de l'information statistique de toute sorte sur les universités, il n'est pas possible d'élaborer des procédures raffinées d'évaluation homogène. Un modèle de financement adéquat a besoin de ces éléments. »

9. L'UNAM et la décentralisation du système universitaire

Nous avons abordé dans le chapitre précédent du travail le processus de décentralisation de l'éducation et du système universitaire au pays. Nous avons observé que cette décentralisation constitue une politique éducative gouvernementale depuis au moins une décennie. Nous avons mentionné que cette politique avait échoué compte tenu du centralisme politique et du corporatisme syndical. Cependant le système universitaire constatait un processus de décentralisation évident. Ainsi, la capitale du pays, et particulièrement l'UNAM, perdait du poids en proportion par rapport à l'ensemble national, résultat de cette décentralisation ²⁴¹.

²⁴¹ En effet, en 1970 presque la moitié des étudiants d'éducation supérieure étaient à Mexico. En 1993, moins du quart y étudiaient. En 1999, seulement 21,7% des étudiants étaient inscrits dans une université à Mexico, et le restant, 78,3% s'est réparti sur les 31 provinces (estados) qui composent le pays (statistiques ANUIES, 1999).

Néanmoins, les problèmes de financement mettent en péril parfois ce processus de décentralisation. Par exemple, en décembre 2001 deux États (Tlaxcala et Oaxaca) ont annoncé leur intention de remettre au gouvernement fédéral la gestion des services éducatifs. Les gouvernements de ces provinces ont justifié cette décision par le déficit de leurs finances publiques. Cela a entraîné un débat légal, puisque comme nous avons signalé, la loi générale de l'éducation de 1993 établit que les provinces assument la responsabilité de la gestion éducative. Cependant cette loi ne prévoit pas un retrait des provinces dans la matière.

Le processus de décentralisation dans le système universitaire est en marche malgré ces problèmes pour deux raisons : d'abord les conditions socio-économiques qui ont donné lieu au développement des universités des provinces. En outre, le processus de transformation politique du pays se traduit par la décentralisation à plusieurs niveaux dont celui de l'enseignement universitaire. Néanmoins, nous avons identifié à l'UNAM un problème, tout au moins de perception, pour arriver à un système décentralisé au pays. En effet, plusieurs chercheurs et professeurs se sont prononcés pour la primauté de l'UNAM sur le système des universités publiques au pays. Nous devons avouer que cet élément nous a pris par surprise, et ce malgré que nous connaissions assez bien l'université. Cette demande peut-elle bloquer le processus de décentralisation ? Justement, en valorisant les dimensions de cette question, et en tenant compte des opinions que le sujet a soulevées, nous avons décidé d'y consacrer cette brève section.

Nous avons remarqué plus tôt que l'UNAM a été le modèle d'université publique. Elle a été aussi la référence nationale pour le financement des universités. Comme le signale un chercheur de l'école d'éducation de la Faculté de philosophie, malgré les changements sur la politique des universités, l'UNAM est restée comme une référence de ces politiques :

« Les changements des politiques du financement des universités ont été draconiens depuis les années soixante jusqu'aux années quatre-vingt. La politique vers les universités a changé aussi pendant les deux périodes présidentielles. De toute façon, je pense qu'on peut dire que l'UNAM a été le point de référence pour le traitement de l'université publique.

L'UNAM a reçu un traitement préférentiel par rapport aux autres universités publiques en ce qui concerne l'octroi des ressources publiques. Même en ce qui concerne les révisions des salaires des universités publiques, ce qu'obtiennent les travailleurs de l'UNAM est la limite fixée pour le reste des institutions publiques. »

Un chercheur de la Faculté d'économie explique avec raison que l'UNAM est en train de changer de statut avec la nouvelle politique de financement. Cette institution deviendrait égale aux autres institutions publiques du pays, ses privilèges politiques seront perdus.

« L'UNAM n'est plus une université d'Etat. Je parle d'un sens politique réel, pas à son statut juridique décentralisé. L'université n'a jamais eu un financement facilement. Le gouvernement a subventionné cette université et les négociations n'ont pas été faciles. Mais si l'on compare avec d'autres universités publiques, l'UNAM a été nettement privilégiée. »

« Mais l'UNAM n'a plus les privilèges et a besoin d'un projet pour le monde d'aujourd'hui. Un des problèmes qu'il faut résoudre est celui de son soutien financier selon des règles qui ne s'installent pas seulement au Mexique mais aussi au monde entier. » « L'UNAM rentrera alors dans la concurrence générale pour l'assignation des ressources. Cependant cette université a beaucoup de points en sa faveur. » Voilà une explication prudente vis-à-vis les changements dans les procédures d'allocation de subventions. Cette position est fort positive dans ce cadre du nouveau rôle de l'UNAM dans le système public d'enseignement supérieur au pays.

Néanmoins, plusieurs chercheurs s'opposent à que l'UNAM ait le même statut que les autres universités. Par exemple une chercheuse de la Faculté de sciences politiques affirme : « Le programme national ne fait pas référence au rôle essentiel que joue l'UNAM. Alors celle ci aura le même traitement que les 1500 institutions d'enseignement supérieur au pays, sans considérer sa nature publique, privée, qualité, trajectoire, importance, et impact social. »

En outre, plusieurs chercheurs de l'université nationale UNAM ont critiqué une diminution progressive dans les fonds alloués à l'université. Certains ont dénoncé une volonté du

gouvernement fédéral de diminuer de façon délibérée l'importance de cette université. Il est vrai, comme le signale un physicien chercheur en éducation, que les fonds alloués à l'UNAM ont diminué vers la fin des années 1990 : « Le budget de l'UNAM provient fondamentalement du gouvernement fédéral et dans une moindre mesure des propres revenus. Il est important de souligner qu'à la fin des années 90, l'UNAM n'avait pas récupéré le niveau de financement qu'elle avait eu en 1995. Même en 2000 elle a reçu 6% de moins qu'en 1995 ».

Néanmoins, en réclamant plus de fonds pour l'université, plusieurs chercheurs ont demandé que le gouvernement fédéral fixe un pourcentage du PIB ou un pourcentage du budget de l'éducation pour l'université nationale UNAM. Cela pose un problème pour la politique de décentralisation de l'enseignement universitaire. Si on observe la tendance croissante des institutions hors de la capitale, comment conserver un pourcentage fixe pour l'UNAM ?

Par exemple, un chercheur de l'école de travail social de l'UNAM a signalé qu'en 2002 cette université a reçu 0,6% du PIB. Il demande que le financement à l'UNAM atteigne entre 1 et 1,5% du PIB, ce qui représenterait 30 000 millions de pesos par année (6 milliards approximativement).

Le chercheur de la Faculté de droit a aussi insisté sur le fait de maintenir un pourcentage du PIB pour l'UNAM. Il a aussi dénoncé une décision politique pour miner l'université :

« Il faut se demander d'abord pourquoi le budget de l'université a été réduit par rapport au PIB de 0,22 % en 1994 à 0,19 % dans l'année 2000. D'une part, les responsables au ministère de l'éducation ont manqué de perspectives claires pour mener une réforme éducative. D'autre part, il y a eu une décision politique claire et explicite de réduire le poids du budget de l'université nationale ».

En plus, plusieurs chercheurs consultés ont même affirmé que l'université UNAM doit mener un leadership auprès de l'ensemble des universités publiques. Par exemple une chercheuse de la Faculté d'éducation a insisté sur le fait que l'UNAM a un rôle social qui le distingue d'autres institutions et à cause de cela il faut que celle-ci ait un statut particulier.

« Il faut se rappeler que la loi organique de l'UNAM établit que l'université a le mandat de former des professionnels, chercheurs et techniciens voués à la problématique nationale. Le défi majeur de l'UNAM au Mexique d'aujourd'hui est justement celui de maintenir vive et active cette fonction sociale. »

« Il existe une tendance à dévier la nature de l'UNAM et ses fins en forçant le concept de besoins sociaux. On considère uniquement les besoins du secteur productif. Il y a beaucoup d'universités au pays qui ont été créées expressément à ce propos. Cependant l'UNAM ne peut pas se circonscrire à cela et renoncer à son essence » .

« Malgré les affirmations en défense du budget universitaire, la nouvelle culture de l'évaluation, et le travail conjoint, il faut mettre en avant le *leadership* académique de l'UNAM. Le programme national d'éducation n'est pas orienté vers une fonction sociale qui a caractérisé l'UNAM. Pour cela, le rôle de notre institution est socialement indispensable » .

Par ailleurs, nous avons trouvé aussi des critiques sur les politiques de financement que provoque plutôt un processus de centralisation. Par exemple un chercheur de la Faculté d'économie affirme que ces politiques renforcent l'actuel système centraliste.

« Les principales initiatives de changement promues par les autorités universitaires manquent de contenu académique et mettent l'accent sur l'efficacité financière. La réduction de coûts à travers la diminution d'étudiants et professeurs, l'augmentation des frais de scolarité, la réduction des périodes d'inscription, la réduction des salaires des professeurs, et l'établissement des programmes pour stimuler le personnel. Ces initiatives sont centralisatrices et homogénéisantes ».

Nous avons expliqué la problématique de centralisation et les enjeux de la politique de décentralisation dans le premier chapitre. Lors de cette série d'interviews, nous avons identifié un aspect que nous n'avons pas abordé. Celui de garder prépondérant le rôle de l'UNAM sur l'ensemble des universités publiques. Cette conception a un impact sur le financement universitaire.

Le fait que des membres de la communauté universitaire demandent que l'UNAM ait un traitement spécial empêche le développement d'un modèle équitable de financement pour les universités publiques du pays. En effet, l'UNAM a reçu une partie importante du budget de l'enseignement supérieur. Cette université reçoit plus de financement par élève que n'importe quelle autre université publique. (tableau 7) Cependant compte tenu la décentralisation de l'enseignement universitaire cette tendance ne peut plus continuer.

Tableau 7. Indice de subvention par élève
Quantités en milliers de pesos de 2001

	1995- 1996	1996- 1997	1997- 1998	1998- 1999	1999- 2000	2000- 2001	2001- 2002
UNAM	56.94	54.33	54.63	54.60	58.20	64.93	66.92
UAM	53.65	52.97	53.11	51.25	57.97	58.35	58.39
Moyenne Universités publiques de province	25.78	27.51	29.66	30.12	31.01	31.82	33.84
Moyenne nationale	33.35	34.52	35.94	36.10	37.61	39.10	40.81

Source : ministère de l'éducation (SEP)

Récapitulation du chapitre 4 section A

UNAM

L'étude de cas à l'UNAM a montré une polarisation concernant la grève étudiante. En effet, ce conflit divise la communauté universitaire sur plusieurs sujets capitaux des universités publiques du pays. D'une part sur la gratuité de l'enseignement et les services universitaires, un groupe important défend la gratuité absolue, tandis qu'un autre appuie une augmentation graduelle des frais de scolarité. D'autre part sur l'autonomie et la relation qui doit garder l'université avec le gouvernement.

Plusieurs chercheurs ont critiqué le fait que les activités d'évaluation soient uniquement mises en place afin de se soumettre ou se qualifier pour les dits programmes extraordinaires de financement. Il y a toutefois un appui croissant de la responsabilité financière de l'université.

Une partie importante des personnes interviewées a souligné le besoin de décentraliser les services qu'offre cette université. Notamment il était question de mentionner une séparation des écoles pre-universitaires par rapport au réseau universitaire. Une décentralisation des services de promotion culturelle et de patrimoine pour lesquels l'université sauvegarde et investit d'importantes ressources a aussi été recommandée.

Il faut noter qu'on a identifié une idée répandue parmi les chercheurs visant à demander un traitement spécial pour l'UNAM, ce que pourrait empêcher le développement d'un modèle équitable de financement.

B. Université Autonome Métropolitaine (UAM)

1. Grève et conflit de travail

Comme nous avons mentionné, l'Université Métropolitaine a vécu une grève en février 2002. La grève avait comme cause l'augmentation du salaire. Les travailleurs du syndicat SITUAM demandaient une augmentation de l'ordre de 50%. Finalement, les délégués du syndicat ont voté pour finir la grève car elle n'a pas eu la sympathie de l'opinion publique, ni la solidarité des syndicats universitaires du pays et des étudiants de l'UAM.

En effet, le 20 mars il s'est organisé une réunion d'étudiants sur la place publique du campus Iztapalapa. Les étudiants qui ont animé la réunion ont manifesté leur désaccord au sujet des négociations entre le syndicat et les autorités universitaires. Les étudiants ont été ignorés.

Les dirigeants syndicaux questionnés soutiennent que la politique de financement du gouvernement est à l'origine de la grève. Ils argumentent que les 253 employés non syndiqués des bureaux de rectorat central et des trois campus ont dépensé 117 millions de pesos (17,5 millions de dollars canadiens). « Si on ajoute les employés de l'avocat général, et les divisions académiques, cela représente au total 300 employés qui coûtent 197 millions de pesos à l'Etat ». « Si les autorités de la UAM mettaient en place un programme de rationalisation de dépenses, l'université épargnerait 100 millions de pesos ».

Les représentants syndicaux ont insisté sur le fait que la cause de la grève était justifiée, car cela représentait une opposition aux limites des augmentations des masses salariales imposées par le gouvernement fédéral : « Le gouvernement fédéral a imposé une limite aux salaires des travailleurs universitaires, (toute université publique ne devrait augmenter que de 5,25%). La grève n'a pas réussi à franchir cette limite, mais nous avons montré notre opposition à cette politique ».

Il faut souligner que depuis le début de l'année 2002, dans 15 universités publiques du pays, les conventions collectives de travail se sont renouvelées. Dans la plupart de ces universités (11), les syndicats ont accepté 5,5% d'augmentation salariale, tandis que dans 4 universités, les syndicats ont négocié une augmentation de 6,5%.

La secrétaire technique de l'UAM a affirmé que 900 employés dans un campus Iztapalapa ont été affectés directement par la grève. « La grève a affecté l'université de plusieurs façons. D'abord le calendrier scolaire a dû être modifié. Il faut mentionner que l'université doit compléter 3 mois de cours pour que le budget soit approuvé par le Congrès ».

Un physicien et chercheur en enseignement supérieur a affirmé que le problème de l'UAM est son syndicat. Depuis la création de cette université, le syndicat a organisé en moyenne une grève chaque deux ans. Suite à cet argument et en raison de l'impact négatif sur le financement de l'UAM, nous nous sommes demandés quelles étaient les possibilités de négociation et résolution de conflits de travail sans affecter l'université. Plus encore, si ces possibilités pouvaient se trouver à l'intérieur de l'université, voire, de sa gouvernance.

Plusieurs étudiants, employés et chercheurs se sont penchés sur les aspects catastrophiques de ces grèves. On a entendu peu de propositions de la part des autorités visant à résoudre les conflits de travail avant la convocation de la grève. Cette solution est infaisable dans la mesure où ces conflits se politisent et les autorités ont une marge de manœuvre réduite, car leur offre dans un contrat collectif est conditionnée par les prévisions de financement négociées avec le gouvernement fédéral. En plus, comme nous avons observé, ces négociations sont conduites par des critères peu clairs rendant difficile l'élaboration de prévisions budgétaires précises.

Nous avons trouvé une proposition qui semble répondre aux conditions des conflits qui mènent presque périodiquement à la grève à l'université. Un chercheur du département de sociologie est d'avis que les conflits syndicaux de l'université ne trouvent pas un cadre juridique convenable pour leur résolution : « L'UAM a un nombre record de grèves qui paralysent ses activités. Celles-ci n'ont pas un cadre légal spécifique. Alors ces grèves sont

traitées comme une relation traditionnelle entre le patronat et employés. A mon avis il doit y avoir un espace spécial pour ce genre de conflits de travail. Tel est le cas des organismes publics fédéraux ou il n'y pas de patronat sinon des autorités chargées de la gestion des fonds publics. »

« Le fait que les conflits de travail dans les universités rentrent dans un schéma inapproprié de législation a eu des effets négatifs. Par exemple les recteurs, en tant que patronat, ont été obligés d'accepter des contrats collectifs de travail pour sauver une conjoncture. Cependant ces contrats ont endetté davantage les universités. Un exemple de cette situation sont les programmes de retraite qui ont produit une crise financière dans plusieurs universités. »

« À mon avis le rapport de travail et la gestion universitaire doit être dans un cadre légal spécial avec respect de l'autonomie et permettant la conception des budgets internes conformes à leurs besoins. Il faut souligner que le schéma traditionnel de travail patronat-ouvriers ne correspond plus à la réalité des universités. »

Nous trouvons cette proposition tout à fait appropriée et pertinente pour résoudre la problématique issue des conflits syndicaux qui paralysent l'université en moyenne chaque deux ans depuis sa création. Effectivement dans un cadre juridique spécial, des négociations pourraient s'amorcer entre autorités universitaires et du ministère de l'éducation sans interrompre les activités académiques de l'université.

Par ailleurs, nous avons rencontré plusieurs étudiants qui se sont plaints des conséquences de la grève. La plupart des étudiants ont tenu responsable le syndicat pour ce conflit, même si plusieurs d'entre eux reconnaissent le droit des travailleurs. Nous avons constaté que les frustrations des étudiants et professeurs à l'égard des grévistes nuit à la relation avec les travailleurs et leur syndicat.

Nous avons rencontré un chercheur et professeur en économie de la division d'administration de l'université, qui a fortement critiqué la position du syndicat (SITUAM). Il a organisé et enregistré officiellement le 8 mars 2002 un nouveau syndicat composé d'une centaine de professeurs. Cet économiste a dénoncé que le syndicat SITUAM ait empêché les professeurs de quitter cette organisation. Un chercheur du

département des sciences politiques a affirmé que la stratégie du syndicat a été erronée et a même contribué à cette division au sein du syndicat.

Nous avons constaté dans notre recherche que le syndicat est au centre de ce conflit. Nous pouvons affirmer que le déroulement du conflit a causé une crise de cet organisme et même entraîné sa division. Nous estimons que le cadre légal pour régler les conflits de travail dans les universités publiques est dépassé. Dans ce sens, une réforme est nécessaire, celle d'établir un cadre légal spécial pour les rapports de travail au sein des universités publiques. La réalisation de cette réforme incombe au ministère de l'éducation du gouvernement fédéral et aux institutions démocratiques telles que la Chambre des députés.

2. Organisation et gouvernance

L'Université métropolitaine (UAM) a beaucoup misé sur la gouvernance interne depuis sa fondation. Si l'UNAM ou quelques universités à l'extérieur de la capitale ont été critiquées par une gouvernance verticale et parfois même autoritaire, l'université métropolitaine a innové avec une gouvernance plus participative et fonctionnelle. Nous avons constaté cette façon de gouverner lors du déroulement de la recherche.

Nous rappelons que le collège académique de l'université métropolitaine (UAM) est l'organe le plus important dans la structure de l'université, et des participants issus des différents secteurs de la communauté universitaire y siègent. En effet, le collège académique est composé du recteur général ; chacun des recteurs des trois campus ; 9 directeurs des divisions des trois campus ; 34 membres de la communauté académique ; 3 représentants des professeurs et 3 représentants des étudiants. Une des fonctions les plus importantes du collège académique est la sélection des 9 membres du conseil directif.

Le collège académique établit les normes d'organisation et de fonctionnement technique d'enseignement et administration de l'université. Ainsi, il autorise le budget annuel et les états financiers de l'université. Le collège autorise aussi les plans d'organisation académique et programmes d'enseignement. Le collège académique, le « patronato » et le

conseil directif (Junta Directiva) coordonnent les activités sous la direction du recteur général.

Par ailleurs, l'université métropolitaine, dans sa loi organique, établit des mesures de décentralisation dans son point 2.5 : « plusieurs mesures visent la décentralisation administrative car les titulaires des organes ne sont pas subordonnés à un organe supérieur en ce qui touche l'exercice de leurs compétences. Cependant le non-accomplissement des fonctions peut dériver vers l'expulsion de membres de la direction. »

Nous avons assisté aux élections du recteur du campus Iztapalapa de la UAM, où nous avons constaté une grande participation de la communauté universitaire. D'après les personnes rencontrées, le processus électoral semble bien intégré dans la vie de l'université.

Il faut souligner que cette université est à l'avant-garde des autres universités mexicaines en ce qui concerne la désignation des recteurs de chaque campus. En effet, la communauté universitaire, y compris étudiants, professeurs, et employés administratifs participent à l'élection du recteur. Cette élection est prévue dans le calendrier d'activités universitaires et clairement établie dans les documents qui norment l'université.

Il faut mentionner que les étudiants et professeurs choisissent également chacun des directeurs de division composant chaque campus, puisque l'université est organisée en divisions et non en facultés. Les directeurs de divisions sont alors des professeurs connus de la communauté. Même si le collège peut désigner les directeurs de départements, il y a une volonté de participer et élire cette personne dans des assemblées et scrutins informels.

Par ailleurs, nous avons assisté à une réunion du collège académique le 26 mars 2002. Dans cette réunion, le secrétaire général de l'université (pour les trois campus) a fait un bilan des politiques de recherche à l'université. Lors de cette réunion nous avons observé que malgré la récente grève, il y avait un travail collectif sans frictions entre les autorités centrales, celles du campus Iztapalapa et sa communauté académique.

Lors d'une rencontre avec plusieurs chercheurs et professeurs et étudiants, nous avons remarqué qu'il y avait des critiques à l'égard du rectorat central. Un étudiant a critiqué les procédures bureaucratiques. Cependant il faut remarquer que nous avons observé que la moyenne des démarches administratives à l'UAM est de loin moins longue et davantage simple qu'à l'UNAM. Un professeur de psychologie a insisté sur le fait que le rectorat central était un poste politique.

Malgré ces critiques, nous avons constaté une participation active et intéressée des différents acteurs à l'intérieur de la communauté universitaire. Cette participation donne vitalité et dynamisme au cadre juridique et organisationnel de l'université. Ainsi on peut parler d'une organisation démocratique supportée par une participation en apparence équilibrée de professeurs, chercheurs, étudiants et employés de cette université.

3. Modèle de financement actuel

Nous avons trouvé une série de critiques du modèle actuel, semblables à celles qu'on a mentionnées pour l'UNAM. La position du rectorat a été aussi critique à l'égard du modèle et du financement actuel jugé « insuffisant ». Le recteur a aussi critiqué le manque d'engagement du gouvernement fédéral pour financer adéquatement les universités publiques.

Le recteur général de l'UAM a dénoncé une diminution des fonds du gouvernement fédéral alloués à l'université. « Comme le reste des institutions du système national d'enseignement supérieur public, son fonctionnement dépend de la volonté des législateurs exprimée dans le budget. Dans ce budget (2002) les ressources allouées à l'UAM sont en baisse ».

Plusieurs chercheurs ont aussi dénoncé que le gouvernement n'investit pas assez dans cette université et dans l'éducation supérieure en général. Par exemple, un chercheur du département de Sociologie a signalé que tandis que les Fonds pour la modernisation de

l'enseignement supérieur étaient de 50 millions dollars en 1996, la même année, 16 milliards de dollars ont été consacrés au sauvetage du système bancaire.

Un chercheur en économie et membre du collège des professeurs, estime que le modèle doit être lié au financement de la science. En effet, plusieurs chercheurs ont soulevé que la question du financement des universités est liée à celle de la science en général. : « Il est nécessaire de créer un nouveau contrat entre la science et la société, dans lequel le budget sera fixé à long terme dans divers secteurs et sera conduit comme une politique de l'Etat mexicain à travers laquelle on appuie de façon définitive les activités scientifiques. » «Le Conseil de la Science et la Technologie doit fomenter la formation de nouveaux scientifiques et participer aux programmes éducatifs dans tous les niveaux et en particulier, appuyer la recherche scientifique réalisée dans les universités publiques ».

Sur ce sujet, plusieurs chercheurs ont recommandé une restructuration du Conseil National de la Science et la Technologie. « L'actuelle administration du gouvernement fédéral centralise de façon draconienne les fonctions du développement scientifique du pays, puisque l'organisme proposé est coordonné directement par un conseil dirigé par les ministres du secteur concerné et le président lui-même. » En effet, sous la structure actuelle, le conseil est hautement centralisé. Cela pose des problèmes au niveau du financement et de l'évaluation car cette institution évalue plusieurs programmes et accorde certaines subventions. D'après nos observations, il nous semble que cet organisme devrait être décentralisé et en étroite coordination avec les universités du pays.

Nous avons trouvé une position critique à l'égard du modèle de financement actuel. Certains chercheurs ont critiqué la centralisation des politiques du financement :

« A mon avis, les politiques publiques du financement de l'enseignement supérieur ont influencé les universités d'une façon très importante à trois niveaux. » « Au niveau du salaire, il se produit une imposition de politiques différentielles. Par exemple, ce qu'on appelle les stimulus a eu un impact dans la façon de percevoir, organiser et orienter le travail académique. On a mis des limites aux salaires afin de contrôler les équilibres macro-économiques. On travaille et on fait de la compétition, plus pour les stimulus, puisque avec des bas salaires il s'agit de compléments au salaire, alors on a déplacé l'intérêt pour le

travail lui-même. Les bonis personnels privilégient la concurrence individuelle en dépit du travail collectif, propre de l'Académie. » « Au niveau sectoriel, les politiques plutôt que de décentraliser, ont conduit à un contrôle accru du gouvernement central. Si les institutions ne s'ajustent pas aux politiques imposées par le secteur, automatiquement elles restent marginalisées ».

Un autre aspect soulevé par les professeurs au sujet des nouvelles procédures accompagnant les politiques du financement, était celui de la bureaucratisation qui finit par dévaloriser le travail des enseignants. « Ces politiques cherchent à résoudre quelques problèmes produits par la façon par laquelle se sont développés les institutions et le phénomène de la bureaucratisation, de même que les maigres liens de l'enseignement et du système productif. Ces processus se sont développés sous forme de contrôle politique. Les politiques récentes ont centré leurs objectifs fondamentaux afin de réussir la productivité et la compétitivité, mais finalement, ils se sont convertis en mécanismes d'exclusion académique, institutionnelle et des groupes sociaux ». « Cela produit des contradictions par rapport aux conditions de travail menant un jeu ridicule, dévalorisant ainsi le travail. Je crois que plutôt qu'un contrôle, il devrait y avoir un suivi du travail académique et de celui des institutions. On dirait qu'on part du principe: la vie académique est inefficace, alors on devrait punir et donner des prix. Mais si plutôt on identifie comment et pourquoi une institution ou une équipe académique ne fonctionne pas, à partir de là on pourrait produire des réponses adéquates et participatives sans punitions? ».

Il faut noter qu'en général, les chercheurs et membres de la direction de l'université métropolitaine (UAM) se sont prononcés pour l'adoption d'un modèle de financement plus transparent et équitable. Dans ce sens, les chercheurs ont critiqué les négociations poursuivies dans le cadre de l'ancien modèle de financement. Il faut souligner que les chercheurs, professeurs et employés de l'université ont en général demandé une décentralisation des procédures de financement actuel. Si on considère la gouvernance et organisation de l'université, on peut observer que dans le cas de l'UAM, c'est cette institution qui pousse vers une décentralisation vers l'extérieur du système (le ministère de l'éducation et les autorités fédérales).

4. Responsabilité financière

Nous avons perçu chez les personnes interrogées membres de l'université métropolitaine UAM, un souci de son administration à l'égard de la responsabilité financière. En effet, nous avons consulté les états financiers de l'Université Métropolitaine. Ils sont certifiés par la compagnie de comptables Mackey. L'UAM, à l'instar d'autres universités, prend de plus en plus soin de bien organiser ses états financiers.

L'université a mis en fonction une politique d'appel d'offres et services qui établit avec clarté les procédures pour l'achat, l'utilisation des services et la construction et rénovations des immeubles. Cette politique est connue du public et représente une preuve du souci de transparence de l'université.

Un chercheur a soulevé qu'une récente loi pourrait contribuer davantage à la transparence de la gestion de l'université. Comme nous avons mentionné précédemment, il s'agit de la loi fédérale de transparence et d'accès à l'information publique cette loi de transparence, approuvée par le Congrès, le 10 juin 2002.

Ce chercheur a fortement critiqué l'attitude des syndicats et l'inefficacité du travail à l'université. « A mon avis la situation n'est pas satisfaisante. Dans les universités publiques, les syndicats ont établi le principe d'obtenir la plus grande partie de bénéfices et faire le moins d'effort de travail possible. Cet état de fait a conduit à engager plus de personnel, souvent contractuel. Cela produit une hausse des coûts des services et ceux-ci deviennent inefficaces. Alors il n'y a pas d'éthique du travail, les employés n'ont pas de motivation de travail ».

Un chercheur de la division des humanités a soutenu, contrairement à la plupart des chercheurs interviewés, que le budget que reçoit l'université est suffisant pour ses dépenses. Il évoque la pertinence du devoir des universités de rendre de comptes. « Les universitaires devront perdre la peur de la productivité. Cela n'est pas nécessairement lié au

néolibéralisme. Nous ne devrions pas être satisfaits de l'usage que nous faisons des ressources publiques. Il y a du gaspillage. Contrairement à plusieurs de mes collègues, je pense que l'assignation de ressources à l'université en général est suffisante et adéquate. Nous ne pouvons pas éviter une des valeurs capitales de notre démocratie, celle de rendre des comptes aux contribuables ».

La plupart des chercheurs rencontrés ont appuyé les mesures de l'université visant une responsabilité financière. Ils se sont portés à la défense de la responsabilité financière. Cependant plusieurs chercheurs et professeurs ont souligné que l'université a des mécanismes pour répondre à cette responsabilité et qu'elle n'a pas besoin des contrôles supplémentaires de la part du gouvernement fédéral.

Il faut souligner que l'organisme chargé d'obtenir les fonds nécessaires pour l'université, « el patronato », travaille de concert avec « la contraloría », organisme interne de surveillance des activités financières de l'université. Cet organisme obtient de l'information sur l'acquisition des biens, et il procède à des vérifications périodiques sur chacune des sections de l'université. La « contraloría » surveille l'application du budget approuvé par le collège académique ; coordonne l'information lors de vérifications externes et surveille les obligations fiscales de l'université. Nous avons reçu des commentaires positifs de cet organisme, lequel travaille étroitement avec le bureau des finances (Tesorería general).

5. Autonomie

La question de l'autonomie fut abordée dans une moindre mesure par les chercheurs questionnés. Cependant nous avons remarqué qu'en faisant référence à l'organisation ou à la gouvernance de l'université, l'autonomie était mentionnée.

En effet, même dans les documents légaux comme la loi générale de l'UAM, on note que : « Les fonctions et responsabilités établies par la loi sont extensives. Cela implique la reconnaissance expresse et pas simplement une délégation de l'autonomie quant à l'objet

de l'université et une importante participation dans les décisions touchant les aspects académiques ».

Cette loi nous montre que l'autonomie, déjà acquise juridiquement par l'université depuis sa fondation, est alors incorporée dans un système de gouvernance participative.

Par ailleurs, plusieurs chercheurs ont souligné la décision de la Cour Suprême d'appliquer des vérifications financières auprès des universités. Les chercheurs ont admis avec la Cour le besoin de transparence, mais aussi la clarification du concept d'autonomie. Dans ce sens, le Secrétaire général de l'association des universités considère que la décision de la Cour Suprême contribue à l'ouverture de transparence financière, pour laquelle ont travaillé les universités pendant les dernières années.

Un cadre de l'université a appuyé les initiatives visant à rendre plus transparentes les activités de l'institution sans nuire à l'autonomie universitaire. « Cela est conforme à la position de l'association des universités et en général des universités autonomes, c'est-à-dire de construire de plus en plus une université qui reconnaît l'autonomie dans un cadre de co-responsabilité. Nous avons travaillé pour rendre compte à la société de ce qu'on fait » .

Cette personne a aussi appuyé la résolution de la Cour pour encadrer l'autonomie. « La résolution de la Cour supérieure place au niveau d'interprétation constitutionnelle le concept d'autonomie qui avait été assujéti à des doutes et ambiguïtés. Pour cela, ladite résolution est très importante parce qu'elle énonce, en termes du système constitutionnel mexicain, le concept d'autonomie universitaire ».

Nous constatons ainsi que les chercheurs et cadres ont incorporé dans les commentaires la reddition de comptes au concept d'autonomie.

6. Diversification des sources de financement

La diversification des sources de financement semble être un objectif des autorités et son acceptation est répandue parmi les chercheurs rencontrés. Il faut noter qu'officiellement, l'université s'est dotée d'un mandat explicite à ce propos. Dans sa législation de

l'université, dans le chapitre 5.2.2 relatif au financement, on lit : « Promouvoir la diversification de sources de financement additionnelles aux subventions gouvernementales ». L'obtention de ressources propres est donc énoncée dans le cadre juridique de cette université. Ce cadre facilite sans doute le développement et l'accessibilité de divers fonds par les dirigeants de l'université et rend possible aux chercheurs l'établissement de partenariats avec les entreprises.

Le recteur du campus Iztapalapa a affirmé que l'obtention de ces ressources est devenue nécessaire pour le développement de l'institution : « Même si l'obtention de ressources externes (non gouvernementales) pour appuyer la recherche a été chaque fois plus fructueuse dans le campus Iztapalapa, la promotion de cette activité est incontournable pour maintenir le rythme de croissance actuel et réussir ainsi le développement de l'université ». La diversification des ressources s'est alors institutionnalisée et fait maintenant partie de la planification de l'université.

Tableau 7a. Subventions aux universités publiques fédérales (UPF) en 2002
(en milliers de pesos)
Source SEP.

Univ. Nal. Aut. de México	12'943,473.60		12'943,473.60
Univ. Aut. Metropolitana	2,573,900.50		2'573,900.50
Univ. Pedagógica Nacional	387,150.20		387,150.20
TOTAL UPF	15'904,524.30		15'904,524.30

Institut Polytechnique National

Afin d'illustrer l'importance de la diversification des sources de financement des universités publiques au Mexique, nous présenterons brièvement le cas de l'institut polytechnique. Cet exemple montre l'avantage que gardent les universités UNAM et UAM, étant officiellement autonomes quant à la diversification des ressources financières.

Un élément saillant de la diversification des ressources, et plus particulièrement de l'obtention de fonds à partir de la vente de services de l'université, occasionne encore des résistances pour certains groupes étudiants et même pour certains chercheurs.

Un cas particulier est celui de l'Institut Polytechnique puisqu'en étant une des institutions d'enseignement supérieur non autonomes du pays, celui-ci ne peut pas utiliser librement les ressources qu'elle produit.

Nous avons interrogé le Secrétaire Général de l'Institut Polytechnique, qui nous a parlé d'une réforme que mène cette institution. Un des objectifs les plus importants de cette réforme est la diversification des sources de financement.

« La nouvelle loi de l'Institut Polytechnique a été approuvée par les ministères du revenu, économie, de l'intérieur (gubernación) et celui de l'éducation. Nous attendons l'approbation du président pour que ça soit proposé au Congrès. Et l'on espère que l'initiative sera approuvée, parce que nous n'avons pas eu d'opposition à ce niveau-là. Nous avons remarqué un grand intérêt par la communauté de l'institut face à cette initiative de loi ».

Il faut souligner que l'initiative a été prise lors d'une longue consultation publique ayant duré 2 ans.

« Cette loi offre un nouveau cadre légal pour terminer une époque d'autoritarisme à l'école polytechnique. Alors l'école trouvera son autonomie presque totale, puisque la seule restriction sera la nomination présidentielle du premier recteur mais cela sera équilibré avec le Conseil Général qui sera résolutif ».

L'IPN est une entité publique décentralisée du ministère de l'éducation (SEP). Les ressources qu'elle reçoit sont considérées fiscales c'est-à-dire de la fédération, et pourtant celles-ci doivent être remises au ministère du revenu. L'Institut a toujours généré des ressources, puisqu'il mène de la recherche appliquée et a établi des ententes avec d'autres institutions. Par exemple, le logiciel pour l'immatriculation des voitures à Mexico a été développé par l'institut ainsi que d'autres projets pour la ville de Mexico et l'Institut fédéral des élections.

L'UNAM reçoit un budget qui est proportionnellement plus que le double de celui de l'institut. En plus, puisque l'UNAM est autonome, elle garde les ressources qu'elle produit. L'Institut Polytechnique reçoit un budget de 5 000 millions de dollars (960 millions de dollars canadiens). Les ressources produites par l'institut sont jusqu'à maintenant réduites, soit approximativement 400 millions. Cependant l'institut ne peut pas disposer de ce montant. 87% du budget de l'Institut est destiné aux salaires des employés. 650 millions sont destinés à l'inversion et opération. C'est-à-dire si l'institut disposait des revenus qu'il produit, le budget pour dépenses d'opération pourrait augmenter entre 30,7% et 61,5%. Cela serait très bénéfique pour l'Institut.

Le Secrétaire Général de l'Institut ajoute « Cependant cette proposition suscite la crainte de la privatisation. Le fait de générer des ressources a mené les gens à penser qu'on va vendre l'éducation. Il y a une mobilisation étudiante contre le projet de loi parce que celui-ci conduirait à une privatisation ». En effet, les craintes suscitées par cette initiative sont infondées. La persistance de ces protestations nous porte à croire à l'existence d'autres fonds politiques. Le reconnu journaliste Granados Chapa a insisté sur l'intérêt du syndicat national de l'éducation SNTE, à préserver du pouvoir avec l'ancienne structure²⁴². Cette explication nous semble plausible.

Mentionnons qu'un fonctionnaire du Ministère de l'éducation nous a commenté que le gouvernement avait proposé à plusieurs reprises l'autonomie de l'Institut polytechnique, cependant celui-ci l'avait refusée. Cette position peut aussi avoir des raisons politiques et a pour conséquence l'impossibilité d'utiliser directement des fonds.

Nous pouvons souligner que l'UNAM comme l'UAM ont déjà adopté des programmes visant l'obtention de fonds supplémentaires. Le cadre légal de ces universités leur permet d'utiliser ces fonds.

²⁴² Voir Granados Chapa, série d'articles dans le journal Reforma à l'automne 2002.

a. Relations avec le secteur privé

La diversification des sources de financement a conduit l'université UAM à établir d'importants et croissants liens avec le secteur privé et avec des institutions publiques décentralisées.

Un chercheur de la division des sciences biologiques a exemplifié la relation établie entre l'université et le secteur privé : « Le projet d'application des méthodes biotechnologiques pour le traitement des gaz et émissions d'air développé par l'université UAM a été financé par SYDSA Group. Le succès de cette méthode a été utilisé pour le traitement des composants de sulfure dans les émissions atmosphériques et pour la production de cellophane et rayonne. Ce projet a été utilisé dans la production de 7 plans industriels au Mexique et de 2 aux Etats-Unis. » « Il faut mentionner que le succès de ce projet a eu deux volets. D'une part, il a permis à l'université d'obtenir des ressources de financement importantes, d'autre part, celui-ci a été l'objet des plusieurs reconnaissances telles que le *Ciba-Geigy Technological Innovation for the Environment Award* et le prix *National SERFIN pour l'écologie* ». « Il faut mentionner aussi que ce projet a donné lieu à d'autres développements avec le groupe de recherche français ORSTOM ».

Une employée du secrétariat de l'université campus Iztapalapa a aussi mentionné le projet de synthèse des matériaux catalytiques par la méthode SOL-GEL, lequel est utilisé pour la réduction des émissions polluantes comme l'oxyde de nitrogène et le monoxyde de carbone. Ce projet a reçu le prix national de recherche scientifique et suite aux procédures d'obtention du brevet, sera prêt pour son éventuelle commercialisation.

Un autre employé de l'université a cité en exemple le projet du traitement des eaux résiduelles avec le concours de plusieurs institutions publiques. Ce projet a développé une méthode d'anaérobiose de digestion de processus qui élimine 80% des polluants dans l'eau. Les applications technologiques ont été travaillées avec « Industrializadora de Leche El Sauz », et « Tereftolatos ».

L'UAM a établi des contrats rentables avec certaines institutions gouvernementales. Un chercheur du département de géographie commente le travail de l'université avec l'Institut de géographie et statistiques du Mexique (INEGI). L'université a développé l'« Observatoire de la ville de Mexico » pour cette institution avec des fonds de la Fondation Ford.

Afin de mieux réaliser ses fonctions, la UAMI (un campus de cette université) a développé une politique afin d'établir des liens avec les secteurs sociaux, publics et privés. Face à la crise du financement public, l'obtention des ressources alternatives à travers des ententes est prioritaire. De cette façon, de 1999 à 2000 les revenus obtenus des sources extérieures ont augmenté de 50%. Il faut mentionner que l'entente établie avec l'Institut mexicain du Pétrole a représenté 34 millions de pesos. (Approximativement 6 millions de dollars canadiens)

Par ailleurs, plusieurs chercheurs et membres de la direction ont mentionné l'établissement des projets conduits par l'université UAM avec la mairie de Iztapalapa. « Il y a des projets rentables mais aussi un programme permanent de coopération avec les autorités de la mairie. Dans le cadre de ces programmes, les sociologues et d'autres professionnels des sciences sociales de l'université participent à des projets communautaires, de développement urbain, des études culturelles, etc. ». Dans ce sens, un chercheur a mentionné un projet de santé communautaire dans l'arrondissement de Tlalpan, au sud de la ville.

Nous avons remarqué que les chercheurs et professeurs des disciplines sociales participent et se sentent impliqués dans des projets à l'extérieur de l'université. Malgré quelques problèmes d'organisation, les chercheurs et les professeurs ont souligné le caractère social de ces projets ainsi qu'une dimension pratique de la recherche et une participation active des universitaires dans la communauté.

Par ailleurs, des membres de la direction nous ont informé que la Fondation UAM fonctionne de façon similaire à la fondation de l'UNAM (que nous avons décrite dans la

section précédente). Cependant, la Fondation UAM est à l'état embryonnaire, mais celle-ci est très dynamique pour la collecte de fonds auprès des entreprises et des professionnels. Nous avons constaté que l'université métropolitaine a établi des rapports solides avec le secteur privé afin d'obtenir des ressources financières. Cette tendance, d'après les membres de la direction, sera encouragée dans l'avenir. Il faut noter toutefois que nous n'avons pas remarqué un esprit commercial de la part des chercheurs ou des membres de la direction. Les chercheurs se sont plutôt prononcés pour le développement de projets d'envergure académique, qui dans un deuxième lieu pourraient apporter des ressources financières à l'université. Nous avons souligné aussi un dynamisme et une disponibilité des universitaires des sciences sociales à développer des projets à caractère social. Ces projets apportent souvent des fonds pour la recherche ou le développement communautaire.

b. Politique de frais de scolarité

En ce qui concerne la politique des frais de scolarité adoptée par l'université métropolitaine, il faut noter que ce sujet est présent dans la loi constituant cette université. Dans le chapitre du financement, l'article 5.2.4. établit : Assurer que les services professionnels qu'offre l'université soient rémunérés de façon adéquate. Le fait que cette politique de frais de scolarité soit énoncée dans le cadre juridique de l'université est une garantie et rend possible que les fonds obtenus soient considérés dans la planification budgétaire de l'université.

Les personnes interviewées se sont montrées satisfaites de la politique des frais de scolarité de l'université. Les frais ont augmenté de façon constante en rapport avec le taux d'inflation du pays. Cette politique n'a pas été à l'origine des conflits avec les groupes étudiants. Les représentants des associations étudiantes rencontrés lors de cette étude de cas n'ont pas contesté cette politique de frais de scolarité. Cependant il y a eu des étudiants qui ont jugé que les frais divers comme le prix des livres et le manque de bourses rend difficile la poursuite des études.

Nous avons perçu une stabilité concernant les frais de scolarité dans cette université, produit d'un encadrement juridique de la question, ainsi que l'acceptation par la communauté étudiante d'un besoin de contribution via les frais de scolarité.

7. Évaluation institutionnelle

L'université UAM a établi des politiques définies d'évaluation. Il s'agit des Politiques opérationnelles pour déterminer l'évaluation, approuvées en 1995. Ces politiques visent quatre volets : Les objectifs pour chaque secteur ; le corps académique, c'est-à-dire les professeurs et chercheurs, les plans d'activités et la production académique. En outre, l'université a un programme d'évaluation pour les élèves consistant en un examen d'admission.

Un chercheur et ex-cadre de l'université a souligné l'aspect positif des « Comités interinstitutionnels pour l'évaluation de l'Enseignement Supérieur » (CIEES). Il a affirmé « qu'il faut signaler que les rapports d'évaluation formulés par les CIEES ont eu pour effet que les universités publiques identifient divers aspects à vérifier afin d'améliorer leur financement et élaborer des politiques et programmes en conséquence ».

L'existence de cette politique empêche des frictions avec la politique d'évaluation du gouvernement à plusieurs niveaux. D'abord, comme nous avons mentionné, le Centre national d'évaluation applique des examens d'admission pour les institutions publiques d'enseignement pre-universitaire. L'université métropolitaine n'a pas de niveau pre-universitaire. Toutefois elle n'accepte pas lesdits examens pour une éventuelle application des examens au niveau baccalauréat.

Certaines universités ont une position critique à l'égard de la politique d'évaluation du gouvernement. Par exemple, le recteur de l'Université de la ville de Mexico a affirmé à propos des examens standardisés du CENEVAL : « c'est un acte barbare, puisque ceci constitue un contrôle centralisé du gouvernement fédéral ». Cependant l'UAM a établi ses propres examens d'admission et ses procédures d'évaluation institutionnelle interne.

Un chercheur du département de sociologie a proposé l'adoption de critères d'évaluation pour l'enseignement. « Un critère central pour évaluer la gestion des universités doit être le fait de faciliter le processus d'enseignement et réaliser de façon opportune les projets de recherche et diffusion. En même temps les institutions doivent être en mesure d'ouvrir leurs procédures au scrutin de la communauté universitaire et de la société qui les subventionne ».

Par ailleurs, nous avons perçu que les politiques opérationnelles d'évaluation mentionnées plus haut intègrent les demandes d'évaluation institutionnelle menées par les politiques de financement gouvernemental. Par exemple, les programmes de financement extraordinaire développés dans le chapitre suivant trouvent souvent place dans le cadre d'évaluation de cette institution. En effet, nous pouvons voir dans le tableau 8 (p.212) qu'en 2002 le gouvernement fédéral a financé 19 projets approuvés par le comité d'évaluation. Ces projets visent le support aux programmes intégraux de fortification institutionnelle. (PIFI) En plus, sous le même type de programmes, l'université a reçu 51 617 360 pesos (9 millions de dollars canadiens approximativement) afin de financer 19 projets approuvés par le comité d'évaluation du gouvernement fédéral.

Nous avons pris connaissance des expériences concrètes qui témoignent d'une pratique développée par l'université depuis quelques années. En effet, une chercheuse en éducation a commenté le cas de l'UAM (campus Azcapotzalco), auquel elle a participé. « Il s'agissait d'un exercice d'autoévaluation de cette institution qui s'est déroulé pendant 14 mois en 1993-1994. Cela contraste avec les exercices précipités, non participatifs et peu analytiques pratiqués souvent par les universités. Nous avons construit pour cette occasion un modèle méthodologique. On décrivait les critères de sélection et systématisation de l'information recueillie. Nous avons défini les processus et les objectifs d'évaluation. Nous avons examiné le plan stratégique et l'organisation des opérations. Finalement nous avons établi des conclusions et recommandations visant l'amélioration du fonctionnement organisationnel de l'université ».

Comme nous avons observé, la politique adoptée par l'UAM semble convenir aux besoins internes et aux demandes des politiques gouvernementales de financement. De cette façon, elle ne semble pas causer des problèmes ou frictions avec les membres de leur communauté.

Tableau 8. Appuis extraordinaires aux universités publiques pour le développement de leurs programmes

Institutions	Nombre de projets	Montant alloué
Universidad Autónoma de Aguascalientes	11	33,917.00
Universidad Autónoma de Baja California	17	55,545.40
Universidad Autónoma de Baja California Sur	8	23,534.33
Universidad Autónoma de Campeche	12	15,768.15
Universidad Autónoma del Carmen	3	6,883.10
Universidad Autónoma de Coahuila	21	42,869.29
Universidad de Colima	8	46,243.38
Universidad Autónoma de Chiapas	5	26,398.64
Universidad Autónoma de Chihuahua	8	40,604.20
Universidad Autónoma de Ciudad Juárez	19	41,801.21
Universidad Juárez del Estado de Durango	12	41,991.77
Universidad de Guanajuato	9	31,830.41
Universidad Autónoma de Guerrero	10	22,600.80
Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo	24	47,489.42
Universidad de Guadalajara	21	59,488.89
Universidad Autónoma del Estado de México	9	43,273.30
Universidad Michoacana de S. N. de Hidalgo	8	32,219.02
Universidad Autónoma del Estado de Morelos	8	46,277.90
Universidad Autónoma de Nayarit	10	30,999.81
Universidad Autónoma de Nuevo León	22	54,748.64
Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca	9	10,200.87
Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	15	56,812.72
Universidad Autónoma de Querétaro	19	47,007.13
Universidad Autónoma de San Luis Potosí	30	64,050.00
Universidad Autónoma de Sinaloa	27	51,979.72
Universidad de Sonora	26	56,772.72
Instituto Tecnológico de Sonora	13	13,850.00
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	8	32,115.35
Universidad Autónoma de Tamaulipas	9	24,324.50
Universidad Autónoma de Tlaxcala	8	19,927.28
Universidad Veracruzana	21	55,571.94
Universidad Autónoma de Yucatán	18	58,140.95
Universidad Autónoma de Zacatecas	6	22,393.34
Universidad de Quintana Roo	9	17,135.40
Universidad Autónoma Metropolitana	19	51,617.36
Universidad de Occidente	10	11,701.33
Universidad Tecnológica de La Mixteca	2	3,392.30
Centro de Estudios Sup. del Edo de Sonora	7	15,252.80
Universidad del Mar	1	953.47
Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas	2	2,256.06
Universidad del Istmo	1	878.00
Universidad de Papaloapan	1	1,010.00
Universidad Politécnica de San Luis Potosí	5	8,529.00
Universidad del Caribe	4	10,017.00
Universidad Popular de La Chontalpa	4	5,357.70
Total	519	1'385,731.60

source : Ministère de l'éducation SEP, 2002.

La présentation des données recueillies auprès de membres des deux communautés universitaires de l'UNAM et de l'UAM fait apparaître nettement les éléments de ressemblance et parfois de différence ou de divergence. Nous en discuterons dans l'analyse comparative proposée dans le chapitre 6. Auparavant, nous voulons compléter la présentation des opinions exprimées en faisant état, dans le chapitre 5, de celles de fonctionnaires qui ont accepté de répondre à nos questions. Ces opinions pourront nous aider à mieux comprendre les convergences et les divergences notées.

8. L'UAM et la décentralisation du système universitaire

Chez les chercheurs de l'université métropolitaine, nous n'avons pas identifié de demande à l'effet de recevoir un traitement particulier pour l'institution. Comme l'ont mentionné plusieurs chercheurs, cette université est une jeune institution qui a réussi à être reconnue.

Par ailleurs, plusieurs chercheurs ont affirmé que cette université était bien placée à cause de son niveau, son organisation et les fonds dont elle dispose. M. Malo, chercheur et directeur général du centre national de l'évaluation soutient que l'université est une institution privilégiée : L'université UAM est privilégiée parmi les universités publiques. Si l'on tient compte que c'est l'université qui a le plus grand nombre de professeurs à plein temps et le plus haut taux de professeur par élèves, cette université est la plus chère des universités publiques. En effet, les dirigeants et les chercheurs rencontrés ont souligné les effets positifs du fait que l'université dispose d'un grand nombre de professeurs à plein temps.

CHAPITRE 5

SYSTÈME DE FINANCEMENT EN TRANSITION

A- Approche gouvernementale

Une fois présentés les thèmes et les enjeux liés au financement pour chacune des universités, nous allons exposer les éléments saillants montrant la transition du système de financement au Mexique. D'abord nous présentons quelques commentaires et précisions des fonctionnaires du ministère de l'éducation. Nous avons commencé par les responsables des programmes extraordinaires parce que ceux-ci constituent la colonne vertébrale de la stratégie gouvernementale, étant donné que de nombreux chercheurs y ont fait référence. Nous l'avons séparé des subventions ordinaires pour montrer postérieurement les changements en cours et en perspective de ce type de financement.

Nous avons interviewé sept cadres du Ministère de l'éducation, du sous-ministère à l'enseignement supérieur . Le fait que ceux-ci soient séparés des opinions des membres de la communauté universitaire nous permet de constater les différences de ces deux groupes ainsi que les convergences quant à l'élaboration d'un nouveau modèle de financement. Finalement, nous avons exposé la proposition de l'association des universités puisque celle-ci se veut une proposition consensuelle des universités publiques et recueille les aspects saillants des consultations publiques et des commentaires rassemblés dans cette thèse.

L'objet de contacter les responsables du financement du ministère de l'éducation a été celui d'avoir une compréhension plus complète à travers des sources privilégiées sur ce genre de programmes et de son impact sur les deux universités. Les entrevues avec les fonctionnaires n'ont pas été évidemment critiques ou controversées. Elles ont été plutôt informatives de la position gouvernementale. En tenant compte de cet objectif, nous avons choisi les personnes les plus directement concernées par les programmes de financement :

- Directeur des subventions aux universités
- Directeur général de l'enseignement supérieur

- Directrice des programmes extraordinaires des subventions
- Directeur de développement universitaire
- Responsable du programme FOMES
- Responsable du programme PRONABES
- Le directeur général de l'Institut national de l'évaluation (CENEVAL)
- Trois représentants de l'association des universités

La coordonnatrice des programmes de financement extraordinaire a expliqué les divers types de programmes et les critères auxquels les programmes sont circonscrits :

« Il existe une série de programmes à travers lesquels les institutions d'enseignement supérieur reçoivent des appuis ou ressources extraordinaires. Ces ressources sont sujettes à des concours, c'est-à-dire, les institutions présentent des propositions afin de recevoir des appuis en suivant les lignes décrites dans les appels de candidatures ».

Il faut souligner que le programme le plus important a été établi l'année dernière. C'est le « Programme Intégral de Fortification Institutionnelle » (PIFI par son acronyme en espagnol). Le PIFI comprend le Fond pour l'Amélioration de l'Enseignement Supérieur » (FOMES), programme établi en 1990, le « Fondo para las Aportaciones Múltiples », (FAM), un programme fédéral pour la construction d'espaces physiques et finalement le programme d'Amélioration de Professeurs (PROMEP).

Le PIFI a deux objectifs fondamentaux. D'un côté, assurer la qualité des programmes éducatifs (professionnels et de formation) ayant été accrédités par un organisme reconnu, ou ceux qui sont considérés de bonne qualité par les évaluations effectuées et qui sont en voie d'être certifiés. L'autre objectif est l'amélioration des programmes éducatifs existants. Le PIFI est un programme d'appui pour l'amélioration de la qualité des programmes éducatifs d'enseignement supérieur. Ceci se fait à travers un processus de planification dans chacune des institutions d'une façon participative. Chaque institution présente un diagnostic, produit à partir de leur analyse des indicateurs de base sur trois niveaux: Les programmes éducatifs, les organes d'enseignement supérieur tels que les facultés, et les institutions elles-mêmes. Ces entités présentent leur mission et leur vision ainsi que

l'identification des problèmes fondamentaux auxquels ils font face. On y aborde aussi l'amélioration et l'assurance de la qualité en présentant des projets avec leurs objectifs et stratégies pour les accomplir vers l'année 2006.

Le rôle de ces programmes dans le financement est important puisque à travers ceux-ci, les institutions universitaires reçoivent des nouvelles places pour les chercheurs ou professeurs, des bourses pour que leurs professeurs à plein temps reçoivent de nouveaux titres ou diplômes dans des institutions reconnues. Les institutions reçoivent aussi des appuis pour établir des liens de coopération internationale et la mobilité des corps académiques, professeurs et étudiants. En plus, les universités reçoivent des appuis pour la construction d'espaces physiques via le programme FAM ainsi que du matériel bibliographique et de l'équipement.

L'évaluation du PIFI se fait d'une façon collective et des chercheurs y participent avec une trajectoire reconnue dans le domaine. L'évaluation diagnostique des programmes est faite particulièrement par les comités inter-institutionnels d'évaluation de l'enseignement supérieur. Cette évaluation est centrée sur quatre éléments fondamentaux: les professeurs, les programmes d'étude, l'infrastructure et la gestion. L'évaluation est faite à partir de recommandations sur chacun de ces points afin que les institutions puissent améliorer leurs programmes éducatifs. Il faut mentionner que les évaluations sont réalisées à la demande des institutions. Ces évaluations prennent en considération les revenus des institutions. On cherche à mettre l'accent sur les résultats des activités éducatives au niveau supérieur.

Pour ce qui a trait aux programmes de deuxième et troisième cycle, le ministère d'éducation a créé un programme de renforcement national en collaboration avec le conseil national de la science et la technologie, (CONACYT). Il comprend deux branches, ceux qui sont reconnus comme de qualité entrent dans le programme national de cycles supérieurs (PNP), et ceux qui ont besoin de restructuration, entrent dans le programme de fortification des cycles supérieurs, ceci afin de les convertir dans le PNP dans une période de 3 ou 4 ans.

Un des fonctionnaires a souligné la coopération développée avec les universités en question « Nous travaillons avec l'UNAM et l'UAM dans plusieurs projets dans le cadre des programmes mentionnés. Il y a d'autres projets comme le service social communautaire, lequel est coordonné chaque année par une université. Ce fut le cas de l'UAM l'année dernière et l'UNAM pour cette année. Ce projet est développé avec le ministère du développement du gouvernement fédéral ».

Le directeur de développement universitaire au ministère de l'éducation a fait remarquer que le sous-ministère de l'enseignement supérieur ne coordonne pas les activités des universités UNAM et UAM étant donné que ces institutions ont un statut d'universités fédérales. Cependant les programmes extraordinaires ont, comme nous allons le constater, un impact de plus en plus important sur l'ensemble du système d'enseignement universitaire. C'est-à-dire que ce ministère coordonne de plus près les activités des universités publiques hors de la capitale. Les universités étudiées ont plus de liberté et de flexibilité quant au développement des programmes extraordinaires.

Nous avons parlé aussi avec le responsable du programme PRONABES. Il nous a exposé que ce programme vise à offrir des bourses au niveau universitaire aux étudiants à faible revenu. Les étudiants doivent appartenir à une famille dont le revenu est inférieur à 3 fois le salaire minimum. Ce programme a offert 169 bourses aux étudiants de l'Université Autonome Métropolitaine et 2604 aux étudiants de l'UNAM. Il faut mentionner que parmi les 42 000 bourses octroyées, 48% ont été destinées aux programmes de génie et technologie et que plus de la moitié sont allouées aux universités de provinces et instituts technologiques.

Pour exemplifier l'utilisation des programmes par une institution, un fonctionnaire du ministère nous a parlé des grands bénéfices des fonds des dits programmes à l'université UAM. En effet, l'université UAM, campus Iztapalapa, utilise les programmes extraordinaires pour le développement de différents projets. Par exemple, l'université a mis en place une politique de création d'infrastructures avec l'utilisation des ressources pendant les années 1997 et 2000 à partir d'un fonds de 83,6 millions de pesos correspondant au

programme fédéral pour l'amélioration de l'éducation supérieure (FOMES). 92% de ce fond a servi à l'acquisition d'immeubles et le 8% restant a été utilisé pour l'achat du matériel et livres et moins de 1% pour les services et honoraires.

Liée au programme FOMES, cette institution a initié un projet nommé « transversal » qui consiste en un réseau de communication interne haute vitesse pour toute la communauté universitaire, garantissant un meilleur accès au réseau Internet, à l'équipement de super informatique du campus, et qui dispose d'un réseau virtuel dans le campus.

Ce projet inclut aussi un processus d'automatisation de la bibliothèque pour faciliter l'accès à l'information. Une partie de ces ressources a été utilisée pour l'actualisation de l'équipement informatique et la production du matériel audiovisuel pour l'enseignement et la diffusion scientifiques.

Nous avons constaté que le conditionnement mentionné pour avoir accès aux fonds existe en effet. Néanmoins il faut nuancer plusieurs points. D'abord il existe une participation des universités. Comme nous avons mentionné, les évaluations sont souvent réalisées à la demande des propres institutions. Nous avons aussi constaté que tant l'UNAM que l'UAM qui sont considérées comme des « universités fédérales », ont plus de liberté puisque ne sont pas régies par une autorité locale. Ce qui donne plus de flexibilité au développement des programmes dits extraordinaires.

Par ailleurs, le directeur général du Centre national de l'évaluation a soulevé une question fort importante, à savoir, le manque de suivi de ces programmes :

« Les nouveaux programmes pour stimuler la qualité, tels que PROMEP fonctionnent bien en général, mais il n'y a pas de suivi ».

Certains fonctionnaires ont admis que parfois la nature des projets, ainsi que les informations sur les projets spécifiques, pouvaient être imprécis ou non disponibles pour faire un suivi adéquat. Cependant il a souligné qu'il est de l'intérêt du ministère ainsi que des universités concernées, de réaliser un suivi plus ferme et précis sur chacun des programmes extraordinaires développés avec les universités.

Nous avons constaté que les universités profitent de plus en plus de ces programmes. Nous pouvons considérer que ces programmes ont en général un impact très positif sur le réseau universitaire. Nous avons constaté aussi que la mise en place des programmes est fortement liée aux processus d'évaluation institutionnelle. Ceci a amené à une intégration entre l'évaluation faite par l'université avec celle faite au ministère d'éducation.

B- Financement ordinaire en transition

Les subventions ordinaires couvrent les dépenses courantes visant à soutenir l'opération régulière des institutions d'enseignement supérieur. Annuellement il y a un budget de base égal au coût opérationnel de l'année précédente, plus une augmentation de dépenses opérationnelles et des services personnels.

Rappelons que les subventions pour les institutions publiques telles que la UAM et UNAM sont établies à partir du calcul de chacun des éléments qui composent leur budget :

- Personnel autorisé
- Dépenses d'opérations
- Agrandissement de l'infrastructure
- Agrandissement de l'offre éducative
- Dépenses de projets de spéciaux

Le directeur des subventions aux universités du ministère de l'éducation (SEP) a expliqué que son ministère travaille afin de mettre en place un nouveau modèle de financement des universités publiques.

« On est en train de travailler dans un nouveau schéma de financement avec lequel on prétend arriver à une allocation budgétaire plus équitable et basée davantage sur des paramètres de qualité, et avec des indicateurs montrant que les institutions ont pris des mesures visant des améliorations substantielles de leurs programmes académiques et de leur gestion ».

Le ministère de l'éducation reconnaît, souvent d'une façon non explicite, que le modèle de financement actuel est dépassé et inéquitable. Les fonctionnaires et les documents récents consultés parlent d'une réforme en profondeur qui mettra en place des critères de qualité pour accorder des subventions aux universités. Il est évident que le discours du ministère a été influencé, ou plutôt a suivi la pression des critiques et opinions de la communauté universitaire, dont nous avons exposé un échantillon lors des études de cas présentées précédemment. Comme nous avons souligné, l'opinion publique réclame aussi plus de transparence quant à l'utilisation et allocations des fonds publics. Alors, il est pertinent de se demander pourquoi, malgré cette pression, le ministère n'est toujours pas arrivé à la conclusion dudit modèle de financement.

D'après nos observations, nous avons retenu deux explications complémentaires. D'une part, qu'il est difficile de répondre aux attentes de toutes les universités, ce qui implique des études et de la planification, et donc du temps. D'autre part, comme nous venons de le voir, le gouvernement a mis l'accent sur les programmes dits extraordinaires. Ceux-ci véhiculent les critères et les priorités du gouvernement à l'égard des universités, c'est-à-dire la qualité. C'est dans cette optique que le directeur des subventions aux universités du ministère nous a commenté :

« L'actuel système de financement véhicule déjà une tendance vers la qualité, c'est-à-dire, que les programmes extraordinaires appuient les actions afin d'améliorer tous les domaines développés par les universités ».

C'est ainsi que le gouvernement n'a pas mis en place un nouveau modèle, mais il impose de toute façon ses principes sur le financement. Cela explique aussi la grande croissance des programmes extraordinaires. Ceux-ci représentent 7 milliards de dollars de 2001 à 2003 selon le ministère.

Le débat autour du financement de l'enseignement supérieur au Mexique est fondamental et pertinent pour le gouvernement. En effet, de la façon dont se développe le financement dépendra l'atteinte des objectifs fixés par le ministère de l'éducation. Par exemple le nombre d'étudiants au pays est de 1,9 millions au niveau universitaire. Le programme national prétend arriver à 2,8 millions d'élèves en 2006. On souhaite élever de 129 000 à

210 000 les étudiants aux cycles supérieurs. Le programme tente aussi d'augmenter le taux de diplomation de 50% à 65%.

Nous pouvons affirmer que le présent modèle est en transition. Celui-ci a commencé à intégrer des éléments en lien avec la qualité des programmes universitaires.

C. Construction d'un nouveau modèle de financement ordinaire

Nous avons vu que les membres de l'UNAM et l'UAM se sont prononcés en faveur d'un nouveau modèle et ont critiqué celui qui en fonction. Sur ce sujet, nous avons eu l'opinion du recteur de l'université de la ville de Mexico, qui a partagé cette réflexion : « Il faut établir des normes claires pour l'allocation de fonds, puisqu'ils sont utilisés d'une façon fortement politisée et obscure, avec beaucoup d'injustices ».

Au cours de notre recherche nous avons mentionné que les chercheurs, ainsi que les autorités des universités, demandent un changement de modèle de financement. Nous avons identifié que cette demande était portée par d'autres universités des provinces au Mexique. Nous avons aussi identifié que cette demande était exprimée dans les médias au Mexique et qu'il y avait un débat à ce sujet.

Cette constatation nous a amené à considérer d'interviewer des fonctionnaires du ministère de l'éducation et des dirigeants de l'association des universités pour avoir plus de détails à ce sujet.

Le bureau du sous-ministre pour l'enseignement supérieur a confirmé que ce ministère travaille à l'élaboration d'un modèle de financement « plus juste et équitable conditionné par la performance des institutions ». Il a affirmé que le nouveau modèle doit assurer des ressources à toutes les institutions. « Ce modèle doit assurer aussi que les fonds additionnels soient désignés sous une formule permettant de reconnaître les processus de qualité des universités. Le nouveau modèle devra être plus simple dans son opération et il faut qu'il reconnaisse la diversité des institutions ». Les autorités du ministère de l'éducation ont confirmé que « ce modèle serait en fonction en 2004, mais il y aura une proposition dans quelques mois ».

Il faut souligner que l'association des universités a demandé au ministère de l'éducation de ne pas établir le nouveau modèle de financement avant une révision de la part de cette association. Ladite association a affirmé qu'elle travaille sur l'établissement de critères de distribution de ressources d'une façon claire et transparente. Un des objectifs est de récompenser les efforts des institutions pour les rendre plus efficaces.

Dès que nous avons appris le travail de l'ANUIES sur une proposition d'un nouveau modèle de financement, nous avons approché les dirigeants de cette organisation afin d'obtenir de l'information sur le sujet. Nous avons suivi de près l'évolution de cette proposition au sein de l'association des universités et nous l'avons intégré à notre recherche dans la section suivante.

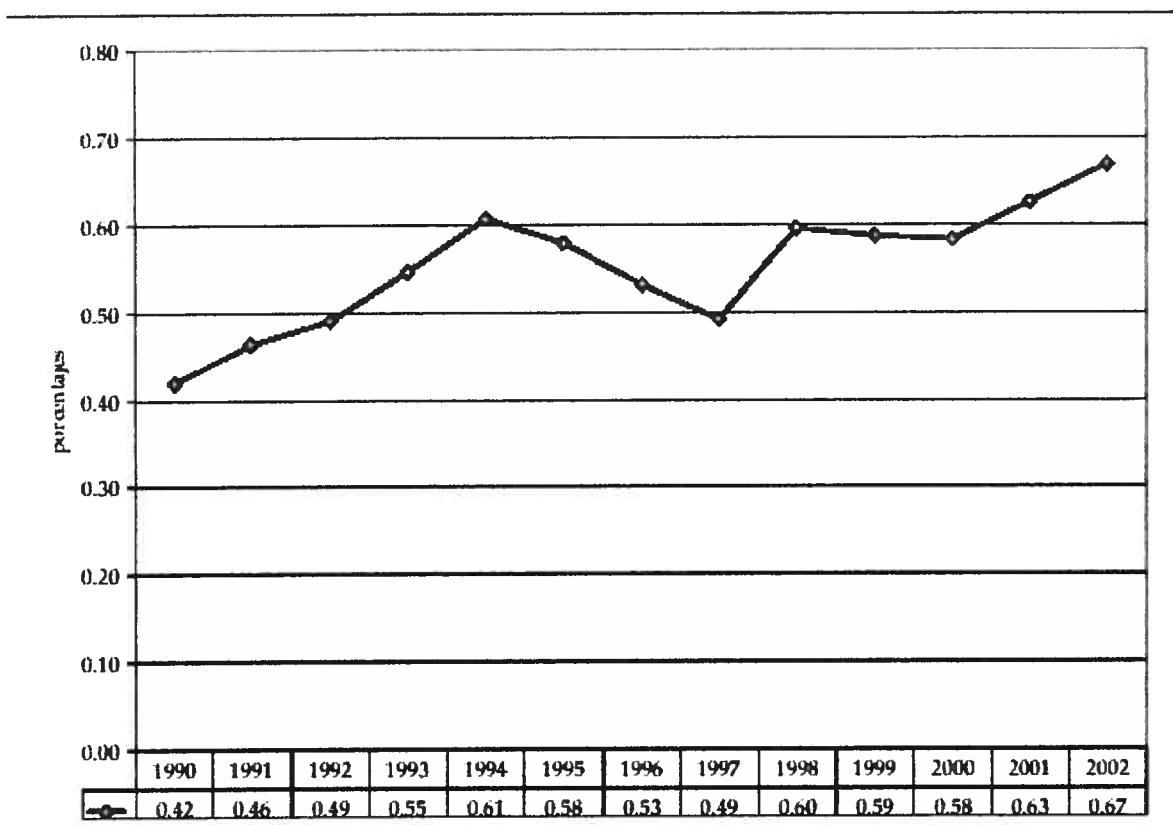
D. La proposition de l'Association des Universités CUPIA-ANUIES

Dans les dernières années, l'association des universités a développé une proposition d'un modèle pour le financement des universités. Lors de notre recherche, l'association était sur le point de conclure cette proposition. Dû à la grande pertinence de cette proposition, le travail mené par l'association, et la participation directe des deux universités étudiées, nous présentons d'abord quelques commentaires du directeur de ladite association afin de connaître en général la position de cette association. Ensuite, nous présentons le développement du travail à l'égard le financement, et finalement, la proposition officielle du modèle de financement de l'ANUIES.

Le directeur général de l'Association des universités (ANUIES) a souligné que le manque de ressources publiques a été aggravé par les récurrentes crises économiques du Mexique durant les dernières décennies. Seulement en 2001, nous avons vécu une récession économique qui a eu un impact sur les finances publiques et qui empêchera la croissance prévue pour les prochains quatre ans. Pour la présente année, des coupures de budget sont déjà annoncées. Elles affecteront sans doute l'éducation. L'année passée, le budget fédéral a consacré 0,61% réel à l'enseignement supérieur. Le programme national d'éducation a proposé que pour l'année 2006, les dépenses dans ce niveau devraient représenter 1% du PIB national pour rattraper les retards accumulés. D'après le projet de loi envoyé au

Congrès par l'exécutif, le budget pour l'enseignement supérieur sera d'approximativement 40 milliards de pesos, ce qui représente une légère croissance réelle par rapport à l'année dernière. (Tableau 9).

Tableau 9. DEPENSES DU GOUVERNEMENT FEDERAL EN ENSEIGNEMENT SUPERIEUR COMME POURCENTAGE DU PIB.

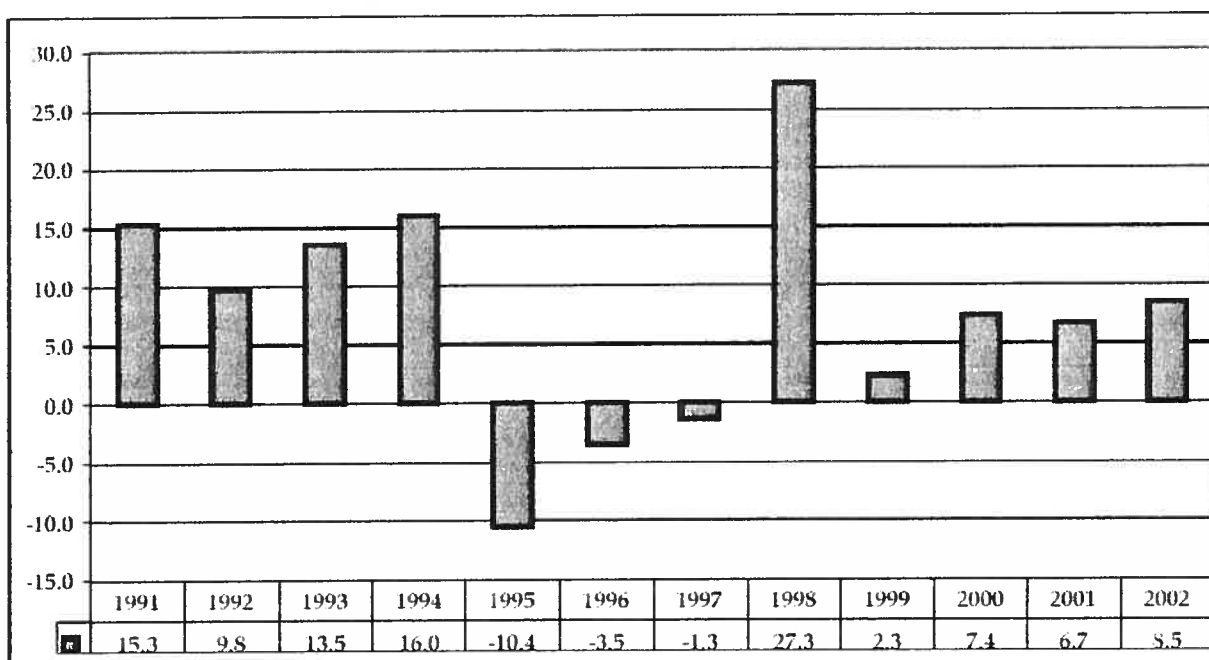


Source : OCDE, Statistiques, 2000

Un indicateur utilisé fréquemment pour connaître l'évolution du financement pour les universités est celui d'établir une relation entre les dépenses et le nombre d'élèves. Nous avons observé que les dépenses ont montré une croissance entre 1990 à 1994 mais il y a eu une chute en 1995. Vers 1998 il y a une reprise et cette année il y aura une récupération.

Il faut se rappeler que 68% de l'enseignement universitaire au pays correspond aux universités publiques. Il y a un problème historique lié au financement universitaire, puisque le budget par étudiant a augmenté, mais toujours sous le niveau de 1994. Le pourcentage d'investissement réalisé en enseignement supérieur par rapport aux dépenses générales du ministère de l'éducation a diminué en termes réels de 1990 à cette année. En 1990 il représentait 16,8% et maintenant il est de 14,6%.

Tableau 10. Taux de croissance annuelle du financement de l'enseignement supérieur.



source : ANUIES, 2002.

Le directeur a proposé que la politique gouvernementale en matière de financement de l'enseignement supérieur doit être soutenue avec une vision à long terme afin d'assurer la continuité des projets des institutions. Le schéma de financement en cours a été questionné à plusieurs reprises, surtout à partir d'une apparente iniquité dans la distribution des ressources, résultat de l'application des indicateurs "coûts par élève" ou " personnel de l'institution", comme étant des indicateurs fondamentaux d'analyse. La demande d'adopter un nouveau schéma pour la distribution des subventions aux universités publiques, dont les critères et indicateurs seraient connus de tous, se fait de plus pressante. Le schéma actuel ne

reconnaît pas les efforts de transformation et d'amélioration institutionnelle réalisés les dernières années dans la plupart des universités publiques. Ce système ne stimule pas l'amélioration académique ni n'offre la possibilité de développer des programmes éducatifs. Les montants des subventions offertes à chaque université ont été le résultat des négociations politiques et des inerties historiques. Nous avons vu les politiques de chaque administration du gouvernement fédéral (toutes les six années), et nous avons vu la discontinuité des actions dans le domaine de l'enseignement supérieur. Personne n'est d'accord avec cette situation.

Il est nécessaire d'établir un financement des universités où l'assignation des subventions ordinaires soit supportée sous des critères, lignes et principes connus par les institutions et soient appliqués avec transparence et objectivité. La ANUIES (association des universités) a travaillé au cours des deux dernières années à l'élaboration d'un modèle de distribution des subventions basé sur quatre critères généraux: renforcement de l'autonomie, objectivité, transparence et équité. À ce moment-ci, il se trouve en phase de perfectionnement. Il a été difficile d'avoir une proposition acceptée par tous.

Nous constatons le besoin d'un plan intégral afin que le développement de l'enseignement supérieur compose avec une politique soutenue en matière de financement. Dans le cas contraire, nous continuerons avec un débat qui prend beaucoup d'énergie, dans un cercle où les acteurs politiques et éducatifs, ont tous des demandes. En attendant cette politique, il est impératif d'augmenter le montant du budget de l'enseignement supérieur et le taux annuel des étudiants inscrits au niveau universitaire.

Le directeur de ANUIES insiste que dans les faits, les universités publiques mexicaines sont assujetties à des vérifications internes et externes par des bureaux comptables reconnus et autorisés par les instances de gouvernance. Il faut mentionner que plusieurs universités publient leurs états financiers. Nous avons présenté récemment à la commission de surveillance de l'éducation de la chambre de députés, les états financiers de 40 universités appartenant à notre association. « Nous espérons que face à cette attitude d'ouverture, la société, de même que les autorités du gouvernement, nous fassent plus confiance et nous

donnent un appui moral et économique. Nous rendons des comptes d'abord avec notre système interne et avec des mécanismes de vérification externe ».

Nouveau modèle de financement proposé par l'association des universités CUPIA.

Nous avons arrêté la collecte de données au moment où la proposition de l'association des universités publiques (CUPIA) était émise, soit, lors de la réunion de cet organisme en novembre 2002 dans la ville de Colima. Cette proposition recueille plusieurs des plus importantes suggestions que nous avons exposées dans le parcours de cette recherche. Nous avons été en contact et avons échangé de l'information avec des dirigeants de cet organisme.

Les recteurs membres du conseil d'universités publiques et institutions similaires (CUPIA par son acronyme en espagnol) ont convenu de travailler en 1998 à la construction d'un nouveau schéma de financement basé sur la performance institutionnelle.

Il faut mentionner qu'une commission a été formée avec la participation du recteur de l'UNAM, de la Polytechnique, les six présidents des conseils régionaux de l'association des universités ANUIES, le secrétaire exécutif de l'association et plusieurs conseillers indépendants.

La commission a élaboré une proposition basée sur les principes de l'autonomie, l'objectivité, la transparence et l'équité. Les critères de cette proposition sont les coûts par élèves établis par niveau d'études et le secteur de connaissance. Ces premiers éléments de la proposition ont été approuvés par les recteurs en juillet 1998.

Lors de cette réunion, la commission se mit d'accord pour différencier le schéma de financement pour l'enseignement et celui de la recherche et travailler d'abord sur le premier. Cette différenciation entre enseignement et recherche permettra plus de clarté et équité. Ensuite, ils ont convenu de travailler sur un schéma de financement de diffusion de la culture et des services d'extension.

En 1999, lors de la XIII réunion de la CUIPIA, différents moyens de financement ont été proposés pour l'enseignement de chacun des niveaux éducatifs et de la recherche. Par la suite, la commission a réalisé des pratiques d'application des formules proposées. Cependant, la commission a identifié des déficiences opérationnelles.

La commission a développé des nouvelles formules, lesquelles ont été présentées lors de la XIV réunion de la CUIPIA. Les membres ont convenu d'inclure un indicateur de financement pour la recherche à partir du nombre de programmes de deuxième et troisième cycle incorporés au classement du Conseil National de la Science et la Technologie (CONACYT par ses acronymes en espagnol). Les membres ont convenu de réaliser de nouvelles simulations à partir de l'information approuvée par les universités.

Lors de la XV réunion de la CUIPIA au mois de mai 2000, les membres ont adopté les lignes et indicateurs énumérés plus bas. Les membres ont aussi convenu de commencer les procédures auprès du ministère de l'éducation pour l'adoption du modèle par le gouvernement fédéral. Il faut mentionner que la commission a étudié et comparé différents modèles de financement universitaires de plusieurs pays membres de l'OCDE.

Réaction du ministère de l'éducation:

Le ministère de l'éducation a observé la proposition et a suggéré des éléments à considérer. D'abord les étudiants de niveaux supérieurs représentent des coûts plus élevés pour les universités. La sophistication de l'équipement et la spécialisation du matériel représentent plus des frais.

Le ministère a suggéré que la classification des programmes par le CONACYT pourrait représenter un indicateur de qualité, mais pas de financement. Le ministère a proposé de considérer la proportion des programmes accrédités par le Conseil d'Accréditation de l'Enseignement Supérieur (COPAES).

Lors de la XVIII réunion de la CUIPIA de décembre 2001, les membres ont décidé de réaliser plus d'essais avec le modèle et de faire les ajustements pertinents aux formules appliquées.

Dans la réunion XIX de la CUIPIA, qui a eu lieu en avril 2002, les membres ont discuté des résultats des simulations du modèle. La commission a trouvé des problèmes dans la proposition du financement à la recherche. Cette formule ne valorisait pas assez les indicateurs relatifs à la formation des professeurs.

Lors de cette réunion, plusieurs propositions ont été adoptées:

- 1) Le groupe a convenu de travailler pour l'établissement d'une politique d'Etat en matière de financement universitaire.
- 2) Continuer à travailler afin de perfectionner le modèle avec des formules indépendantes pour le financement de la recherche et l'enseignement.
- 3) Éliminer le facteur de la qualité pour la formule de financement de l'enseignement pour le niveau pre-universitaire. (pour les universités qui ont ce niveau)
- 4) Appliquer comme facteur de qualité la formule de financement au niveau baccalauréat, la proportion des programmes accrédités par le conseil correspondant. Dans les régions où il n'y pas de ces conseils, les membres utiliseront les évaluations de comités interinstitutionnels d'évaluation.
- 5) Approuver la formule de qualité pour la formule de financement d'enseignement pour le deuxième et troisième cycle.

Ces propositions sont à la base du travail que mène actuellement la commission de l'association des universités.

Il faut souligner que le modèle de financement proposé touche exclusivement le financement fédéral. Les ressources des programmes extraordinaires maintiennent la consolidation du développement d'une manière séparée. En conséquence, ces programmes sont abordés séparément dans l'analyse de ce travail.

Voici une version française de la proposition finale de l'association des universités.

Proposition

La Commission de la CUPIA chargée de formuler un nouveau schéma de financement pour l'assignation des subventions fédérales ordinaires considère que celui-ci doit se baser sur les principes et lignes suivantes:

1 Principes généraux

1.1 Renforcement de l'autonomie : Il devra s'orienter à renforcer l'autonomie et constituer une garantie pour l'accomplissement des objectifs institutionnels. Une fois que l'institution reçoit l'assignation financière, d'après le nouveau modèle, celle-ci aura une liberté absolue pour l'utiliser, prenant en considération leurs priorités.

1.2 Objectivité. Le modèle devra s'assujettir à un ensemble de variables susceptibles de se mesurer objectivement. Cela suppose l'adoption de critères clairs et sujets à vérification, permettant aux institutions de faire une planification de leurs activités et objectifs. Cela permet aux universités de valoriser des résultats et de fonder leurs demandes de financement en conséquence.

1.3 Transparence. Les critères d'assignation des ressources fédérales ordinaires devront être reconnus par les institutions et accessibles aux communautés universitaires.

1.4 Équité. L'opération du nouveau schéma de financement devra se baser sur le principe de l'utilisation des mêmes critères pour l'allocation des ressources pour toutes les institutions d'enseignement public. Le modèle prendra en considération les éléments des performances institutionnelles. Il faudra exclure la possibilité d'utiliser des critères différents dans le calcul d'allocation des ressources et du modèle adopté.

2 Directives

2.1 Le modèle de financement doit être simple, opérationnel et compréhensible pour toutes les parties impliquées.

2.2 Le modèle de financement doit être multivarié. Il devra prendre en considération l'inclusion de différentes variables pertinentes.

2.3 Il devra se baser sur des critères de performance institutionnelle ayant l'objectif de reconnaître l'amélioration des fonctions les plus importantes des universités. De cette

façon, le modèle constituera un instrument visant la reconnaissance des performances des institutions.

2.4 Le processus de mise en place du nouveau modèle de financement devra être graduel afin de pouvoir induire un processus d'amélioration des institutions d'enseignement supérieur, particulièrement celles qui n'ont pas réussi à fonctionner d'une façon optimale dans une section. Pour cette raison, il faudra une stratégie pour la période de transition. Ainsi, la partie du financement désigné par le modèle antérieur diminue de façon graduelle. L'assignation du financement basé sur le nouveau modèle devra augmenter progressivement jusqu'à substituer le modèle actuel.

2.5 Le processus de mise en place du modèle de financement devra s'accompagner de programmes d'aide afin d'assurer l'équité du nouveau système. Pour arriver à ceci, il est à conseiller de formuler des contrats/programmes. Ceux-ci établissent les engagements des universités et des autorités sectorielles afin de réussir à atteindre des objectifs de qualité.

Nous pouvons observer que les principes d'équité et transparence, tels que proposés de façon récurrente par les personnes interviewées, sont au centre de la proposition des universités. L'objectivité des critères clairs et vérifiables est alors une demande commune qu'on a entendue par les membres de la communauté universitaire.

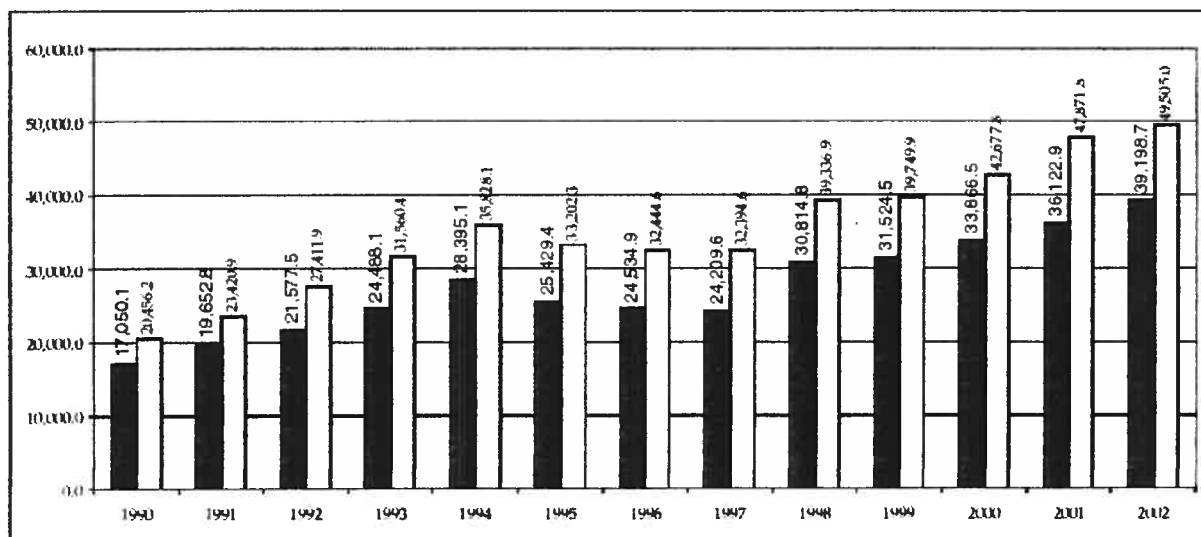
Soulignons le fait, pas du tout anodin, que le premier point souligne l'autonomie universitaire et la liberté des universités afin d'utiliser les fonds en accord avec leurs priorités. Comme nous l'avons observé dans la section correspondante, l'autonomie est perçue comme un acquis politique important pour les universités publiques du pays. Ceci est aussi, et surtout, un message au ministère pour respecter ce qu'on a appelé le pouvoir décisionnel des universités.

Comme nous avons constaté, la demande d'une augmentation des ressources pour le réseau public d'universités, est généralisée chez les chercheurs et professeurs. Les membres de la direction se sont montrés aussi favorables à une telle augmentation. Les membres de

l'association des universités l'ont aussi demandé, mais ils restent réalistes quant à la disponibilité des fonds au ministère.

En effet, il est difficile de prévoir la tendance que le financement des universités prendra après la récession économique que le pays a vécu en 2001, et la croissance presque nulle en 2002 et maigre en 2003. En plus, les perspectives de récupération des finances publiques restent incertaines. Le projet de budget 2004 montre même une diminution de 1% d'allocation de budget aux universités étudiées, par rapport à l'année précédente. La société et les universités publiques devront unir leurs efforts afin de supporter la formation d'une politique d'Etat offrant un financement suffisant à l'enseignement supérieur.

Tableau 11. Dépenses fédérales en enseignement supérieur (1993-2002)
(en millions de pesos de 2001)



■ Dépenses en enseignement supérieur
□ Dépenses en enseignement supérieur plus recherche

Source : ANUIES, 2002

Le programme du gouvernement pour 2001-2006 a comme but d'« Opérer à partir de 2004 un nouveau modèle de subventions pour les institutions publiques d'enseignement supérieur ». L'association des universités soutient que son travail, (exposé précédemment) doit être à la base de la définition d'un nouveau modèle de financement. Les dirigeants affirment que tout au long des années, leurs membres ont réussi à établir des consensus fondamentaux quant aux principes, lignes, critères et formules de distribution des ressources fédérales et provinciales pour l'enseignement supérieur.

Il faut souligner que le travail de l'association a été très important et représentatif de l'esprit de changement et de participation des universités, ainsi que de l'opinion publique sur les problèmes de l'éducation et des institutions. Dans ce sens, malgré le manque de diffusion des travaux et des critiques que nous avons constaté, le travail de l'association des universités est tout à fait plausible.

Le modèle de financement représente de son côté aussi le souci des dirigeants des universités, des chercheurs et des acteurs sociaux d'une transparence des fonds publics pour les universités, et en général du fonctionnement des universités.

Considérations sur l'équité

Afin de construire un concept d'assignation équitable, il est nécessaire d'introduire le critère des programmes d'études en fonction de leurs coûts. Cette formule d'allocation de ressources a été utilisée par la plupart des pays avec plus d'expérience dans le domaine.

L'association des universités a estimé qu'étant donné la divergence des institutions, il n'était pas adéquat d'allouer un montant égal par étudiant. En rapport au type de programmes, il semble adéquat d'établir une unité de financement par étudiant de médecine pour n'importe quelle université. Cet élément est important pour le développement d'un système universitaire public équitable au pays. En effet, les universités les plus peuplées, qui se trouvent dans les grandes villes, seraient avantagées par ce critère. Par contre, les universités des provinces plus petites seraient affectées, comme c'est le cas aujourd'hui.

Ces considérations soumises par l'association d'universités semblent tout à fait convenables pour un réseau universitaire public si diversifié et hétérogène.

Il semble toutefois différencier les programmes qui montrent un décrochage accentué de ceux qui réussissent à garder la plupart des étudiants. En introduisant l'élément qualité, l'assignation doit considérer non pas seulement la quantité des finissants d'un programme, mais aussi leur qualité.

Ce modèle de financement proposé par l'association universités CUPIA a une importance déterminante pour l'avenir des politiques de financement au Mexique. Comme nous avons mentionné, le ministère de l'éducation développe un modèle, puisque c'est son mandat. Un des objectifs fixés par le gouvernement est d'adopter un nouveau modèle en 2004. Alors, le fait que l'association des universités ait travaillé d'une façon approfondie sur ce modèle montre un processus participatif fort positif. Les universités étudiées ont participé activement à la conception de cette proposition.

Il faut souligner la pertinence de présenter cette proposition de modèle puisqu'elle constitue une réponse à la politique gouvernementale de financement. De cette façon, le modèle proposé est en rapport à notre question 2 de recherche, par laquelle nous nous interrogeons sur « une réponse des universités face aux politiques gouvernementales du financement ». Dans ce sens, la proposition est une réponse des universités cristallisant les critiques et les suggestions présentées et discutées dans ces pages. C'est ainsi que cette proposition conclue notre recherche et constitue un épisode majeur de la transformation de la politique de financement des universités publiques au Mexique.

Les négociations et la concertation entre ces universités et le ministère de l'éducation devront produire un modèle fonctionnel et transparent pour l'ensemble du réseau des universités publiques au pays, les bases étant déjà établies.

CHAPITRE 6

DEUX EXPÉRIENCES DE MISE EN OEUVRE DE LA POLITIQUE — UNE ANALYSE COMPARATIVE

La deuxième question de notre recherche était formulée comme suit : Dans la mise en oeuvre de la politique du financement, quelles différences peut-on observer, selon les opinions et les commentaires de membres des institutions en cause, dans les deux universités retenues, l'Université Nationale et l'université Autonome métropolitaine, et quels facteurs pourraient expliquer ces différences ? C'est pour répondre à cette question que nous présentons les tableaux comparatifs qui suivent, reprenant les grands thèmes des entretiens avec des membres des deux communautés universitaires (dont il a été rendu compte dans le chapitre 4) et en tenant compte, quand cela s'avère pertinent, des informations complémentaires et des opinions exprimées par des fonctionnaires (informations et opinions consignées dans le chapitre 5). Il sera donc question, successivement, (1) de grèves et de conflits, (2) de gouvernance et d'organisation, (3) de diversification des sources de financement, (4) de responsabilité financière, (5) d'évaluation institutionnelle et, finalement, (6) d'un nouveau modèle de financement.

1. Grèves et conflits

En ce qui concerne les conflits de travail, la situation est à bien des égards similaire dans les deux universités, malgré les différences qu'on peut observer sous d'autres aspects. Les conflits de travail dans les universités sont gérés dans le cadre légal fédéral qui régit toutes les conditions de travail et les rapports entre employeurs et employés. Ce cadre ne tient pas compte de la situation particulière des rapports de travail dans les universités, ce qui crée une situation propice à l'éclosion de conflits de travail qui affectent l'organisation et la vie universitaire en général. Le financement des institutions est lui-même affecté dans la mesure où la planification universitaire est bouleversée, la réalisation de projets à court et parfois à long terme étant reportée ou devant parfois être reformulée.

Lors de notre recherche, nous avons pu observer un conflit dans chacune des universités. À l'UAM, la grève vient périodiquement, tous les deux ans environ, appuyer des demandes syndicales. Il ressort des entretiens que des problèmes d'intégration du syndicat dans la vie et dans les structures de l'institution se posent, et qu'ils n'ont pas encore trouvé de solution. À l'UNAM, le conflit du 1999-2000 a mis en évidence des dysfonctionnements structureaux à plusieurs niveaux, notamment dans la gouvernance et l'organisation universitaire. Un malaise généralisé s'y est traduit par une longue confrontation politisée qui a affaibli l'état financier de l'institution et polarisé la communauté universitaire. Pendant l'organisation du prochain sommet universitaire à l'UNAM (Congrès), nous avons perçu des expressions d'intolérance de groupes radicaux qui avaient pris une part active au conflit. Paradoxalement, si cette grève étudiante peut être considérée comme l'expression d'une opposition ferme à un système universitaire et politique autoritaire et non-démocratique, les grévistes semblent avoir fait montre à leur tour d'une attitude fermée et de pratiques non-démocratiques. Des décisions, par exemple, ont été prises lors de réunions fermées, les représentants refusant de tenir des consultations ou des referendums dans la communauté universitaire. Cette attitude représente de façon générale un obstacle à la solution collective des problèmes auxquels l'université fait face. Toutefois, le sommet (Congreso Universitario) est une opportunité importante pour rassembler la communauté universitaire et arriver de façon consensuelle à des solutions aux problèmes comme le financement, et évitant du coup la polarisation et les conflits.

Le syndicat de l'UNAM (le STUNAM) partage les mêmes orientations que celui de l'UAM ; les deux syndicats ont une position politique radicale qui se traduit souvent par une certaine intransigeance et conduit parfois à la grève. Actuellement le STUNAM est affaibli, mais un nouveau conflit peut surgir. Comme l'a suggéré un des chercheurs interviewés, il faut travailler à établir un cadre légal approprié qui permette de traiter les conflits de travail en milieu universitaire. Les initiatives prises à cet égard nous ont paru opportunes, la visée étant d'assurer que les droits de travailleurs soient respectés tout en

garantissant la continuité des activités universitaires. Le Congrès²⁴³ pourrait se pencher sur la question, et tenir une consultation publique sur l'opportunité, les orientations et les modalités d'un cadre organisationnel et légal fédéral pour gérer les conditions du travail des employés universitaires.

Conflits de travail

Tableau comparatif 1

UNAM	UAM
État des lieux	
Conflits de travail fréquents dans le passé.	Conflits de travail récurrents (1 grève aux 2 ans).
Ces conflits dépassent l'organisation interne de l'université.	Ces conflits dépassent l'organisation interne de l'université.
Les relations de travail sont soumises à la législation fédérale commune. Cela est spécifié dans la loi universitaire.	Les relations de travail sont soumises à la législation fédérale commune — et cela est spécifié dans la loi universitaire.
Propositions et recommandations	
Adoption d'un cadre légal spécifique.	Adoption d'un cadre légal spécifique
Création d'un cadre légal spécial de négociation avec le syndicat et les groupes étudiants.	Création d'un cadre légal spécial de négociation.
Implication du syndicat dans les processus décisionnels	Implication du syndicat dans les processus décisionnels.

²⁴³ Nous rappelons que le "Congrès" , n'est pas un mécanisme de gouvernance de l'université. Il s'agit d'un événement exceptionnel, qui correspond à ce qu'au Québec on appelle un sommet de consultation publique.

Tout au long de notre recherche, nous avons toutefois été amenés à prendre acte des différences accentuées entre les deux institutions quant à la gouvernance. Cela a des conséquences évidentes pour la résolution des problèmes et pour la gestion des programmes de financement.

2. Gouvernance et organisation

Les questions touchant la gouvernance et l'organisation ont été directement abordées dans les entretiens. Nous avons notamment demandé aux personnes rencontrées : Quel est le pouvoir décisionnel des universités face aux politiques du financement gouvernemental? Et dans quelle mesure peut-on établir que la réponse des institutions est le produit de leur structure interne et décisionnelle?

Nous avons observé que la structure interne de l'université joue un rôle déterminant pour le développement de l'institution et en particulier pour la gestion des fonds dont elle dispose. En effet, selon les opinions exprimées, une structure centralisée et verticale s'est avérée désavantageuse pour l'UNAM. D'abord, la gestion des fonds reçus entraîne des problèmes divers. Plusieurs facultés demandent une autonomie financière. D'après les entrevues réalisées, la structure de gouvernance est à l'origine du conflit en 1999-2000. Nous avons remarqué aussi qu'il existe encore une grande polarisation des intérêts et des positions dans l'UNAM.

Gouvernance
Tableau comparatif 2

UNAM	UAM
État des lieux	
a- Structure verticale	a- Structure participative
b- Confusion dans la distribution des fonctions et des mandats	b- Clarté des fonctions
c- Cadre légal de gouvernance désuet : on suit des principes d'usage.	c- Cadre légal de gouvernance adapté
d- Autorités contestées	d- Dirigeants élus perçus comme légitimes (Élection statutaire des directeurs de division et recteurs de campus, et informelle des chefs de département)
e- Associations étudiantes contestataires Politisation des rapports d'autorité	e- Participation des étudiants et professeurs au conseil académique
f- Frictions et conflits entre la direction et les étudiants et groupes de professeurs Coûts financiers supplémentaires	f- Gouvernance sans conflits
g- Système centralisé de gestion (Écoles et Facultés sans pouvoir)	g- Système décentralisé de gestion
h- Un système central gère les programmes de financement	h- Chaque campus gère les programmes de financement
Propositions et recommandations	
Décentralisation des fonctions et des décisions	Coordination plus forte entre les trois campus
Décentralisation de la gestion du budget et des programmes de financement	
Révision du processus de	

gouvernance général et de chacun
des centres
d'enseignement
Création d'un mécanisme permanent
de consultation et de participation
des étudiants et professeurs.

À l'UAM, nous avons trouvé un système de gouvernance participatif et dynamique. Nous avons assisté aux élections des recteurs de campus et nous avons constaté l'intérêt des étudiants, professeurs et chercheurs aux élections et au débat autour des enjeux et problématiques spécifiques. Ce système de gouvernance semble favoriser un bon fonctionnement de l'institution. Un aspect important de cette façon de gouverner est que la communauté, selon les personnes interrogées, se sent concernée par de la vie et la problématique universitaire. Il faut souligner que ce système est plutôt une exception dans l'ensemble des universités publiques au Mexique et même en Amérique Latine. Bien que les universités soient limitées par les fonds qu'elles reçoivent, il appert que d'une certaine façon une gouvernance convenable contribue au pouvoir décisionnel des universités, et cela a un impact positif sur la gestion des ressources, plus spécialement des ressources financières.

Ainsi le pouvoir décisionnel des deux universités face aux politiques de financement du gouvernement fédéral est sensiblement différent. À l'UNAM, le pouvoir décisionnel est limité par une gouvernance dysfonctionnelle qui fragilise l'université. Ajoutons les relations complexes avec les groupes au pouvoir. À l'UAM, gouvernance et organisation permettent plus de flexibilité et d'indépendance face aux politiques du gouvernement fédéral (par exemple l'application de leurs propres examens d'admission) et de tirer meilleur parti du système de subventions via les programmes de financement extraordinaire, en tenant compte des critères de qualité établis.

Organisation
Tableau comparatif 2a

UNAM	UAM
État des lieux	
a. Structure verticale	a. Structure horizontale
Lourde bureaucratie	
b. Dépenses courantes et salaires ont un poids excessif sur le budget global.	b. Les dépenses courantes et la part de l'administration ne compromettent pas l'équilibre du budget.
c. Plus de chargés de cours que de professeurs à temps plein.	c. Plus de professeurs que de chargés de cours.
d. Moindre efficacité dans les services, activités académiques.	d. Efficacité dans les activités académiques et les services offerts.
Recommandations	
Établir une structure organisationnelle plus fonctionnelle et moins verticale.	
Diminuer et simplifier les démarches administratives.	
Augmenter le nombre de	

professeurs à plein temps.

Diminuer le nombre d'employés
administratifs.

Améliorer la qualité des services
et des activités académiques.

À l'UNAM, les dépenses courantes et les salaires ont un poids excessif dans le budget global, ce qui laisse peu de marge de manœuvre pour les projets et activités académiques et de recherche. Ce phénomène est présent dans l'ensemble des universités publiques du pays, mais il est particulièrement accentué à l'UNAM. Cela affecte l'efficacité dans les activités académiques et de recherche. Une observation détaillée montre ainsi que la dimension réelle de la bureaucratie est croissante en dépit des programmes prioritaires de l'université. Il y a plus d'employés administratifs et donc plus de bureaucratie. Cela se traduit par moins de ressources pour engager les professeurs à temps plein, alors on embauche des chargés de cours. Par contre à l'université métropolitaine (UAM) il y a moins d'employés administratifs, ce qui permet à l'université d'avoir le plus haut taux de professeurs à plein temps en Amérique latine. En effet, les 2 315 professeurs-chercheurs représentent 75% du personnel académique. Cela permet d'améliorer les activités de recherche et d'enseignement car cela signifie que chaque professeur à plein temps est au service d'une moyenne de 20 étudiants.

3. Diversification des sources de financement

Nous avons demandé aux personnes interviewées quels étaient les mécanismes de financement alternatifs de leur institution. Ont alors été abordés et discutés surtout : (a) les rapports avec le secteur privé, (b) la politique des frais de scolarité.

a) Offre et vente de services. — Les deux universités étudiées mènent de plus en plus d'activités et de programmes de recherche commandités par des entreprises privées et parfois réalisées en collaboration avec elles. Comme nous l'avons mentionné, l'UAM a établi un cadre légal qui donne un support à la diversification des ressources.

Les deux universités développent donc des projets avec le secteur public et privé. Nous avons toutefois pu noter que, à l'UAM, il y a un dynamisme de la communauté dans des recherches et projets avec les institutions. En particulier les départements de sciences sociales participent aux projets communautaires et de recherche de terrain, en collaboration avec les institutions publiques et privées. Cette participation fait que la population étudiante est plus ouverte à une collaboration avec les institutions hors de l'université. Par contre, à l'UNAM, il y a une certaine opposition à une coopération de l'université avec le secteur privé.

b) Touchant la politique des frais de scolarité, on peut noter d'importantes différences entre les deux institutions. L'UAM a adopté une politique qui semble fonctionner. Nous avons observé un consensus dans le milieu universitaire sur cette politique des frais de scolarité et des frais pour d'autres services que l'université offre. Les frais de scolarité qui augmentent avec le rythme de l'inflation, représentent une source de revenus importante. Par contre, l'UNAM n'a pas de politique de frais de scolarité ; on y a plutôt gelé les frais : résultat non d'un consensus, mais d'un long conflit. Le débat sur les frais de scolarité à l'UNAM est hautement politisé.

**Diversification de sources de financement —
Rapports avec le secteur privé et politique des frais de scolarité
Tableau comparatif 3**

UNAM	UAM
État des lieux	a- Acceptation générale de la diversification des sources de financement
a- Résistance d'une partie de la communauté à la diversification des sources de financement	b- Un cadre légal donne une légitimité à la diversification des ressources.
b- Absence d'un cadre légal interne.	c- Politique de diversification développée par les autorités
c- Politique de diversification développée par les autorités universitaires	Participation accrue d'étudiants de tous les domaines d'études aux projets liés aux institutions externes.
d- Bonne coordination avec la Fondation UNAM pour la collecte de fonds et le développement des projets	d- Fondation UAM travaille de concert avec les autorités de l'université.
e- Rapports avec le secteur privé en évolution	e- Rapports avec le secteur privé en évolution

f- Absence d'une politique de frais de scolarité

Gel des frais de scolarité pour éviter un

conflit avec les groupes étudiants.

Thème politisé.

Propositions et recommandations

Adopter une politique de frais de scolarité

Adopter un cadre légal visant la diversification des sources financières.

f- Adoption d'une politique de frais de scolarité comme instrument de diversification des sources de financement. Consensus sur cette politique.

4. La responsabilité financière

Sur la question de la responsabilité financière, il y a de grandes similitudes entre les deux institutions. Cependant, les aspects opérationnels et les actions mises en place divergent.

Les autorités des deux universités développent des activités et programmes visant à assurer leur responsabilité financière. Les universités ont appuyé la loi qui établit une vérification financière. Ces institutions ont aussi collaboré avec la chambre des députés afin de mener ces vérifications. Il faut noter que l'UAM rend public ses états financiers et a mis en place une politique d'appel d'offres pour l'achat de services et la construction et rénovation de bâtiments.

Les autorités de l'UNAM ont activement appuyé les initiatives visant la responsabilité financière des universités publiques au Mexique. Cela fut le cas avec l'avis de la Cour supérieure pour que le Vérificateur général du gouvernement réalise une vérification auprès de chaque université publique. L'UAM conduit aussi une politique de responsabilité financière et appuie les initiatives du gouvernement fédéral dans ce sens.

Responsabilité financière

Tableau comparatif 4

UNAM	UAM
État des lieux	
a- Consensus sur le devoir ou responsabilité financière de l'institution	a- Consensus sur le devoir ou responsabilité financière de l'institution
b. Vérifications internes non périodiques.	b. Un organisme interne (contraloría) réalise des vérifications périodiques
c. Publication des états financiers	c. Publication des états financiers
d. Vérification par le Vérificateur général du gouvernement	d. Vérification par le Vérificateur général du gouvernement
e. Les normes d'appels d'offres ne sont pas claires.	e. Normes claires d'appels d'offres
Collaboration avec la chambre des députés pour la vérification financière.	Rapport comptable vérifié par un cabinet externe
Proposition	
Établir des normes pour les appels d'offres.	
Organiser vérifications périodiques.	

5. Évaluation institutionnelle

En ce qui concerne l'évaluation institutionnelle, nous avons perçu une grande différence entre les deux universités. D'une part, à l'université UNAM, il manque une politique claire d'évaluation institutionnelle. Il y a cependant plusieurs initiatives et des actions variées d'évaluations institutionnelles. Il est possible que la taille et la diversité des centres et écoles affiliées empêchent l'établissement et le fonctionnement des mécanismes d'évaluation institutionnelle. D'autre part, l'UAM a établi un encadrement légal d'une politique d'évaluation institutionnelle. En effet, le point 3.1 de la législation universitaire établit une évaluation permanente qui pourrait créer ou annuler une section de l'université²⁴⁴. Le cadre légal prévoit aussi une évaluation des programmes, des projets de recherche, du personnel, de la production académique et des publications²⁴⁵.

Évaluation Institutionnelle

Tableau comparatif 5

UNAM	UAM
État des lieux	
a. Absence d'une politique d'évaluation institutionnelle	a. Politique claire d'évaluation institutionnelle Cadre légal Travail avec les institutions d'évaluation institutionnelle.
b. Adoption des examens d'admission du CENEVAL pour le niveau pre-universitaire.	b. Pas de lien avec le CENEVAL. Application des examens d'admission indépendants.

²⁴⁴ L'article 3.1. de la Législation universitaire établit: « L'évaluation que doit effectuer le collège académique compétent pour déterminer la pertinence de créer une section; vérifier le degré et la trajectoire académique et la poursuite d'objectifs et prendre les décisions pertinentes pour modifier, appuyer ou supprimer des sections. L'évaluation de chaque section, suite au règlement de planification, devra être périodique et viser son développement permanent ».

²⁴⁵ Législation universitaire, chapitre 3.

<p>Propositions et recommandations</p> <p>Besoin d'une politique claire d'évaluation institutionnelle</p> <p>Besoin d'un cadre légal</p>	<p>Développer des projets avec les centres d'accréditation.</p>
---	---

6. Nouveau modèle de financement /programmes extraordinaires

En ce qui concerne le modèle de financement actuel, les autorités et les chercheurs interviewés des deux universités se sont prononcés pour un changement et l'adoption d'un schéma plus équitable et transparent. Comme nous avons vu, plusieurs chercheurs ont présenté des propositions pour un éventuel modèle de financement, de même que des critères et mécanismes. Cette attitude positive généralisée est d'autant plus remarquable, car comme nous avons mentionné, ces universités sont considérées comme universités fédérales et sont d'une certaine façon bénéficiaires d'un statut spécial qui se traduit par plus des fonds par rapport à d'autres universités publiques.

Les deux universités ont participé activement au projet alternatif présenté précédemment et qui vise à établir des critères équitables de qualité. Il faut noter que les autorités de l'Université nationale UNAM ont manifesté le besoin d'adopter une politique de financement universitaire à long terme. Nous trouvons que cette demande est tout à fait pertinente pour le contexte du financement universitaire étudié dans cette recherche.

Il faut par ailleurs mentionner qu'une partie importante de la communauté de l'UNAM réclame pour cette université un statut spécial. Nous avons décrit l'envergure de cette institution en termes historiques, politiques et de taille.

Néanmoins, cette demande pourrait s'avérer être un obstacle à ce que la communauté de cette université accepte un modèle de financement équitable pour l'ensemble des universités publiques. Cette attitude des membres de l'UNAM contraste avec la décentralisation expérimentée dans la dernière décennie par le système universitaire. Par contre, nous avons perçu chez les membres de l'UAM une attitude plus ouverte et égalitaire face aux universités de province et à l'ensemble des institutions d'enseignement supérieur.

Jusqu'à présent, les comités interinstitutionnels CIEES ont évalué 2,192 programmes dans 45 institutions publiques universitaires dont 32 à l'Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) et 27 à l'Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Nous constatons que même si cette dernière dispose de programmes et ressources beaucoup plus larges, l'évaluation des programmes est inférieure à celle de l'université métropolitaine. Cela est un indicateur que l'UAM réussit et performe davantage dans le nouveau cadre d'évaluation institutionnelle.

Comme nous avons observé, les programmes dits extraordinaires de financement ont une importance croissante puisqu'ils visent des projets et des aspects spécifiques du développement universitaire. Ces programmes représentent des revenus importants pour les deux universités étudiées ainsi que pour l'ensemble des universités publiques.

Un élément digne de mention est celui du rapport entre les programmes extraordinaires de financement et les programmes d'évaluation institutionnelle. A l'Université métropolitaine, il y a une articulation positive entre les projets développés dans le cadre des programmes extraordinaires et l'évaluation institutionnelle mise en place par les différents décideurs et la communauté universitaire. D'après les observations et les entrevues réalisées, nous estimons que l'université profite de plus en plus et avec efficacité de ces programmes extraordinaires, puisqu'elle a su insérer des projets spécifiques dans le cadre d'une planification institutionnelle. En effet, chaque campus désigne un projet prioritaire de son plan de développement pour avoir l'appui financier correspondant. De cette façon,

l'université a développé divers projets académiques, de construction, et rénovation des immeubles.

Nouveau modèle de financement /programmes extraordinaires

Tableau comparatif 6

UNAM	UAM
États des lieux	
a. Demande d'une partie de la communauté afin de préserver des privilèges en tant qu'institution leader.	a. Demande de la communauté pour un traitement équitable pour toutes les universités.
b. Participation active à la construction d'un nouveau modèle de financement	b. Participation active à la construction d'un nouveau modèle de financement
c. Résistance partielle aux programmes extraordinaires	Utilisation efficace des programmes extraordinaires
Propositions et recommandations Décentralisation des programmes extraordinaires	Articulation des programmes extraordinaires avec les programmes d'évaluation institutionnelle.

Quant à l'UNAM, il y a une résistance d'une partie de sa communauté à l'égard des programmes extraordinaires et à leur nature conditionnelle. (C'est-à-dire, le besoin des institutions de remplir certaines conditions afin d'obtenir des fonds). Malgré cela, l'université profite de plus en plus des programmes pour l'appui à divers projets. Toutefois, nous avons identifié que la centralisation administrative de l'université empêche un développement convenable des projets. En outre, le manque d'évaluation institutionnelle, ou l'absence de sa planification, ne permet pas de donner suite aux projets et de les enchaîner dans une logique de développement institutionnel.

Conclusion de l'analyse comparative

En somme, suite aux observations précédentes sur les deux institutions étudiées, nous pouvons affirmer que l'Université autonome métropolitaine (UAM) se montre plus adaptée aux changements économiques et politiques du pays, et internationaux, que l'Université nationale autonome du Mexique (UNAM). Ceci, bien sûr, sans négliger le potentiel de cette dernière institution.

Cet avantage ne correspond pas à une simple classification entre une université traditionnelle et moderne, ou ancienne et récente. L'avantage de l'université métropolitaine (UAM) est plutôt le produit de nombreux ajustements structuraux et d'organisation interne que cette université a développé depuis sa création. L'organisation, fonctionnelle et démocratique, en fait une université plus dynamique. Mentionnons l'efficacité des conseils académiques, qui sont des organismes légitimes de gouvernance. Ce cadre organisationnel rend possible une gestion du financement plus claire, et en accord avec les exigences de responsabilité financière des universités publiques au pays.

Soulignons que l'UAM a une structure interne plus décentralisée et équilibrée (trois campus avec une population étudiante similaire chacune, et un poids politique partagé). Par contre, la structure de l'UNAM est centralisée et verticale, le rectorat coordonne des douzaines de campus, écoles affiliées, Facultés, centres de recherche avec des structures et dimensions diverses.

Comme plusieurs personnes l'ont mentionné, l'UNAM doit décentraliser sa gestion et même se débarrasser de fonctions diverses gaspillant l'énergie de la direction et dispersant l'objectif de l'institution. Mentionnons les collèges (Preparatorias et CCH), lesquels ont une problématique particulière, que souvent la direction centrale de l'université a du mal à saisir et à résoudre.

La centralisation génère des problèmes à deux niveaux. D'une part, elle complique la gestion financière des institutions et écoles affiliées. D'autre part, elle produit des frictions et problèmes sur le pouvoir décisionnel de chacune des entités. Les écoles affiliées ne se trouvent donc pas équitablement représentées. Par contre, celles-ci, de même que les Facultés, doivent remettre leurs revenus à l'administration centrale qui s'occupe de la gestion générale. Cela décourage donc les écoles et Facultés à se procurer des revenus supplémentaires.

Dans ce sens, on pourrait dire que la gouvernance de l'université métropolitaine (UAM) est plus adaptée à la transformation politique que vit le pays. En effet, sa gouvernance plus participative la rend plus efficace au niveau administratif et décisionnel, tout en évitant des conflits majeurs entre les autorités et les membres de la communauté universitaire.

Le pouvoir décisionnel des deux universités face aux politiques de financement du gouvernement fédéral est sensiblement différent. D'un côté, à l'UNAM le pouvoir décisionnel est limité par une gouvernance dysfonctionnelle qui fragilise l'université. Ajoutons les relations complexes avec les groupes au pouvoir. D'un autre côté, en ce qui a trait à l'UAM, sa gouvernance et son organisation lui permettent d'avoir plus de pouvoir qui se traduit par deux avantages. D'une part avoir plus de flexibilité et indépendance par rapport aux politiques du gouvernement fédéral (par exemple l'application des examens d'admission). D'autre part, ça lui permet de mieux profiter du système de subventions via les programmes de financement extraordinaires, puisque comme nous avons observé, des programmes proposés par cette université concordent davantage avec les critères de qualité en cours.

Les différences parfois accentuées entre les deux universités celles de l'UNAM et l'UAM prouvent que le système universitaire est hétérogène. Malgré cette diversification, les universités font face aux problèmes similaires, notamment celui du manque de financement. Cela fait un appel à des actions concertées entre les universités, afin de faire face à des problèmes communs. Par exemple, Perez Rocha recteur de l'université de la ville de Mexico a affirmé que « Le système universitaire de la ville de Mexico doit travailler d'une façon articulée ». Nous partageons cette recommandation car cette collaboration pourrait porter fruits à divers niveaux. D'abord sur plusieurs projets de recherche, aussi sur des projets de partenariat avec l'entreprise privée ou des organismes publics, et enfin sur des programmes visant la problématique de la ville de Mexico. Actuellement cette coopération est fractionnée.

Tout au long de ce travail nous avons observé que les universités publiques font face à des problèmes financiers communs. Nous avons vu dans le chapitre précédent que les universités se sont organisées afin de construire un nouveau modèle de financement. Ce modèle a constitué un exercice exemplaire de travail collectif qui a concilié la diversité des universités publiques. Ce projet a alors repris les besoins, profils, et objectifs des universités.

Nous reprenons alors la proposition d'un chercheur pour entreprendre un travail articulé entre les universités de la ville de Mexico. Il y a des programmes de recherche qui ont déjà porté fruit. Mentionnons le groupe de recherche sur les phénomènes sismiques et celui des questions urbaines. Cependant le travail articulé des universités requiert une volonté politique ainsi qu'une vision globale de la problématique universitaire.

CONCLUSION

Le débat sur le financement de l'enseignement supérieur est de grande importance pour le Mexique et pour son gouvernement. En effet, se trouvent mise en cause dans ce débat les objectifs de développement économique et social en fonction desquels le Ministère de l'Éducation a établi ses propres objectifs touchant les études universitaires. Le nombre d'étudiants inscrits dans les universités mexicaines est présentement de 1,9 millions; on entend porter ce nombre à 2,8 millions en 2006, et élever de 129 000 à 210 000 le nombre d'étudiants aux cycles supérieurs. On vise aussi à augmenter le taux de diplomation de 50% à 65%. Un financement adéquat des universités doit permettre d'atteindre ces objectifs ambitieux. Il y a là, non seulement un objectif politique, mais aussi un projet social requérant la participation des acteurs sociaux.

Mais le présent gouvernement, comme celui qui l'a précédé, se trouve placé dans une situation difficile quant à ses rapports avec les universités. L'image du gouvernement a été ternie à la suite d'arbitrages budgétaires qui se sont avérés désastreux pour l'enseignement supérieur et pour la recherche : on ne peut vraiment proclamer que le développement des universités est une priorité nationale quand on ne leur octroie pas les moyens requis. Dans cette perspective, la transition politique ne s'est pas traduite par un réel changement d'orientation des politiques à l'égard des universités ni par une augmentation significative des budgets alloués²⁴⁶.

Le débat sur le financement des universités a été, ces dernières années, fortement polarisé. Comme l'a mentionné un chercheur, cette polarisation a nui à la poursuite d'un dialogue réel. Cependant, comme nous avons pu le constater, le débat est maintenant plus ouvert et

²⁴⁶ Notons ici la récente adoption par le Congrès de mesures ayant pour effet d'augmenter le pourcentage du budget alloué à l'éducation à 8% du PIB en 2006, signe d'un engagement sans précédent des partis politiques et du gouvernement en cette matière. Il faudra, bien sûr, que l'économie du pays, assombrie par la récession économique de 2001-2002, rende possible l'augmentation de l'allocation budgétaire annoncée.

plus participatif. L'opinion publique se montre très intéressée — à cause, bien sûr, de l'importance des fonds publics en cause — par la direction que prend l'université publique au Mexique. Les prises de position des chercheurs, des cadres universitaires et des fonctionnaires dans ce débat sont en outre plus ouvertes.

Au terme de notre recherche, nous dégageons d'abord des entretiens effectués neuf constats majeurs. Nous plaçons ensuite ces constats en regard des tendances mondiales touchant l'enseignement supérieur et la recherche. Nous ouvrons finalement quelques pistes pour des recherches ultérieures.

1. Constats

Premier constat : le climat semble aujourd'hui propice au dialogue et à une évolution concertée et démocratique des politiques du financement des universités publiques au Mexique. Comme l'a fait observer un chercheur reconnu, «le financement des universités est devenu l'objet d'un débat public plus ouvert que ce à quoi on était habitué» (Diaz-Barriga, 2002). Par-delà ce qui peut relever de la conjoncture politique présente, le débat témoigne d'un processus de démocratisation à l'œuvre dans la proposition et dans la discussion de nouveaux modèles de financement avec des normes claires et équitables. Comme le mentionne Denis (2000) dans un autre contexte, pour le Québec, ce n'est pas seulement parce que les universités « sont l'objet des visées gouvernementales et de l'attention des médias, des milieux des affaires et des groupes de pression » qu'il y a un changement structurel dans la vie des universités et dans les modalités de leur financement²⁴⁷. C'est plutôt la démocratisation de l'enseignement supérieur qui provoque ou entraîne un tel changement. D'où l'importance pour la communauté universitaire mexicaine de prendre part au débat sur le rôle social des universités et sur leur financement qui intéresse de nombreux citoyens, et d'y plaider pour l'adoption consensuelle et la mise en place d'un cadre légal et administratif juste, équitable.

²⁴⁷ Denis, Roch. *Les défis de l'université au Québec*. Vlb éditeur. Montréal, 2000, p.7.

Le réseau ou système universitaire mexicain, nous l'avons noté au départ, est si diversifié et de si grandes proportions qu'on ne saurait s'étonner des différences de situations et des divergences d'opinions dont notre recherche fait état. Cela dit, la nécessité d'un dialogue s'impose. Nous estimons que notre thèse y apporte une contribution non négligeable en donnant la parole à plusieurs chercheurs, professeurs et membres et dirigeants de deux universités, partie prenante du dialogue rendu possible par l'ouverture démocratique du Mexique aujourd'hui.

Deuxième constat : une nouvelle conscience collective touchant la responsabilité financière s'affirme dans le réseau universitaire public. En effet, dans les deux universités que nous avons étudiées, la communauté universitaire est prête à appuyer des mesures visant à renforcer la responsabilité financière des institutions et à surveiller son exercice. La plupart des chercheurs et professeurs rencontrés demandent aussi, toutefois, que soit respectée l'autonomie des universités. Les universités étudiées en sont présentement à la mise en place de mécanismes visant à assurer le respect de leur autonomie en même temps que l'utilisation convenable des fonds reçus.

Notons ici que le gouvernement fédéral, le Congrès et la Cour Suprême, de leur côté, mettent en œuvre d'importantes réformes juridiques et institutionnelles à cet effet. Mentionnons, par exemple, la décision de la Cour Suprême d'autoriser un vérificateur à étudier l'utilisation des fonds publics de chaque institution universitaire. Le Congrès, à qui il revient d'approuver les budgets alloués aux universités publiques, coordonne et surveille les activités du vérificateur. Par ailleurs, la loi sur la transparence des organismes publics, votée récemment par le Congrès, donne un support supplémentaire à l'exercice d'une responsabilité financière rigoureuse dans les institutions universitaires en tant qu'organismes publics.

Cette évolution entraîne d'importantes conséquences. D'une part, l'exigence de transparence dans l'utilisation des fonds publics alloués aux universités a conduit celles-ci à restructurer les modes et les procédures de leur gestion interne. D'autre part, la

communauté universitaire participe désormais au débat sur l'utilisation des fonds, prenant ainsi conscience de la nécessité de travailler avec plus d'efficacité à de moindres coûts. Cela a également conduit à rechercher des ressources financières complémentaires à celles venant de l'État. Ainsi, on a décidé de rendre certains services rentables. Sans doute, la responsabilité financière ne conduit-elle pas directement à la diversification des ressources financières, et moins encore à une privatisation de services. Elle amène toutefois la communauté universitaire à établir ses priorités et à étudier ses états financiers, puis à prendre les mesures qui s'imposent.

Le débat et la participation de la communauté universitaire aux décisions ont ici une importance décisive. Les réformes et les projets visant à assurer l'exercice d'une véritable responsabilité financière dans les universités ont été longtemps perçus — et sont encore perçus par certains — comme une imposition extérieure venant du gouvernement central, à laquelle il faudrait s'opposer. Ce fut longtemps le cas à l'UNAM, où quelques chercheurs continuent d'exprimer ce point de vue. À l'UAM, par contre, un cadre légal et organisationnel assure déjà l'exercice de la responsabilité financière institutionnelle. Dans toutes les universités publiques, l'importance d'établir des mécanismes de reddition de comptes efficaces est de plus en plus reconnue. Les deux universités étudiées ont montré une volonté claire et on même manifesté un grand dynamisme au niveau national pour établir de tels mécanismes.

Troisième constat : la défense et la redéfinition de l'autonomie universitaire. Le débat sur la responsabilité financière a fait bonne place au concept d'autonomie universitaire, qu'il a toutefois fallu revoir en tenant compte de l'intervention d'une vérification externe jusqu'alors inexistante. Comme nous l'avons noté, l'autonomie universitaire est un acquis historique des universités publiques au Mexique. D'où son inscription dans l'appellation officielle de presque toutes ces universités. Nous avons pu constater que la communauté universitaire continue de défendre l'autonomie universitaire, mais non plus comme d'un principe immuable et protégé excluant toute intervention externe et toute exigence de reddition de comptes et d'évaluation externe. Rappelons que l'intervention policière dans les campus fut traditionnellement perçue comme une intrusion illégitime dans les affaires

universitaires. Lors du conflit à l'UNAM, en 2000, que nous avons évoqué déjà, les groupes radicaux qui ont dirigé la grève prônaient cette notion traditionnelle et intransigeante de l'autonomie universitaire. Désormais, le concept fait place à l'exigence d'un exercice de la responsabilité financière qui inclut un droit de regard externe — concrètement par le vérificateur désigné à cette fin. Dans le contexte politique et économique actuel du Mexique, on ne peut plus dissocier autonomie des universités et reddition de comptes. La transparence dans l'utilisation de fonds publics fait désormais partie des discours sur l'autonomie universitaire.

Comme nous l'avons mentionné lors du survol historique de l'évolution des universités, les modèles d'université ont été définis en partie en tenant compte des rapports que les institutions ont établis avec l'État tout au long de leur histoire. La redéfinition présente des rapports entre l'Université et l'État doit se faire dans le respect de l'autonomie universitaire.

Le quatrième constat a trait à la diversification des ressources financières. Nous avons pu observer dans les universités étudiées une nette tendance à accepter et appuyer les efforts de diversification des sources des ressources des universités.

Nous avons distingué dans nos analyses deux formes principales de cette diversification : la hausse des droits de scolarité que doivent défrayer les étudiants et les revenus de la vente de services aux entreprises. En ce qui concerne les droits de scolarité, nous avons perçu une tendance claire à demander que les étudiants contribuent davantage à couvrir des dépenses croissantes. Cependant, la majorité des personnes rencontrées défendent le principe d'une politique des droits de scolarité qui assure l'accessibilité des étudiants des familles à faibles revenus. En effet, comme il a été noté dans le chapitre 3, il y a un segment important de la population à faibles revenus qui est exclu de l'éducation publique et qui, évidemment ne peut pas avoir accès à l'enseignement privé. À l'UNAM, ce débat est d'autant plus polarisé que plusieurs groupes d'étudiants défendent la gratuité totale de l'enseignement universitaire. Cependant, la diversité des situations et des pratiques rend difficile l'établissement d'une politique pour l'ensemble de l'université. Plusieurs Écoles et

Facultés exigent, par exemple, que les étudiants défraient au moins en partie les coûts de certains services. Par contre, l'UAM, comme d'ailleurs la majorité des universités publiques au Mexique, a établi sans problème une politique qui généralise de telles pratiques.

Pour ce qui a trait à la vente de services aux entreprises, il y a un consensus au sein des universités étudiées. En général, les membres des deux communautés universitaires se prononcent en faveur de l'acceptation de commandites pour la recherche ou de la vente de services. Les deux universités développent aussi des projets avec des entreprises privées ou vendent des services à des organismes paragouvernementaux. Ces pratiques sont fortement encouragées par les autorités des deux universités et, comme nous l'avons aussi noté au chapitre 3, le gouvernement apporte son appui à cette forme de diversification des sources de financement par le recours à une participation du secteur privé. Le développement de telles activités est en croissance, et on estime qu'il y a là un grand potentiel d'initiatives diverses. Il serait toutefois peu réaliste de penser que la participation des revenus de sources privées au budget des universités pourrait devenir majoritaire, voire simplement significative. Dans les conditions présentes, en l'absence d'une tradition de dotation des universités par des fonds privés, la part de ces fonds demeure très limitée dans les budgets des universités publiques. À l'UAM, le cadre juridique adopté rend possible l'instauration de partenariats avec les entreprises. Plusieurs chercheurs et professeurs ont toutefois souligné que ce genre de projets ne devrait pas devenir prioritaire pour l'université, insistant sur le fait que l'université doit garder sa mission sociale.

Le cinquième constat a trait à l'évolution des politiques d'évaluation des institutions universitaires. Les politiques instaurées lient l'évaluation institutionnelle aux programmes dits extraordinaires de financement gouvernemental. Comme nous l'avons noté, le Ministère de l'Éducation octroie davantage de fonds aux programmes jugés performants lors de leur évaluation. L'évaluation est menée par des comités inter-institutionnels d'évaluation de l'enseignement supérieur et porte sur quatre éléments majeurs : la qualité ou les qualifications du corps professoral, la pertinence et la qualité des programmes d'étude, l'infrastructure institutionnelle, les modes de gestion. Elle conduit à des

recommandations visant l'amélioration des universités et de leurs programmes. Notons que les évaluations sont réalisées à la demande des institutions. On y cherche à mettre l'accent sur les résultats des activités éducatives au niveau supérieur.

Les études de cas réalisées confirment les observations rapportées au chapitre 3 : les politiques d'évaluation du gouvernement ont cherché prioritairement des indicateurs quantitatifs en vue d'une meilleure distribution ou allocation des fonds²⁴⁸. Une évaluation institutionnelle de ce type, dont nous avons déjà dit qu'elle était limitée, ne saurait être «instituant» et mobiliser la communauté universitaire. D'où l'importance de faire évoluer la philosophie et les pratiques dans cette direction²⁴⁹.

Par ailleurs, l'accréditation des programmes — dont le système est réactivé — est devenue une étape importante, voire nécessaire de l'évaluation institutionnelle. Elle permet de classer les universités et de mieux orienter la distribution des ressources. Puisque les institutions d'accréditation auront une importance accrue, nous nous permettons de recommander qu'une attention toute spéciale soit accordée à l'établissement de ces institutions ou centres d'accréditation, à leurs pratiques et aux critères d'évaluation utilisés.

Pour ce qui a trait à l'évaluation des étudiants, l'imposition d'examens nationaux standardisés est mal reçue par la communauté universitaire. Cette pratique fut l'une des sources du conflit qui a éclaté à l'UNAM en 1999-2000. L'UAM, quant à elle, gère ses propres examens d'admission, ce qui lui donne une plus grande marge de manœuvre.

Le sixième constat a pour objet les liens observés entre la gouvernance ou les modes de gestion, d'une part, et le développement des universités, d'autre part. Une bonne gouvernance est celle qui répond aux besoins de l'institution, notamment en permettant une

²⁴⁸ De Wries, Wietse *La Evaluacion en México: una década de avances y paradojas*, UNAM, México, 2000.

²⁴⁹ Lecointe, Michel, «L'évaluation instituant». Dans : Demailly, Lise. *Évaluer les politiques éducatives. Sens, enjeux, pratiques*. Ed. De Boeck université, Bruxelles, 2001.

planification adéquate. Une gouvernance décentralisée semble permettre une utilisation et une gestion optimales des ressources. La grève à l'UNAM, en 1999-2000, tenait en partie à des problèmes de gouvernance. Nous avons constaté à cet égard, lors de nos entretiens avec des membres de cette université, une volonté de changement. Cette volonté pourrait se confirmer au Congrès universitaire (Sommet sur la gouvernance, la mission et l'état de l'université) qui a été reporté à l'année prochaine. Mais la polarisation politique que nous avons pu observer dans cette université fait que rien ne peut être considéré comme gagné d'avance.

À l'UAM, une participation active de la communauté universitaire se vit, entre autres, dans les conseils académiques, organismes statutaires de gouvernance auxquels participent des représentants des professeurs et des étudiants. L'élection des directeurs de division et des recteurs de campus se fait aussi selon des processus qui font appel à une grande participation de la communauté universitaire. Cette université a développé aussi une décentralisation déjà établie sous forme juridique et dans les pratiques universitaires. Toutes ces caractéristiques de la gouvernance de l'UAM représentent un atout pour l'université. Selon les témoignages reçus et d'après nos observations, une gouvernance comme celle de l'UAM contribuerait à l'exercice du pouvoir décisionnel des universités, donnant aux autorités — par la reconnaissance de la légitimité de leur action — la marge de manœuvre politique requise et assurant une gestion plus transparente. Une gouvernance de ce type aurait aussi des retombées sur le plan pédagogique et faciliterait l'innovation en matière de programmes et de méthodes d'enseignement, tel que signalé par une étude de l'OCDE sur l'enseignement supérieur au Mexique ²⁵⁰. Elle permet en outre que soit préservée une autonomie réelle des institutions.

Septième constat : la nécessité d'un cadre légal pour la résolution rapide des conflits de travail. Ce cadre devrait faciliter la concertation requise entre les syndicats, les autorités

²⁵⁰ Organisation de Coopération et Développement Économiques (OCDE). *Review of Mexican Higher Education Policy*. Directorate for Education, Employment, Labor and Social Affairs. Education Committee, Mexico, Mars 1996.

universitaires et le gouvernement fédéral. Il devrait aussi, entre autres, reconnaître la particularité du travail universitaire, qui s'accommode mal du rapport traditionnel patronat – employés. Les deux universités étudiées ont vécu les conséquences fort négatives de conflits de travail. Dans le cadre légal actuel, les conflits ont tendance à durer et affectent toutes les parties. En outre, ils n'ont pas mené, à ce jour, à une amélioration des conditions de travail des employés. Les rapports entre les instances syndicales et la communauté universitaire devront être revus, comme nous l'ont dit quelques-unes des personnes interrogées.

Un cadre légal serait aussi requis pour régir et résoudre les conflits entre les associations étudiantes et les universités. L'incapacité tant des autorités universitaires que du gouvernement à gérer adéquatement le conflit de l'UNAM, en 1999-2000, témoigne de cette nécessité.

Huitième constat : les membres – acteurs des communautés universitaires sont à la recherche d'un nouveau modèle de financement des universités. Cela semble être une conséquence directe d'une conscience désormais largement partagée des exigences de la responsabilité financière des institutions universitaires (deuxième constat). Il ressort des entretiens tenus un consensus clair au sujet de la nécessité d'établir un modèle plus transparent et équitable, en matière de financement, répondant aux besoins des universités publiques. Ce consensus a donné lieu à d'importants débats sur les modèles souhaitables et à des propositions concertées. L'une de ces propositions semble recueillir un large support : celle des universités publiques regroupées dans l'association CUIA (Conseil d'universités publiques et institutions similaires). L'une des caractéristiques qui fait l'intérêt de cette proposition est d'inclure des indicateurs d'évaluation de performance pertinents et fiables. Des négociations avec le Ministère de l'Éducation en vue de l'adoption de la proposition et de sa mise en oeuvre se sont poursuivies en 2003 et 2004, année où l'on prévoyait la mise en place du nouveau modèle. Cependant au début du 2005 il n'y a toujours pas une définition gouvernementale concernant le nouveau modèle.

Quoiqu'il advienne de la proposition, le Ministère de l'Éducation a déjà entrepris d'énoncer les critères de performance qui président aux décisions dans le cadre des programmes dits extraordinaires de financement, dont nous avons déjà noté l'importance croissante pour le réseau des universités publiques. Comme nous l'avons noté, le gouvernement fédéral a consacré à ces programmes, pour la période 2001-2003, presque 7 milliards de dollars canadiens. Ce qui représente approximativement 20% du financement total des universités. Malgré quelques résistances initiales, ces programmes sont aujourd'hui largement agréés par la communauté universitaire. Ils ont déjà des retombées claires pour le financement de projets concrets d'infrastructure, de formation du personnel académique ou de bourses aux étudiants. Il faudrait certes les améliorer et surtout les inscrire dans la logique d'une évaluation visant le développement des universités. Mais un certain optimisme paraît fondé ; les tensions et ambiguïtés dénoncés par Kent (1996) semblent en voie de s'atténuer pour ce qui a trait au financement²⁵¹.

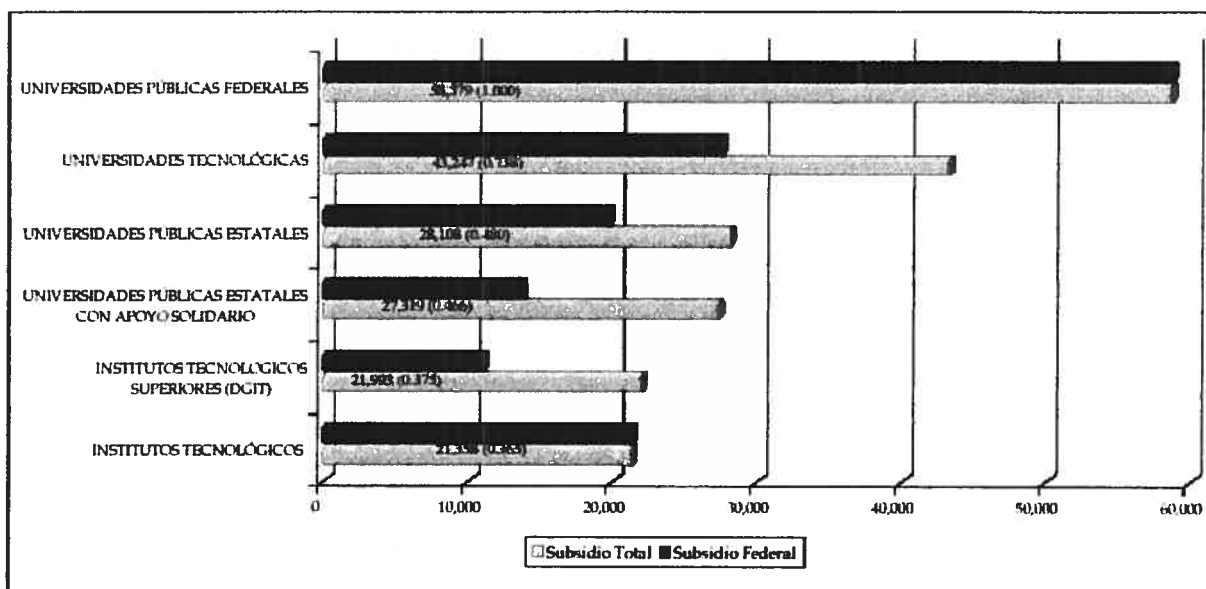
Neuvième constat : la reconnaissance de la nécessité de décentraliser le système d'enseignement supérieur. L'adoption et la mise en œuvre d'un nouveau modèle de financement qui soit équitable passe par une décentralisation du système et une réduction des inégalités (Torres et Smelkes, 1999)²⁵². Comme nous avons pu l'observer, d'importantes inégalités persistent dans la distribution des subventions aux universités. Comme indiqué dans le chapitre 3, il y a un inacceptable écart dans les fonds par étudiant alloués aux universités dites fédérales (comme l'UAM et l'UNAM) et les universités des provinces les plus pauvres, comme celle d'Oaxaca, par exemple. (Voir à ce sujet le tableau 12) L'adoption d'un nouveau modèle donne une occasion appropriée pour avancer vers une véritable décentralisation du système universitaire en réduisant ces inégalités qui reflètent les fortes inégalités régionales, au niveau économiques, au Mexique.

²⁵¹ Kent, Rollin. L'enseignement supérieur au Mexique: les tensions et les ambiguïtés de la modernisation, *Revue Gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 8 No. 3. Nov. 1996, p. 90.

²⁵² Torres, Alberto & Adriana Puiggros. Latin American Education : Comparative Perspectives, *Journal Curriculum Studies*, Vol 31. No. 6, novembre-décembre 1999, p. 732.

Tableau 12. Dépenses par étudiant 2002

(en pesos courants)
(le chiffre en parenthèses indique la proportion avec les universités fédérales)



2. Tendances internationales

Les faits et les tendances qui font l'objet des constats ci-haut s'inscrivent, mondialisation oblige, dans la dynamique générale des tendances internationales notées au chapitre 1. Cela ressort nettement des études de cas et de l'analyse documentaire réalisées, notamment pour ce qui a trait à la diversification des sources de financement et à l'évaluation institutionnelle. Il importe toutefois de prendre acte des particularités qui tiennent au tissu social national et à la culture des universités, ce qui est souvent négligé dans les études récentes sur les universités. Les analyses que nous avons faites font apparaître des différences significatives entre les deux universités malgré le fait qu'elles soient toutes deux classées par le Ministère de l'Éducation comme des « institutions fédérales ». Les différences observées dans les modes de gouvernance interne et de fonctionnement,

touchant notamment la participation et ses cadres, montrent bien qu'une insertion dans les tendances internationales peut être réussie sans sacrifier l'indépendance des États et l'autonomie des institutions. On ne peut donc parler ici d'une imposition mécanique d'un modèle extérieur par l'entremise du gouvernement mexicain.

Par-delà les traits qui font la spécificité des institutions, nous avons pu déceler assez fréquemment de remarquables convergences qui débordent les frontières des institutions et même du pays. Ainsi, pour ne donner ici qu'un exemple, la mise en place de mécanismes permettant l'exercice de la responsabilité financière prônée par des organismes internationaux ainsi que par le gouvernement mexicain est largement acceptée par les communautés universitaires étudiées. Sans doute faut-il prendre acte ici d'une convergence d'intérêts et d'objectifs. Le tableau qui suit (tableau 13) illustre ce jeu de convergence et de différenciation nationale et institutionnelle.

Tableau 13
Tendances internationales et dynamiques institutionnelles

TENDANCES INTERNATIONALES	POLITIQUE MEXICAINE	MISE EN ŒUVRE DIFFÉRENCIÉE UNAM – UAM
Diversification des sources de financement	idem / reprise explicite	modalités différentes
Évaluation institutionnelle	idem / + ou - explicite	modalités similaires adoptées / meilleure adaptation UAM
Décentralisation	reprise explicite Tendance récupérée par le gouvernement	UNAM – processus difficile UAM – déjà décentralisée

Nous avons par ailleurs évoqué, en introduction, l'influence vraisemblable de la participation du Mexique à la zone de libre échange constituée par l'ALÉNA sur l'évolution, voire la transformation des universités. Au terme de notre recherche, nous pouvons formuler à ce sujet deux constats. Premier constat : l'ALENA a été conçu prioritairement et presque exclusivement comme un accord commercial devant entraîner une réduction progressive des barrières tarifaires aux frontières. D'autres accords, notamment celui qui a présidé à la création de l'Union Européenne, intègrent d'autres éléments : la libre circulation des personnes, par exemple, et en ce qui a trait à l'enseignement supérieur, des programmes d'échange tels qu'Erasmus, Leonardo et Socrates, ou encore des règles pour l'accréditation des programmes à l'échelle de l'Europe. En l'absence de semblables mécanismes et instruments dans l'Accord pour l'Amérique du Nord, il n'y a pas d'influence directe de l'ALÉNA sur les universités et leur financement.

Cela n'a toutefois pas empêché le gouvernement mexicain et les universités de prendre des initiatives qui vont dans le sens d'une harmonisation, voire d'une homogénéisation des programmes d'enseignement et de recherche, ainsi que des modes de financement et de gestion des universités avec ce qui a cours dans les pays partenaires de l'ALÉNA (voir les sections 1 et 3 du chapitre 3). On peut y voir une influence indirecte de l'ALENA. Les orientations prises en ces matières, en effet, peuvent être expliquées pour une part par une influence de la dynamique accélérée des échanges commerciaux en Amérique du Nord venant contrer celle d'autres facteurs comme la stagnation du nombre d'étudiants dans les universités publiques et les compressions budgétaires. On peut aussi penser que les dynamiques de dérégulation et de privatisation qui ont permis l'ALÉNA et qui ont été renforcées par cet accord ont constitué un contexte favorable à la privatisation de certains services auxiliaires dans les universités ou encore au rapprochement des universités avec le monde des affaires et à l'instauration de partenariats.

3. Le rôle du gouvernement

Quelle part faut-il attribuer au gouvernement mexicain et à ses politiques dans les transformations observées dans les deux institutions étudiées? Les visions linéaires simples qui font tout découler soit du gouvernement, soit des grandes dynamiques de la mondialisation/globalisation, paraissent simplistes. Elles ne rendent pas compte, en tout cas, de ce que nous avons pu observer, et notamment des différenciations dont nous avons fait état plus haut.

Les justifications données par le gouvernement pour l'adoption, à travers divers programmes et mesures, de ce que nous avons appelé une nouvelle politique du financement des universités, mettent l'accent sur la transparence budgétaire comme moyen d'assurer la qualité des activités d'enseignement et recherche et la qualité des résultats en rapport avec les coûts et donc avec les budgets alloués ²⁵³. Mais, comme nous avons pu l'observer, ces demandes reprennent ou rejoignent celles de l'opinion publique. Cela change complètement la perception que l'on peut avoir de l'intervention gouvernementale et des exigences de la mise en œuvre de la politique adoptée. Les universités doivent moins se plier aux exigences (légalles et organisationnelles) du gouvernement, pourrions-nous dire, que répondre aux attentes de la population. De là viennent peut-être les consensus relativement fermes et larges que nous avons pu observer dans les deux communautés universitaires étudiées.

C'est pourquoi nous voulons revenir, au terme de notre démarche de recherche et d'analyse, à la proposition de la CUIPIA, l'organisme représentant les universités publiques. Cette proposition et les démarches des universités étudiées font état de ce qu'on a appelé, au départ, le pouvoir décisionnel des universités. Le modèle proposé, visant un

²⁵³ Voir le texte de McDaniel recensé dans le chapitre I : McDaniel, O. «Les établissements d'enseignement supérieur peuvent-ils se passer de l'intervention de l'État ?» *Gestion de L'enseignement supérieur*, juillet 1997.

financement plus équitable et transparent, rejoint pour l'essentiel l'objectif visé par le gouvernement mexicain et par sa politique, et il est de nature à contribuer à l'évolution du système public d'enseignement universitaire au Mexique dans le sens des attentes exprimées par l'opinion publique. Surtout, comme nous avons dit déjà, au-delà des mécanismes ou procédures comptables ou administratives du modèle proposé, celui-ci résulte, à l'échelle nationale, d'un «dialogue critique» (McGinn, 1997) nécessaire pour construire un système universitaire en accord avec le développement démocratique au Mexique.

Les conditions économiques défavorables (on parle ici en général de la pauvreté et du chômage plutôt que des indicateurs boursiers ou du PIB) mettent une pression additionnelle sur les universités publiques. Mais à son tour, l'université essaie de garder la mission sociale qu'elle a assumée dans la période post-révolutionnaire. Cette mission est compatible avec celle, décrite par Green (1997), de contribuer à la cohésion sociale et à l'exercice d'une citoyenneté active, réalités plus que jamais nécessaires dans le contexte de transformation sociale et politique que vit le Mexique aujourd'hui. La prise en compte de cette mission sociale est compatible ou convergente avec le projet d'université proposé par plusieurs auteurs et rappelé au début de cette thèse, celui d'une université centrée sur des valeurs sociales et éthiques.

4. Pistes de recherche

Pour aller plus loin, des recherches ultérieures pourraient analyser l'impact de la mise en œuvre de la politique de financement public des universités dans les institutions de divers États ou provinces du Mexique. Il serait alors possible d'en comparer les résultats avec ce que nous avons observé dans les deux universités fédérales de la ville de Mexico.

Par ailleurs, une autre étude pourrait porter spécifiquement sur les modes d'organisation des universités fédérales.

Le rapport entre le gouvernement et les universités, sommairement décrit dans cette thèse, pourrait faire lui-même l'objet d'une étude particulière plus approfondie. Une analyse des dynamiques de coopération ou de résistance entre les universités et le gouvernement fédéral aiderait à identifier les dysfonctionnements souvent dénoncés du système universitaire public.

Il serait aussi pertinent de suivre l'évolution du débat sur le modèle de financement des universités proposer par le CUPIA et d'accompagner éventuellement sa mise en œuvre — ou la mise en œuvre de mesures alternatives que le gouvernement prendre en réaction à cette proposition. Une analyse comparée de la répartition des budgets impartis par le gouvernement fédéral aux universités et des repères et critères présidant à cette distribution serait assurément d'un grand intérêt pour l'avenir des universités au Mexique.

D'autres recherches pourraient analyser de façon approfondie le rôle spécifique que l'ALENA peut jouer, bien que de façon indirecte, sur l'ensemble du système universitaire, en vue de faire des propositions visant l'amélioration de cet accord.

Enfin, une analyse plus exhaustive des répercussions des politiques universitaires, plus particulièrement en matière de financement, permettrait de dresser un bilan et de donner un «portrait de la situation actuelle» quant aux ressources matérielles et humaines dont disposent les universités publiques.

Bibliographie

Altbach, Philip G, *Textbook: The International Dimension*, Dans: Apple, Michael, *The Politics of Textbook*, Routledge, New York, 1991

Allègre, Claude, *L'âge des savoirs, Pour une renaissance de l'Université*, Gallimard, Paris, 1993.

Andrew, Alison, *Pursuit of the Past: Some Problems in the Collection, Analysis and Use of Historical Documentary Evidence*, In Burgess Robert *Strategies of Educational Research: Qualitative Methods*, 1985.

Antoine G, & Jean Claude Passeron, *La Réforme de l'université*, (Avant propos de Raymond Aron), Calmann-Lévy, Paris, 1966.

ANUIES, *Desafios de la Educación Superior en Mexico*, Mexico, 1999.

ANUIES, *La Educación Superior en México*, Mexico, 1995.

ANUIES, *La Educación Superior en el Siglo XX*, Mexico, 1998.

Apple, Michael, Introduction Critique, Dans: Dale, Roger, *The State and the Education Policy*, Open University Press, London, 1989.

Arenas, Jorge, *Evaluacion en la Comunidad Académica de México*, El SNI y el programa del PRIDE de la UNAM, Tesis Sociologia politica, Instituto Mora, CONACYT, 1998.

Asthan, David, *Education, Training and the Global Economy*, Edwaed Elgar Publishing, London, 1997.

Bourgeault, Guy, *L'université d'aujourd'hui comme hier? Le regard d'Emmanuel Kant sur l'université...200 ans plus tard*, Revue de sciences de l'éducation, vol.XXIX, no. 2, Université de Montréal, Montréal, 2003.

Brisset-Sillion, Cécile, *Universités Publiques aux Etats Unis, Une Autonomie sous tutelle*, L'Harmattan, Paris, 1997.

Brown P. & H. Lauder, *Education, Globalization and Economic Development*, Journal of Education Policy, 1996, Volume 11, No. 1.

Buenfil Burgos, Rosa Nidia, *The Theory in Curriculum for Educational Researchers: a Mexican Exemple*, Dans: Revue Internationale de l'Education, Vol.45, No. 5-6, 1999.

Casalet, M. & Casas R., *Un diagnóstico sobre la vinculación Universidad - Empresa*, Conacyt - ANUIES, Mexico, 1998.

Cavanagh & Coraggio, *Beyon Bretton Woods, Alternatives to the Global Economic Order*, 1994.

Charle, Christophe et Jacques Verger, *Histoire des universités*, Presses universitaires de France, Paris, 1994.

Condorcet, *Rapport sur l'instruction publique 1792*, Dans : *Une éducation pour la démocratie*, Editions Garnier, Paris, 1982.

Communiqué de la Comisión Metropolitana de Instituciones de Educación Media Superior, 3 août 2000.

Communiqué 641 du Ministère de l'Éducation Publique du Mexique, 3 novembre 1999.

Communiqué, Ministère de l'Éducation Publique, Mexique, le 4 janvier 2000.

Communiqué Ministère de l'Éducation Publique du Mexique (SEP) 27 mars 2000.

Communiqué 279 du Ministère de l'Éducation Publique du Mexique, 8 octobre 2000.

Communiqué Ministère de l'Éducation Publique du Mexique (SEP) 13 octobre 2000.

Communiqué de presse, ministère de l'Éducation du Mexique, 6 octobre 2003.

Communiqué de presse du Ministère de l'éducation publique du Mexique, (SEP) 15 Octobre 2003.

Christopher, Martin , *Post-compulsory education in UK and Mexico*, Dans : Compare Vol. 26 n. 2 juin 1996.

Crespo, Manuel, *Tendances actuelles des politiques publiques à l'égard de l'enseignement supérieur: une analyse comparative*, U. de Montreal, mars 2001.

Crozier, Michel L'évaluation des performances pédagogiques des établissements universitaires, Paris, La documentation Française, 1990.

Dale, Roger, Specifing globalisation effects on national policy: a focus on the mechanisms, *Journal of Education Policy*, Vol. 14, No. 2. 1999.

Daunais, Jean Paul, *L'entretien non directif*, Dans Gauthier, Benoit, Recherche Sociale, Presses de l'Université du Québec, Québec, 1995.

Davies, Scott and Neil Guppy, Globalization and Educational Reforms in Angloamerican Democracies, *Comparative Education Review*, vol 41, No. 4 1997.

Demailly, Lise, *Enjeux de l'évaluation et régulation de systèmes scolaires*, Dans : Evaluer les politiques éducatives. Sens, enjeux, pratiques, Ed. De Boeck université, Bruxelles, 2001.

De Vries, Wietse, Silencio y Ruidosos: las Politicas para la Educacion Superior en Mexico, *Revista de la Educacion Superior*, No. 114. juin 2000.

De Wries, Wietse *La Evaluacion en México: una década de avances y paradojas*, UNAM, México, 2000.

Denis, Roch, *Les défis de l'université au Québec*, Vlb éditeur, Montréal, 2000.

Denis, Roch, *La thèse de la diversification des sources de financement fait figure de nouveau dogme*, Le Devoir, 6 novembre 1998.

Diaz Barriga, Angel, *La Universidad Latinoamericana, Sus proyectos y crisis en el fin de siglo*, Revue Universidades, 1995.

Diaz-Barriga et al, *Diversidad y Convergencia*, Estrategias de financiamiento, gestión y reformas de la educación superior, UNAM, Mexico, 2000.

Didou Aupetit, Silvie, *Macroregionalización y Políticas de Educación Superior: México ante el TLCAN*, *Revista de la Educación Superior*, ANUIES, septembre 2000.

D'Irsay, Stephen, *Histoire des Universités*, Ed. Auguste Picard, Paris, 1933.

Eisner, E. *Educational Research: Current Issues*, Chapitre: Objectivity in Educational Research, MH & The Open University, 1993.

Fédération québécoise des professeurs d'université (FQPPU) *L'université comme service public*, Montréal, 1997

Friedberg, Erhard et Musselin, *Le gouvernement des universités*, Perspectives comparatives, L'hartmattan, Paris, 1992.

Friedberg, Erhard et Musselin, *En quête des universités, Etude comparée des universités en France et RFA*, Paris : L'Harmattan, 1989.

Garay, Adrian, *¿Privatización de la Educación superior o distribución tácita de la demanda?* Dans *Revista de la Educación Superior, Mexico*, No. 107. 1998.

Globalisation économique et systemes de formation en Suisse, *Cahiers de la Section des Sciences de l'éducation*, No. 90. juillet 1999.

Goedegebuure, Kaiser, *Higher Education Policy, An International Comparative Perspective*, International Association of Universities, Published for the IAU Press by Pergamon Press, 1994.

Gough, Noel, Locating curriculum studies in the global village, *Journal of Curriculum Studies*, Vol. 32, No. 2, mars - avril 2000.

Green, Andy, Postmodern Education and State Education, *Journal of Education Policy*, 1994, Vol 9 No. 1

Green, Andy, *Education, Globalization and Nation State*, McMillan Press, Londres, 1997.

Guevara & Woitrin, *Quién quiere estudiar en la Universidad de Guanajuato?* Université de Guanajuato, 1999.

Guiomar, Jean Yves, *La Nation entre l'histoire et la raison*, La découverte, Paris, 1990.

Habermas, Jürgen, *L'État-nation a-t-il un avenir?* Dans *L'Intégration républicaine*, Fayard, Paris, 1998.

Habermas, J, *The European nation- state - its achievements and its limits, On the past and the future of sovereignty and citizenship*, G. Balakrishnan, Mapping the Nation, Londres, 1996.

Habermas, Jurgen, *The Idea of the University: Learning Processes*, Dans *The New Conservatism*, The MIT Press, Cambridge, Massachussets, 1989.

Haché, Jean Batiste, *Language and religion factors in Canada Ethnic Politics of Education: a Case Study in Power Movilization*, Université de Toronto, Toronto, 1976.

Hobsbawm, Eric, *On History*, Weidenfield & Nicolson, London, 1997.

Hobsbawm E, *The Age of Capital, 1848-1875*, Londres, Abacus, 1977.

Iannaccone, Laurence, *Politics in education*, N.Y., Center for Applied Research in Education 1968.

Humboldt, Wilhem, *Sur l'organisation interne et externe des établissements scientifiques supérieurs à Berlin*,(1810), Dans *Philosophies de l'université*, Paris, Payot, 1979.

Jaspers, Karl,*The Idea of the University* , Peter Owen Ltd. London, 1960.

Jones, Phillip, *Globalization and Internationalism : Democratic prospects for world education*, *Comparative Education*, Vol. 34. No. 32. 1998.

Kant I. *The Conflict of the Faculties*, Dans *Kant's Political Writings*, Cambridge University Press, 1983.

Kerr, Clark, *The Uses of University* , Harvard University Press, Cambridge Mass, 1970.

Kerr, C. & Myers, *Industrialism and Industrial Man: the Problems of Labor and Management in Economic Growth*, Londres, 1962.

Kuehn, Larry, *Globalization, Trade Agreements and Education*, dans *Globalization and the Future of Canadian Education*, Canadian Centre for Policy Alternatives, 1994.

Latapí, Pablo, *Comentarios de la Reseña sobre las Políticas de Educación Superior en México, de la OCDE*, SEP, México, 1996.

Lecoïnte, Michel, *L'évaluation instituante*, Dans : Demailly, Lise, *Evaluer les politiques éducatives. Sens, enjeux, pratiques*, Ed. De Boeck université, Bruxelles, 2001.

Levin, John, *Missions and structures: Bringing clarity to perceptions about globalization and higher education in Canada*, *Higher Education* No. 37. pp- 377-399, Hollande, 1999.

Ley General de la Educación, 1993, SEP, Mexico, édition 2000.

Ley para la Coordinación de la Educación Superior, Diario Oficial de la Federación, México, 29 décembre 1978.

Litvak, J. Conférence *La modernité éducative du gouvernement du Mexique*, Mexico, septembre, 1988.

Liotard, Jean Francois, *La condition postmoderne*, Les Editions de Minuit, Paris, 1979.

Marginson, S. After globalization: Emerging Politics of Education, *Journal of Education Policy*, V.14, No. 1. Janvier-Fevrier 1999.

Maxwell, Joseph, *Understanding and Validity in Qualitative Research*, Harvard Educational Review, vol 62 Fall 1992.

McDaniel, O., *Les établissements d'enseignement supérieur peuvent-ils se passer de l'intervention de l'état ?* Dans *Gestion de L'enseignement supérieur*, juillet 1997.

McGinn, Noel F. La mondialisation et ses effets sur les systèmes d'enseignement nationaux, *Perspectives*, vol.XXVII, No. 1. mars. 1997.

Mc Ginn, Noel, *Pour une autre stratégie d'aide internationale à l'éducation*, Perspectives, vol. XXVII, no 2, juin 1997.

McMeekin, Robert, *Economie et politique éducative en Amérique latine*, Dans Revue Internationale de l'éducation, No. 22, 1999.

Ministère de l'Éducation, *Profil of Education in Mexico*, Mexique, 1999.

Ministère de l'Éducation Publique du Mexique,(SEP) Informe de labores (rapport) 1998-1999.

Ministère de l'Éducation Publique du Mexique,(SEP) *Seguimiento de las resenas de politicas Educativas nacionales: La Educacion Superior en México*,Juillet 2000

Mirabeau, *L'éducation publique, Premier discours*, Dans : *Une éducation pour la démocratie*, Textes et projets de l'époque révolutionnaire, E. Garnier, Paris, 1982.

Miyoshi, Masao, A borderless World? From Colonialism to Transnationalism and the Decline of the Nation-State, *Critical Inquiry*, 19 No. 4, 1993.

Miyoshi, Masao, *"Globalization," Culture, and the University*, California, 1996.

Munoz Izquierdo, *Diferenciación institucional de la educación superior y mercados de trabajo. Seguimiento de egresados de diferentes instituciones a partir de las universidades de origen y de las empresas que trabajan*, Mexico, ANUIES, 1996.

Newson, Janice, Constructing the "Post-Industrial University": Institutional budgeting and University-Corporate linkages. Dans: Altbach & Johnstone. *The funding of Higher Education*, New York, 1993.

Observatorio Ciudadano de la Educación, *Los dilemas de las Universidades Tecnológicas*. Comunicado 4, Le 11 mars 1999.

Observatorio Ciudadano de la Educación. Comunicado 34 dans le journal la Jornada le 16 juin 2000.

O'Hear, Anthony. The University as a Civilizing Force, Dans: *Higher Education into the 1990s, New Dimensions*, The Society for Research into Higher Education, London,

Organisation de Coopération et Développement Économiques OCDE -*L'OCDE face à l'éducation 1960-1990*, Paris, 1994.

Organisation de Coopération et Développement Économiques *Analyse des politiques d'éducation*, OCDE, Paris, 1999.

Organisation de Coopération et Développement Économiques OCDE, *La Recherche universitaire en transition*. STI, Paris, 1998.

Organisation de Coopération et Développement Économiques. (OCDE) *Review of Mexican Higher Education Policy*. Directeurat for Éducation, Employment, Labor and Social Affairs. Education Committee. Mexico, Mars 1996.

Organisation de Coopération et Développement Économiques. (OCDE), *Analyse des Politiques d'Éducation 1999*.

Ornelas, C. La décentralisation de l'éducation au Mexique, *Perspectives* (Paris, UNESCO), vol. 18,no. 1, 1987.

Ornelas, Carlos, The Politics of the Educational Decentralization in Mexico, *Journal of Educational Administration*, 2000.

- Palan, Ronen et Abbott, *State Strategies in the Global Political Economy*, London, 1996.
- Parsons, Talcott & G. Platt, *The American University*, Cambridge MA Press, 1973.
- Poisson, Yves, *La Recherche Qualitative en Éducation*, Presses de l'Université du Québec à Montréal, 1990
- Políticas de Educacion Superior en México. Secretaria de Educacion Publica, México, 1996.
- Potocki Malicet, Danielle. *Les défis de l'évaluation des enseignants des universités*. Dans : *Évaluer les politiques éducatives. Sens, enjeux, pratiques*. Ed. De Boeck université, Bruxelles, 2001
- Programa de desarrollo educativo. 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, 1995.
- Popkewitzs, Thomas, Rethinking decentralization and state/civil society distinctions: the state as a problematic of governing. *Journal of Education Policy*, Vol. 11, No. 1 27-51. p. 28-47, 1996.
- Readings, Bill, *The University in Ruins*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.1996
- Reich, Robert, *The Work of Nations*, Preparing Ourselves for 21St Century Capitalism, Alfred A. Knopf, New York, 1991.
- Renaut, Alain. *Les révolutions de l'université*. Calman Lévy, Paris, 1995.
- Robertson, Roland. *Globalization, Social Theory and Global Culture*. Cromwell Press, London, 1993.

Robertson, Susan, *A class act. Changing teachers' work the state and globalization*, Falme Press, New York, 2000.

Robinson, Viviane, *Problem-based methodology*, Pergamon Press, 1993,

Rocher, Guy, *Re-définition du rôle de l'université*, Dans: L'éducation 25 ans plus tard! et après? IQRC, Montréal, 1990

Rodriguez, Roberto, The Modernization of Higher Education in Mexico, *Higher Education Policy*, No. 12,1999.

Rogers, Carl et Martin Kinget, *Psychotherapie et relations humaines*, Louvain, Nauwelaerts, 1962.

Ryan, Desmond, The Thatcher Government's Attack on Higher Education in Historical Perspective, *New Left Review*, No. 227,1998.

Seidman, I. E. , *Interviewing as qualitative research : a guide for researchers in education and the social sciences* New York, Teachers College Press, 1991.

Smith Dorothy E., The Social Construction of Documentary Reality, *Sociological Inquiry*, 44-4: 257-2668.

Spybey , Tony. *Globalization and World Society*, Blackwell publishers, Cambridge, UK. 1996.

Stake, Robert, *The Art of Case Study Research*. SAGE publications,1995.

Strange, Susan, States and Markets, Chapitre 6 The Knowledge Structure, London, 1994.

Thompson, Grahame, Introduction: situer la globalisation. Dans *Revue Internationale des Sciences Sociales*. UNESCO. No. 160. juin. 1999.

Torres, Alberto & Adriana Puiggros. Latin American Education : Comparative Perspectives. *Journal Curriculum Studies*, Vol 31. No. 6, novembre -décembre 1999.

Unger, Kurt, Globalization of Mexican Innovation System: Foreign Firms and Imported Technology, *El Mercado de Valores*, BANCOMEXT, Mexico, janvier- février 2000.

UNESCO. *Declaration mondiale sur l'enseignement superieur pour le XXI siecle vision et actions*, Paris, 1998.

Verger, Jacques. *Les universités du moyen âge*, PUF, Paris, 1973,

Weiss, Linda, Managed Openness: Beyond Neoliberal Globalism, *New Left Review*, 238. Nov dic 1999.

Wallerstein, I. *Goepolitics and Geoculture. Essays on the Changing World System*. Cambridge University Press. 1991.

Wattson, Keith. *Memories, Models and Mapping: the Impact of gopolitical changes on comparative studies in education*. Dans *Journal of Comparative Education*. vol. 28, No. 1, 1998.

Williams, E.A., *La reconnaissance et l'équivalence des diplomes, le cas de l'Union européenne*, Mémoire de maitrise, Université de Montréal, 1997.

Zinberg, Dorothy, *The Changing University: How Increased Demand for Scientists and Technology Is Transforming Academic Institutions Internationally*, Boston, Kluwer Publishers, 1992.

Biographie complémentaire

Altbach, *Private Prometheus, Private Higher Education and development in the 21st century*, Greenwood Press, Westport, Conn. 1999.

Banque mondiale. *Priorités et stratégies pour l'éducation. Une étude de la Banque mondiale*, Washington, 1995, p.156.

Boisvert, Hugues, *L'Université à réinventer*, Editions du nouveau pédagogique, Montréal, 1997.

Carnegie Commission on Higher Education, *The Capitol and the Campus: State Responsibility for Postsecondary Education* (New York: McGraw-Hill Book Co.)

Consejo de Normalización y Competencia Laboral, *Document informatif*, SEP, Secretaría del Trabajo, 1996

Cortés, Patricia, *La Transformación de de la Universidad de Cara al Siglo XXI*, U. de Montréal, 1999.

Déclaration Mondial sur l'enseignement supérieur au XXI siècle. UNESCO, Paris, le 9 octobre 1998.

Carlos Tunnermann, *Comentarios a la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI*, Conference XIII Asamblea de UDUAL, octobre 1998.

Campos, De Maria Alfonso, *Estudio Histórico de la Universidad Nacional (1881-1929)* Universidad Nacional Autónoma de México, 1975.

Díaz-Barriga, *La universidad Latinoamericana. Sus proyectos y crisis en el fin de siglo*, Revue Universidades, UDUAL Mexico, Décembre. 1995

Easton, David. *Analyse du système politique*. Paris, 1974.

Easton, D. *Divided Knowledge*, SAGE publications, 1991.

Fuentes, Carlos, *Por un Progreso Incluyente*, Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América. México, 1997.

Gago, Antonio, *La evaluacion en la educacion superior mexicana*, Revista de la Educacion Superior 96, ANUIES, Mexico, octubre-diciembre 1995.

Glaser, B. G. et A.L. Strauss, *The Discovery of Ground Theory : Strategies for Qualitative Research*, Aldine, Chicago, 1967.

Governance & Accountability. The Report of the independent study group on university governance, 1993.

Gutierrez Haces, *La globalizacion de la educacion, rumbo a una identidad continental?* UNESCO.

Gutierrez, L. & F. Rodriguez. *El Pensamiento Educativo en el Mexico Postrevolucionario*. Dans *Revista de la Educacion Superior*. No. 103. septembre 1997

Jupp, Victor & Norris, Clive. Traditions in Documentary Analysis. Dans : *Data collection and analysis* / edited by Roger Sapsford and Victor Jupp. Thousand Oaks, Calif. : Sage in association with Open University, 1996.

Hirst & Tompson, *Globalization in Question*, Londres, 1996.

Ibarra, Eduardo “*Organización y la gestión institucional*” México, 1999.

Kent, Rollin, *Regulacion de la Educacion Superior en México*, ANUIES. México, 1995.

Kent, Rollin, *L'enseignement supérieur au Mexique: les tensions et les ambiguïtés de la modernisation*, *Gestion de l'enseignement supérieur*, Novembre 1996, vol. 8. No. 3.

Kenneth Kernaghan, *L'imputabilité des universités envers la société. Mémoire commandé par la commission d'étude sur les universités*, Ministère de l'éducation, Bibliothèque Nationale du Québec, 1981.

Krauze, Enrique, *Cárdenas. Biografía del Poder*, FCE, México, 1990.

Lajoie, Andrée & Gamache Michelle, *Droit de l'enseignement supérieur*, Université de Montréal, 1991.

Landry, Therese, *L'élaboration d'une politique linguistique à la commission des écoles catholiques de Montréal* U. de Montréal, 2000.

Levy Danielm *La Educación superior y el Estado en Latinoamérica* FLACSO- UNAM, Porrúa, México, 1995.

Lacroix, Shapiro et Taverask, *Le role de l'université- De la révolution tranquile à l'économie du savoir*, Le Devoir, Montréal, 24 novembre 1998.

Latapi, Pablo, *Comentarios al borrador de la Reseña sobre las Políticas de la Educación Superior en México*, México, 1996.

La Educación Superior en México. Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior, ANUIES, México, 1995.

Maxwell, Joshep, *Understanding and Validity in Qualitative Research*. *Harvard Educational Review*. vol. 62. 1992.

McDaniel, Olaf, *Les Etablissements d'enseignement supérieur peuvent ils se passer de l'intervention de l'état?* Gestion de l'enseignement supérieur, OCDE, juillet 1997.

McDaniel, Olaf, *The Paradigms of Gouvernance in Higher Education Systems*, *Higher Education Polycy*, 1996.

Monsivais, Carlos, *Notas sobre la cultura nacional y las culturas populares en México*. Cuadernos Politicos, 1981.

Monsivais, Carlos, *Notas sobre la cultura en México*, Colegio de México, México, 1980.

Pallan Figueroa, Carlos, *Challenges of higher education in Mexico during the nineties*. *Higher Education Policy*, Vol. 9. No. 1, 1996,

Pelletier, Guy. *L'évaluation des programmes universitaires québécois: le cas des formations à l'enseignement*, Gestion de l'enseignement supérieur, juillet 1997.

Rangel Guerra, Alfonso, *Systems of Higer Education: Mexico*, International Council for Educational Development, New York, 1978.

Reflexiones y propuestas sobre la Educacion Superior. Seis Ensayos, México, ANUIES, 1996.

Reich, Robert. *The Work of Nations*, A.A. Knopf, New York, 1991

Roch Denis, *L'université doit rester un service public*, Fédération québécoise des professeurs d'université. Québec, 1997.

Rodriguez Gómez, *The Modernisation of Higher Education in Mexico*, *Higher Education Policy*, No. 12, 1999.

Rubio Oca et Silva Espinosa, *Acciones de Transformación de las Universidades Públicas Mexicanas*, 1994-1999, ANUIES, Mexico, 1999.

Van Der Maren, Jean Marie. *Méthodes de recherche pour l'éducation*, Les Presses de l'Université de Montréal, Montréal, 1995.

Vasconcelos, José, *Discours d'inauguration du bâtiment du Ministère de l'éducation*, SEP, 9 juillet, 1922

Zedillo, E., Rapport annuel, (5o Informe de Gobierno). Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la Republica, Le 1er septembre 1999.

ANNEXE 1

Grille de questions

Le parcours de la formulation des questions a été le suivant :

-Como ha influido en particular la politica de financiamiento del gobierno federal sobre la UNAM/UAM?

(Quelle a été l'influence de la politique du gouvernement quant au financement de votre université?)

Cette question a été modifiée car elle était ambiguë et elle renvoyait aux répercussions du financement. Comme nous avons commenté, notre recherche allait au-delà des répercussions matérielles telles que les restrictions. Lors de la période pilote, les premières personnes questionnées ont plutôt mis en lumière un vif intérêt sur la manière dont les fonds sont alloués aux universités et comment cela devrait se faire. C'est ainsi que notre question a été formulée de la façon suivante :

Quels éléments considérez vous comme les plus importants quant au financement de votre université ? Que pensez vous du modèle de financement en vigueur? Comment peut-il être amélioré ou comment votre université pourrait en profiter davantage?

-¿Considera Usted que el financiamiento que recibe la universidad por parte del gobierno federal es condicionado? Si este es el caso, ¿considera Ud. que deba serlo y en que medida?
(Considérez vous que le financement que reçoit l'université de la part du gouvernement fédéral comporte des conditions? Si c'est le cas, êtes-vous d'accord avec cette procédure et dans quelle mesure?)

Cette question a été éliminée puisqu'elle prend pour acquis que la personne questionnée sait que l'allocation des budgets implique des conditions en retour. Par la suite, de façon indépendante plusieurs personnes ont soulevé cette question que l'attribution des budgets se fasse sous certaines conditions.

-¿Qué relación existe en la universidad entre la política de colegiaturas y la del financiamiento? (Quel rapport existe entre la politique des frais de scolarité et celle du financement ?)

Suite à la période pilote, où les questions ont été testées, cette question a été reformulée comme suit: Que pensez vous de la politique des frais de scolarité de votre université? De cette façon, la question a été plus simple et directe. Par la suite les participants donnaient leurs avis sur les implications de cette politique quant au financement de leur université.

-¿Cuales son las medidas de financiamiento alternativo que se han establecido la universidad y que porcentaje aproximativo representa en comparacion al financiamiento publico? Si no ha sido el caso, sugiere Ud. algunas formas alternativas de financiamiento? (Quelles mesures ou programmes de financement alternatif ont été adoptés par votre université et quel pourcentage approximatif cela représente-t-il sur le budget total? Si votre université n'a pas mis en place de programmes de financement, suggérez-vous des formes alternatives de financement?)

Concernant le chiffre du pourcentage du financement, cette donnée a finalement été obtenue par des employés de l'université, donc, cette question a été éliminée du questionnaire.

Finalement, nous avons posé la question suivante: Quels programmes de financement alternatif existent dans votre université? Cette question a vite mis en évidence la connaissance de la majorité de personnes interviewées sur la question et montré l'intérêt pour ce sujet. La dernière partie de la question a été retenue car elle vise la recherche de solutions de la part des participants.

Ainsi, nous avons demandé que pensez-vous de ces programmes et considérez vous qu'il faille les augmenter, suggérez-vous de formes alternatives du financement?

- Cual es la la política de la institucion respecto al CENEVAL? Que opinion tiene de los exámenes que aplica este organismo? Considera que estos representan una condicion para tener acceso al financiamiento gubernamental?

(Quelle est la politique de votre institution à l'égard du CENEVAL (Centre national d'évaluation)? Quelle opinion avez-vous sur les examens élaborés et appliqués par cet organisme? Considérez-vous que ceux-ci représentent une condition pour avoir accès au financement gouvernemental?)

Cette question a été reformulée car elle était trop longue et ne semblait pas être suffisamment claire pour les chercheurs questionnés dans la période-pilote. Sur le particulier, la question a révélé que les personnes avaient une idée claire sur l'évaluation de leur université. Alors la question adoptée portait finalement sur l'évaluation institutionnelle: -Comment est évaluée votre université? Comment ce processus contribue-t-il à l'obtention de subventions?

-¿Cuales considera usted que fueron los motivos de la huelga en la UNAM? Porqué este movimiento estudiantil no se efectuó "o contagio" otras instituciones públicas de enseñanza superior?

(Selon vous, quelles furent les motifs de la grève à l'UNAM? Pourquoi ce mouvement étudiant n'a pas affecté ou "contaminé" d'autres institutions publiques d'enseignement supérieur?)

Pendant la période pilote de questions, nous avons éliminé la deuxième partie de la question puisqu'elle donnait lieu à des spéculations de caractère politique qui s'éloignaient du sujet de notre recherche. Au commencement des entrevues au Mexique, une brève grève s'est produite dans l'autre université d'étude, l'université métropolitaine (UAM). Alors nous avons décidé de changer la question mentionnant le conflit dans chaque institution et leur rapport avec le financement: Au sujet de la récente grève dans votre institution, pensez-vous qu'elle est en lien avec le financement quelle reçoit?

-¿Puede agregar algún elemento sobresaliente que deba ser considerado para la elaboración de una política universitaria de financiamiento en México?

(Pouvez-vous ajouter un élément important qui doit être considéré pour l'élaboration d'une politique sur le financement universitaire au Mexique?)

Cette question a été forte utile pour encourager des observations ou commentaires lors de la réalisation des entrevues.

ANNEXE 2

Documents analysés

- Desafios de la Educación Superior en Mexico. ANUIES. 1999.

Quoique ce document ait été produit par l'administration du gouvernement précédent, il montre clairement les directions de la politique d'enseignement universitaire. Celles-ci sont en général en vigueur.

- Review of Mexican Higher Education Policy. OCDE. 1996.

Ce document a été choisi parce qu'étant donné qu'il a été conçu pour l'étranger, il fait un survol de l'enseignement supérieur au Mexique sur une perspective de l'économie globale. L'OCDE propose des recommandations spécifiques en ce qui concerne le financement.

- Ministère de l'éducation publique du Mexique (SEP) Seguimiento de las Reseñas de Políticas Educativas Nacionales de la OCDE: La Educación Superior en México. 2000. (suivi de l'étude de l'OCDE sur l'enseignement supérieur).

Ce document montre l'impact des recommandations de cet organisme sur la conception des politiques d'enseignement supérieur au pays.

- Programa Nacional de Educación 2001-2006.

Ce document général décrit les grandes lignes du gouvernement fédéral concernant chaque secteur éducatif.

- Aspectos Financieros del Sistema Universitario de Educación Superior. Ministère de l'Éducation du Mexique, 2002.

Ce document a été particulièrement utile, puisqu'il explique les programmes de financement et les modalités. Nous avons choisi l'édition 2002 car c'est la plus récente et elle contient des détails pour les programmes dits extraordinaires, ainsi qu'une description des changements du modèle de financements des universités publiques.

- La Educación Superior en el Siglo XX. ANUIES. 1998. chapitre 2.5.3. El personal académico.

- Desafios de la Educación Superior en Mexico. ANUIES. 1999.

Ces documents ont été choisis parce qu'il expose les tendances de l'enseignement universitaire au Mexique. Ce document est d'autant plus intéressant parce qu'il montre la perspective de l'association des universités.

- Secretaría de Educación Pública. (Ministère de l'Éducation du Mexique). Profil of Education in Mexico. Mexico, 1999.

Ce document montre les tendances de l'enseignement privé au pays.

- Secretaría de Educación Pública. Educación Superior. Documentos. Comunicados. www.sep.gob.mx. Nous avons fait un suivi sur le site Internet, des communiqués de presse quotidiens sur l'enseignement universitaire, et particulièrement sur le financement. Ce suivi a été utile pour identifier des mesures gouvernementales récentes touchant l'évaluation institutionnelle et l'accréditation et ses liens avec le financement.

Il faut mentionner que nous avons mené aussi, de façon parallèle un suivi des articles et notes dans trois des principaux journaux du pays : la Jornada, El Reforma et El Universal pendant l'année 2002. Ces journaux ont été choisis en fonction de leur importance dans l'opinion publique du pays, et parce qu'ils ont informé sur le sujet. Les articles et notes ont été des informations complémentaires importantes. C'est ainsi que ces articles ont supporté la recherche avec de l'information d'actualité, telle que les initiatives du ministère de l'éducation, les projets des loi pour encadrer la responsabilité financière des universités et les taxes universitaires ; ainsi que des réactions diverses des partis politiques, journalistes et spécialistes sur le sujet.

- Priorités et stratégies pour l'éducation au Mexique, Banque mondiale, 1995.

Ce document a été utilisé parce qu'il montre les priorités éducatives pour un organisme international.

- Ley Orgánica Universidad Autónoma Metropolitana. México, 1993.

Cette loi montre clairement les aspects financiers ainsi que les politiques d'évaluation et le rapport avec les institutions privées.

- Ley General de la Educación, SEP, Mexico, 1993.

Cette loi établit la normativité de l'enseignement au pays.

- Ley General de la Universidad Autónoma de México. 1983.

Nous avons utilisé cette édition de la loi, car elle est toujours en vigueur et les éditions les plus récentes ont moins de détails sur les règlements tels que ceux des frais de scolarité.

Par ailleurs, nous avons aussi retenu des études touchant les thèmes abordés. Ces travaux apportent des éléments forts sur les sujets comme la décentralisation, le modèle de financement, le rapport de l'université avec l'entreprise et l'intervention du gouvernement et des institutions internationales sur les politiques universitaires.

-Kent, Rollin. L'enseignement supérieur au Mexique: les tensions et les ambiguïtés de la modernisation. Dans. *Revue Gestion de l'enseignement supérieur*. vol. 8 No. 3. Nov. 1996.

-Casalet, M. & Casas R. Un diagnóstico sobre la vinculación Universidad - Empresa. Conacyt - ANUIES. Mexico, 1998.

-Latapí, Pablo. Comentarios de la Reseña sobre las Políticas de Educación Superior en México, de la OCDE, Ministère de l'éducation, 1996. P.15.

-Unger, Kurt. Globalization of Mexican Innovation System: Foreign Firms and Imported Technology. Dans *El Mercado de Valores*. janvier- février 2000.

Nous avons choisi ce travail parce qu'il soulève des questions et critiques à l'égard de la politique gouvernementale de rapprochement des universités et les grandes corporations privées.

-Ornelas, C. La décentralisation de l'éducation au Mexique. Perspectives (Paris, UNESCO), vol. 18,no. 1, 1987

ANNEXE 3 : TABLEAUX

Tableau 14. Étudiants inscrits en 2000- 2001

(par niveau d'étude)

UNAM

Étudiants pre-universitaires	Baccalauréat	2 ^{ème} et 3 ^{ème} cycle	universitaires	Total
101,540	129,752	17,579	147,340	248,880

UAM

Étudiants pre-universitaires	Baccalauréat	2 ^{ème} et 3 ^{ème} cycle	universitaires	Total
0	41,160	1,204	42,364	42,364

Étudiants inscrits en 2002- 2003

(par niveau d'étude)

UNAM

Étudiants pre-universitaires	Baccalauréat	2 ^{ème} et 3 ^{ème} cycle	universitaires	Total
103,72	133,081	17,278	150,363	253,435

UAM

Étudiants pre-universitaires	Baccalauréat	2 ^{ème} et 3 ^{ème} cycle	universitaires	Total
0	41,189	1,614	42,803	42,803

Tableau 15. Type de financement par niveau de gouvernement

(■ Les universités publiques dans les provinces du Mexique)

	Fédéral	Provincial
UNAM	100%	0
UAM	100%	0
Moyenne nationale des universités publiques	66%	34%
U.A. de Aguascalientes	75.7%	24.3%
U.A. de Baja California	54.8%	45.2%
U.A. de Baja California Sur	84.6%	15.5%
U.A. de Campeche	69.4%	30.6%
U.A. del Carmen	84.0%	36.0%
U.A. de Coahuila	50.0%	50.0%
U. de Colima	88.1%	13.9%
U.A. de Chiapas	74.4%	25.6%
U.A. de Chihuahua	59.6%	40.4%
U.A. de Cd. Juárez	71.0%	29.0%
U.J. del Edo. de Durango	87.2%	12.8%
U. de Guanajuato	65.5%	34.5%
U.A. de Guerrero	87.6%	12.4%
U.A. de Hidalgo	78.1%	23.9%
U. de Guadalajara	48.4%	53.6%
U.A. del Edo. de México	50.0%	50.0%
U. Michoacana de San Nicolás Hgo	69.2%	30.8%
U.A. del Edo. de Morelos	77.9%	22.1%
U.A. de Nayarit	93.3%	6.7%
U.A. de Nuevo León	62.1%	37.9%
U.A.B.J. de Oaxaca	88.6%	11.4%
U.A. de Puebla	79.4%	20.6%
U.A. de Querétaro	83.4%	16.6%
U.A. de San Luis Potosí	88.5%	11.5%
U.A. de Sinaloa	88.7%	13.3%
U. de Sonora	50.0%	50.0%
I. T. de Sonora	50.0%	50.0%
U.J.A. de Tabasco	59.6%	40.4%
U.A. de Tamaulipas	60.0%	40.0%
U.A. de Tlaxcala	79.4%	20.6%
U. Veracruzana	46.1%	53.9%
U.A. de Yucatán	89.1%	10.9%
U.A. de Zacatecas	86.9%	13.1%
U. de Quintana Roo	50.0%	50.0%

Source : Ministère de l'éducation (SEP)

Tableau 16. Subventions du gouvernement fédéral 1994-1996
(Investissement physique inclus en milliers de pesos courants)

	1994	1995	1996
UNAM	3,054,219.6	3,962,416.7	5,358,060.5
UAM	613,232.7	802,359.8	1,115,363.0

Subventions totales du gouvernement fédéral 1997-1999
(Investissement physique inclus en milliers de pesos courants)

	1997	1998	1999
UNAM	6,551,352.7	7,806,418.9	8,968,483.6
UAM	1,372,733.4	1,613,782.6	1,821,737.8

Tableau 17. Subventions du gouvernement fédéral 2000-2003
(Investissement physique inclus en milliers de pesos courants)

	2000	2001	2002
UNAM	10,131,649.7	11,764,066.4	12,830,232.7
UAM	2,168,986.9	2,429,511.7	2,477,663.4

	2003
UNAM	13,929,467.2
UAM	2,678,015.0

Tableau 18. Subventions pour l'infrastructure et construction
(Fonds inclus dans le financement ordinaire)

	1998	1999	2000
UNAM	466,380.0	410,000.0	451,000.0
UAM	12,426.9	140,000.0	149,600.0

Tableau 19. Indicateur d'efficacité terminale

	89-93	90-95	92-97	94-99
UNAM	35%	50%	54%	16%
UAM	48%	49%	63%	76%

Source : Institut de génie de l'UNAM, juillet 2000. (Critère : nombre de diplômés enregistrés entre 22 et 29 ans admis à l'université 5.3 ans auparavant)

Tableau 20. Revenus propres de l'UNAM

1990-2002

Pourcentage selon origine

(PESOS CONSTANTS 2002 = 100)

%

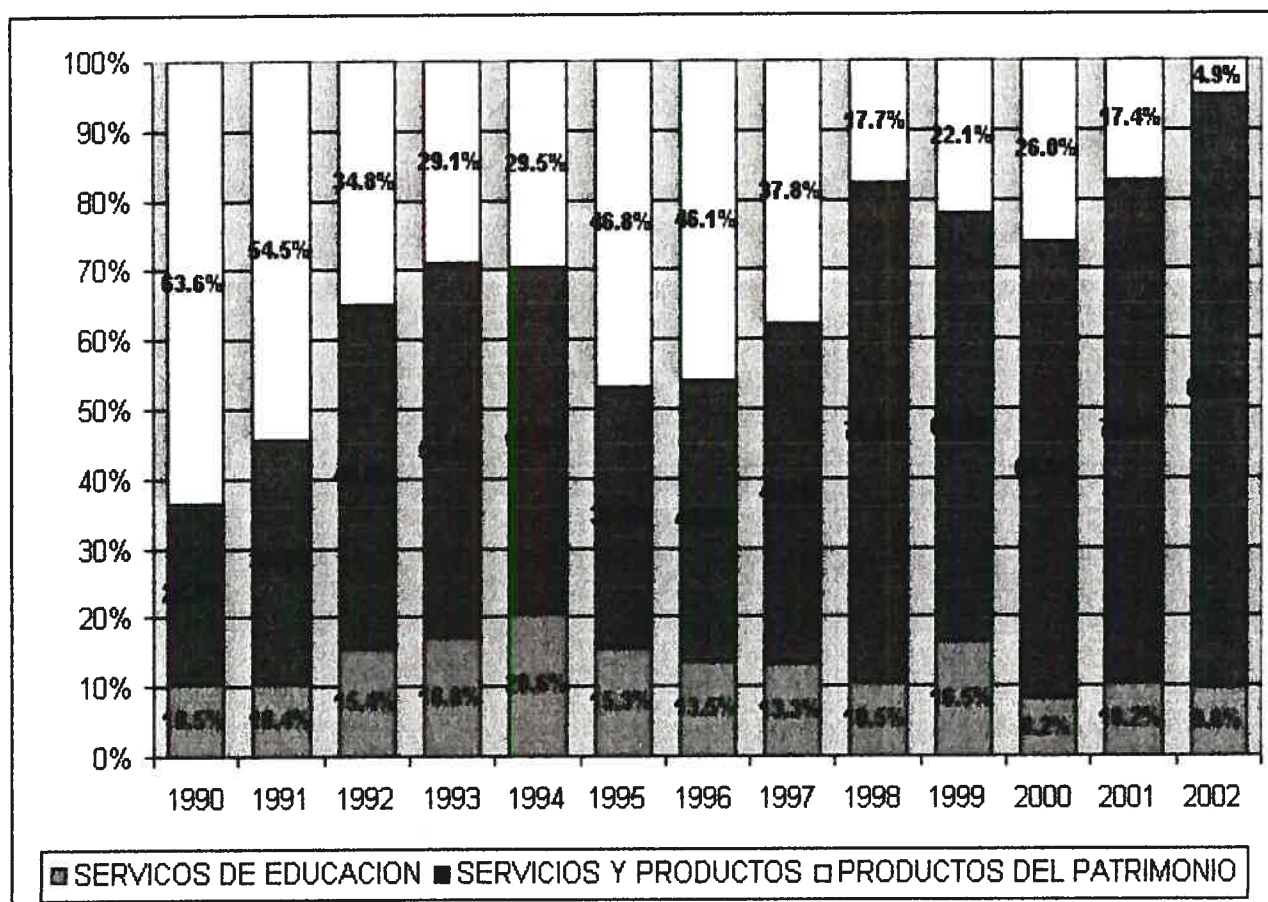


Tableau 21. REVENUS PRODUITS PAR L'UNAM**PRESUPUESTO DE INGRESOS PROPIOS
(MILES DE PESOS)**

SERVICES D'EDUCATION	115,000
SERVICES ET PRODUITS	997,000
PRODUITS DU PATRIMOINE	57,138
TOTALE DE REVENUES	1,169,138

Tableau 22. Budget UNAM
Type et pourcentage de dépenses

Pesos courants
(1990-2002)

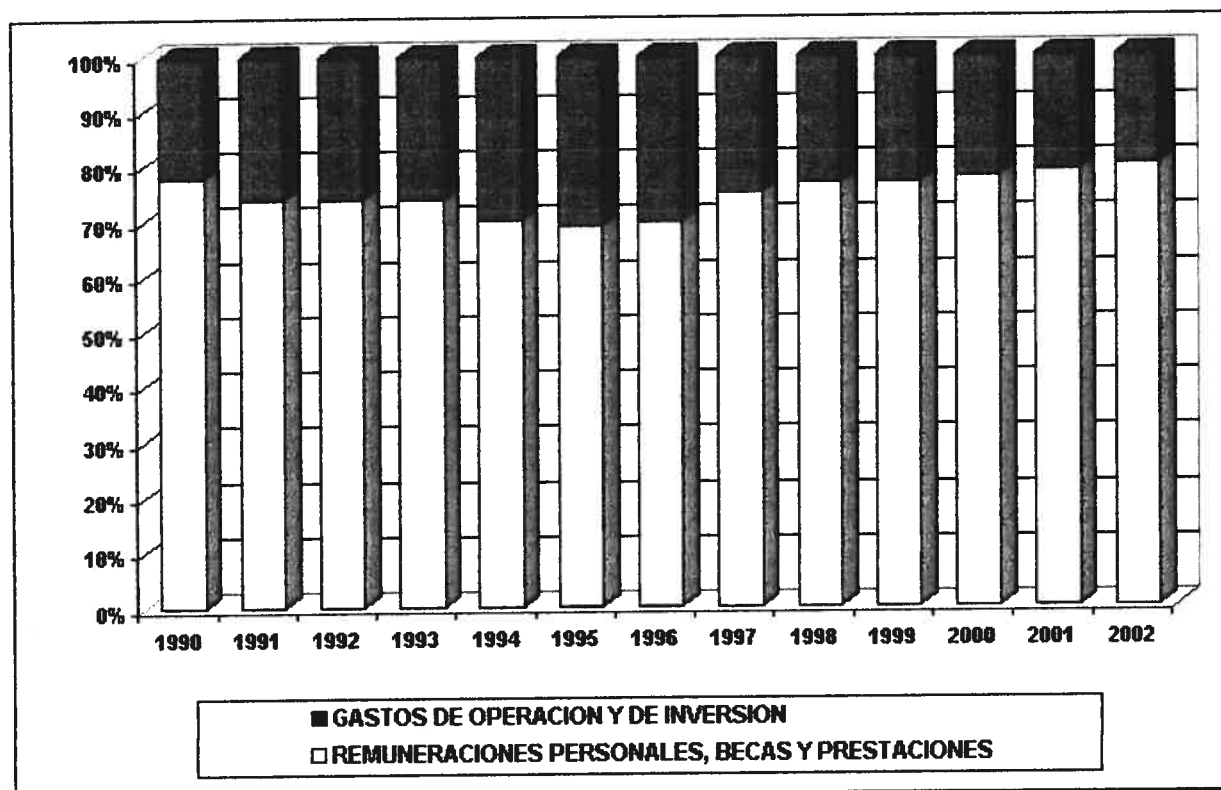


Tableau 23
DEPENSES UNAM

SECTEUR	QUANTITÉ	POURCENTAGE
ENSEIGNEMENT	48	31%
RECHERCHE HUMANITES	20	13%
RECHERCHE SCIENTIFIQUE	44	29%
EXTENSION ET CULTURE	24	16%
SERVICES DE PLANIFICATION, ADMINISTRATIO N ET JURIDIQUES	18	11%

Tableau 24. Distribution du personnel. UNAM

	NB. DE PERSONNES TRAVAILLANT À L' UNAM (JUILLET /02)
PROFESSEURS PLEIN TEMPS (ACADÉMICO DE CARRERA)	10,948
CHARGÉS DE COURS (ACADÉMICO DE ASIGNATURA)	22,389
PERSONNEL ADMINISTRATIF (ADMINISTRATIVO DE BASE)	24,000

Source statistiques UNAM

Tableau 25. DISTRIBUTION DES PROFESSEURS ET CHARGÉS DE COURS PAR CAMPUS. UAM

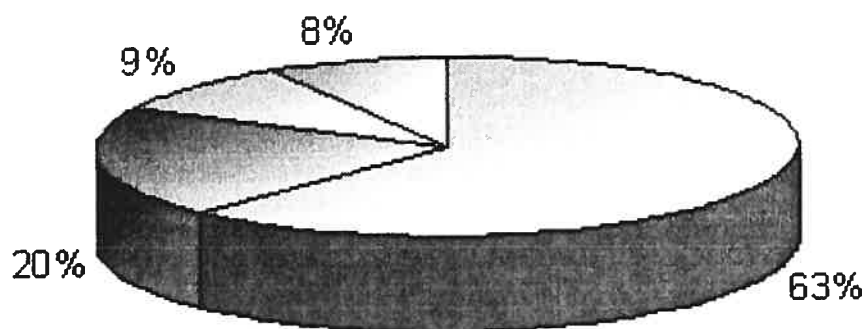
Planta Académica
PERSONAL ACADÉMICO SEGÚN CATEGORÍA Y TIEMPO DE DEDICACIÓN
Trimestre Invierno

UNIDAD / DIVISIÓN	ACTIVOS INDETERMINADOS												INDETERMINADOS		ACTIVOS		
	TIEMPO COMPLETO				MEDIO TIEMPO				TIEMPO PARCIAL				Total (a)	SABÁTICO (b)	Total (a)+(b)	TEMPORAL (c)	Total (a)+(c)
	Supa	T. Supa	Asesado	Asesado*	Supa	T. Supa	Asesado	Asesado*	Supa	T. Supa	Asesado	Asesado*					
AZCAPOTZALCO	724	607	101	16	118	49	61	2	65	28	28	10	906	80	368	124	1,032
C.B.I.	278	230	44	5	36	14	18	4	47	22	17	8	362	32	394	34	396
C.S.H.	282	232	42	8	44	16	25	3	8	0	6	1	392	21	363	64	366
C.A.D.	163	145	15	3	38	19	18	1	13	6	6	1	214	27	241	38	260
ETAPALAPA	673	633	37	3	25	44	8	3	115	57	49	9	613	61	694	175	869
C.B.I.	231	219	12	0	2	0	1	1	23	8	13	2	256	24	280	75	331
C.S.H.	241	226	14	1	17	12	4	1	44	16	27	1	302	47	349	80	362
C.B.S.	201	188	11	2	6	2	3	1	48	33	9	6	255	10	265	20	275
XOCHIMILCO	784	687	45	2	83	50	32	1	16	8	10	6	933	35	928	168	1,002
C.S.H.	290	275	15	0	31	20	10	1	5	1	4	0	326	43	369	62	388
C.B.S.	317	296	20	1	28	16	12	0	0	0	0	0	345	40	385	78	423
C.A.D.	127	116	10	1	24	14	10	0	11	5	6	0	162	12	174	29	191
UAM	2,131	1,827	183	21	228	113	101	12	197	91	87	19	2,504	256	2,810	468	3,022
C.B.I.	510	449	56	5	38	14	19	5	70	30	30	10	618	56	674	100	727
C.S.H.	813	733	71	9	92	48	39	5	55	17	36	2	960	111	1,071	198	1,156
C.B.S.	518	484	31	3	34	18	15	1	48	33	9	6	600	50	650	98	698
C.A.D.	250	261	25	4	62	33	28	1	24	11	12	1	376	39	415	65	441

* Profesores de Tiempo Completo

Tableau 26. DISTRIBUTION DU BUDGET UAM

Preservación, Difusión de la Cultura y Apoyo Institucional

DISTRIBUCIÓN DEL EJERCICIO PRESUPUESTAL**Operación - Inversión**

- Remuneraciones y Prestaciones
- Becas y Estímulos
- Otros Gastos de Operación
- Mantenimiento e Inversión

-Salaires et prestations

-Bourses et bonis

-Autres dépenses d'opération

-Entretien et investissement

Tableau 27. PERSONNEL ADMINISTRATIF UAM

Preservación, Difusión de la Cultura y Apoyo Institucional

PERSONAL ADMINISTRATIVO

ADSCRIPCIÓN	TOTAL	PROFESIONISTAS	TECNICOS	INTENDENCIA / MANTEENIMIENTO	SECRETARIAS	A/UDANTES / AUXILIARES
AZCAPOTZALCO	1,271	218	238	376	202	237
IZTAPALAPA	1,087	242	180	348	146	171
XOCHIMILCO	1,226	243	212	367	207	207
RECTORÍA GENERAL	1,196	461	124	201	111	299
PATRONATO	141	60	26	0	28	27
TOTAL	4,921	1,224	780	1,292	694	941

