

L'enseignement supérieur vu par douze pays fédéraux

PAR ARTHUR M. HAUPTMAN

CE CAHIER SPÉCIAL PASSE EN REVUE l'enseignement supérieur dans une douzaine de pays fédéraux situés sur six continents. Ils présentent nombre de similitudes, mais également quantité de différences quant à la manière dont ils gèrent, financent et assurent la qualité de leurs universités, collèges et autres établissements d'études supérieures.

L'un des auteurs, l'Australien Deryck Schreuder, commence ainsi son exposé :

Dès leur conception, les grands pays fédéraux sont tous porteurs de gènes institutionnels bien distincts : ceux qui poursuivent en commun la reconnaissance constitutionnelle d'un certain pluralisme régional et ceux qui incarnent l'un ou l'autre des puissants facteurs environnementaux animant et modelant leurs mécanismes opérationnels. Comme dans les mariages qui perdurent, un certain mystère entoure leur côté unique, leur endurance et même leur vocabulaire.

Voilà un excellent point de départ pour notre propre revue des caractéristiques et des politiques des systèmes d'enseignement supérieur dans ces douze pays !

Les antécédents historiques de ces fédérations sont fort variés. Certaines d'entre elles sont d'anciennes colonies britanniques, ce qui ne les empêche pas de présenter aujourd'hui de considérables différences. Le Canada et les États-Unis n'ont jamais cessé de confier la principale responsabilité de l'enseignement supérieur à leurs provinces ou à leurs États, tandis que l'Inde, le Nigeria et l'Australie comptent sur leurs gouvernements fédéraux pour diriger ce secteur, bien que les responsabilités se soient réorientées avec le temps, évoluant souvent vers des fonctions conjointes ou concurrentes.

Parmi les fédérations qui n'ont jamais connu la sujétion britannique, les pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud tendent à se montrer extrêmement centralisés, particulièrement le Venezuela où le gouvernement de M. Chavez maintient la pression en faveur d'une structure dominée par la fédération. Le Mexique apparaît contradictoire, avec un système universitaire décentralisé alors que ses écoles polytechniques sont dirigées par le gouvernement fédéral. Le modèle européen se veut lui aussi bipolaire. La Belgique représente le plus décentralisé de tous les pays examinés ici, suivie de peu par la Suisse. L'Allemagne et l'Espagne

Arthur M. Hauptman est consultant en politiques publiques, spécialisé dans les questions de financement de l'enseignement supérieur, et en particulier le financement des établissements, les frais de scolarité et l'aide financière aux étudiants.

CAHIER SPÉCIAL

L'enseignement supérieur



se sont montrées très centralisées, mais des réformes entreprises au cours des dernières années, particulièrement en Allemagne, les engagent sur le chemin de la décentralisation.

L'attrait de la centralisation

Dès qu'on parle de fédéralisme, une question incontournable surgit : la centralisation. L'Indien

Sudeep Banerjee distingue entre un fédéralisme rassembleur et un fédéralisme d'encadrement. Il suggère par là que dans les pays qui tendent à encadrer leurs unités constituantes comme l'Australie, l'Inde ou le Venezuela, le gouvernement central dispose d'une mainmise considérable sur ses unités infranationales, mais également d'obligations supplémentaires en termes de transferts financiers liés aux mandats imposés à ces unités. En revanche, là où les unités infranationales disposent de compétences et de ressources fiscales propres, comme en Belgique, au Canada, en Suisse et aux États-Unis, ces fédérations représentent des exemples d'une approche que Sudeep Banerjee qualifie de rassembleuse.

Les pays examinés ici présentent une incomparable richesse en matière de tailles, de structures et de politiques sur l'enseignement supérieur. Ils s'étendent de l'Inde, la plus grande de toutes les fédérations, à la Suisse dont la population représente moins d'un pour cent de celle de l'Inde. Les différences de population sont contrebalancées par l'environnement économique : en Suisse, le revenu national par habitant se monte à 50 000 USD, soit cinquante fois plus que celui de l'Inde ou du Nigeria.

Taux de participation: Le Canada et les États-Unis en tête

Les différences entre les systèmes d'enseignement supérieur se révèlent bien plus courantes que les similitudes :

- Aux États-Unis, six pour cent de la population est en permanence inscrite dans des programmes d'enseignement supérieur (le Canada n'est pas très loin derrière), alors qu'en Inde et au Nigeria ce chiffre atteint à peine un pour cent. Ces différences se reflètent dans les taux nets d'inscription, qui permettent de comparer le nombre total d'étudiants inscrits parmi la population en âge d'aller au collège - plus de quatre-vingts pour cent aux États-Unis et au Canada, contre dix pour cent seulement au Nigeria.
- Quant au type d'établissement que fréquentent les jeunes, il s'étend de l'Australie, où pratiquement tous les étudiants sont inscrits dans des établissements publics, jusqu'au Brésil, en Inde, au Mexique et au Venezuela où un bon tiers des étudiants se sont tournés vers le secteur privé. De fait, la plupart des pays disposent d'un nombre relativement restreint d'établissements d'enseignement fédéraux,

mais en Amérique du Sud et en Afrique, il s'agit souvent des meilleurs au pays et un grand nombre d'étudiants y sont formés.

- La proportion de la population détenant un diplôme d'études universitaires varie également d'une manière considérable, depuis le Canada avec le taux le plus élevé au monde, soit 45 pour cent, jusqu'à l'Inde, au Brésil et au Nigeria où moins de dix pour cent de la population adulte possède un tel diplôme. Il existe également de larges différences entre le nombre de détenteurs d'un diplôme d'études universitaires et ceux qui possèdent un diplôme de rang inférieur, plus orienté vers la formation professionnelle. En Espagne, en Suisse et aux États-Unis, la proportion entre les titres universitaires et les diplômes professionnels est de trois pour un, alors qu'au Canada ils se répartissent de manière équitable. Au Venezuela et en Belgique, le nombre de diplômés préuniversitaires surpasse le nombre de grandes universitaires.

Les ressources naturelles profitent à l'éducation

Les pays étudiés présentent sans doute autant d'analogies que de différences entre leurs politiques en matière d'enseignement supérieur. Par exemple, comme le montre le tableau 1, les unités constituantes de la plupart des fédérations tiennent les premiers rôles quand il s'agit de la gestion et du financement des établissements publics. C'est seulement en Afrique du Sud que le gouvernement fédéral assume la principale responsabilité pour la gestion de la plupart de ces derniers.

Le fait qu'un pays soit fédéral ne permet pas non plus de prédire adéquatement les sommes qu'il consacrerait à l'enseignement supérieur en proportion de son PIB. Les États-Unis et le Canada dépensent près de trois pour cent, alors que certains des autres pays accordent moins d'un pour cent de leur PIB à ce secteur. Parmi les pays fédéraux, la diversité des ressources peut se révéler un indicateur plus précis des

TABLEAU 1 : QUI TIENNT LES RÊNES DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ? ET LES CORDONS DE LA BOURSE ?

	Principalement le gouvernement fédéral	Principalement les unités constituantes (États ou provinces)
Gouvernance des institutions publiques	Brésil, Venezuela	Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, Inde, Mexique, Nigeria*, Suisse
Financement de l'enseignement dispensé par les établissements publics	Australie, Brésil, Mexique, Nigeria, Venezuela	Allemagne, Belgique, Canada, Inde, Espagne, États-Unis, Suisse
Financement de la recherche universitaire	Allemagne, Australie, Brésil, Espagne, États-Unis, Inde, Mexique, Venezuela	Belgique
Financement de l'aide financière aux étudiants	Allemagne, Australie, Brésil, Espagne, États-Unis, Inde, Mexique, Venezuela	Belgique, Canada, Nigeria, Suisse
Contrôle du respect des normes minimales	Allemagne, Australie*, Espagne, Inde, Mexique, Nigeria, Venezuela	Canada, Belgique, Suisse
Approbation de nouveaux programmes d'études	Inde, Nigeria, Venezuela	Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Espagne, États-Unis, Mexique, Suisse

* représente plutôt une compétence concurrente du fédéral et des unités constituantes

sommes qu'ils consentent à dépenser, dans la mesure où les pays qui comptent sur les frais de scolarité ou d'autres ressources privées tendent à présenter des taux plus élevés d'investissement en enseignement supérieur.

L'accès à des ressources naturelles fournit un autre indicateur des dépenses en matière d'enseignement supérieur, qu'elles soient privées ou publiques. La richesse comparative de l'Australie, par exemple, permet d'expliquer la manière dont elle a pu entreprendre une réforme radicale du financement de l'enseignement supérieur à la fin

TABLEAU 2 : L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DANS LES PAYS FÉDÉRAUX – PORTRAIT COMPARÉ

	Allemagne	Australie	Belgique	Brésil	Canada
Nom de la fédération	Fédération	Commonwealth	État fédéral	Union	Gouvernement fédéral
Quantité et type d'unités constituantes	16 <i>länder</i>	6 États	3 communautés	26 États	10 provinces
Population (2005)	83 millions	20 millions	11 millions	186 millions	32 millions
Nombre d'inscriptions (2005)	2 millions	1 million	0,3 million	4,2 millions	1,5 million
Inscriptions exprimées en % de la population	2,4 %	4,9 %	2,7 %	2,3 %	4,5 %
Taux d'inscription brut	***	72 %	63 %	16 %	60 %
Part des inscriptions					
Fédéral	***	**	***	14 %	**
Infranational	***	100 %	***	14 %	***
Privé	12 %	**	**	72 %	***
Taux de diplomation					
Premier et deuxième cycles	15 %	22 %	14 %	***	22 %
Préuniversitaire	10 %	9 %	17 %	***	22 %
Tous diplômes	25 %	31 %	30 %	8 %	45 %
Revenu national brut par habitant (en USD)	34 580 \$	32 220 \$	35 700 \$	3 460 \$	32 600 \$
% du PIB alloué à l'enseignement supérieur					
Secteur public	1,0 %	0,8 %	1,2 %	***	1,3 %
Secteur privé	0,1 %	0,8 %	0,1 %	***	1,0 %
Tous les secteurs	1,1 %	1,5 %	1,3 %	0,8 %	2,4 %
Degré de centralisation	Centralisé, mais tend à se décentraliser	Plutôt centralisé	Hautement décentralisé	Plutôt centralisé	Hautement décentralisé

* estimation de l'auteur ** moins de 0,5 pour cent *** données non disponibles

Taux de diplomation : La proportion de la population de 25 à 64 ans détenant un diplôme d'études supérieures

des années 1980, ce qui a permis sa rapide expansion depuis lors. Les ressources pétrolières représentent un autre exemple intéressant, dans la mesure où ils permettent clairement au Venezuela, au Mexique et à certains États riches en pétrole des États-Unis de consacrer plus d'argent à l'enseignement supérieur. La croissance des taux d'inscription a culminé au Venezuela dans les années 1970, époque à laquelle l'or noir a permis de financer cette expansion. Même une nation relativement pauvre comme le Nigeria a pu développer son système d'enseignement supérieur lorsque les prix du pétrole ont atteint leur apogée dans les années 1970. Bien entendu, lorsque ceux-ci se replient les ressources fiscales en font autant, et les institutions se montrent dès lors incapables de faire face à leurs charges salariales.

Qui tient les cordons de la bourse ?

Quelle que soit la provenance des ressources, la manière dont l'éducation est financée se répartit entre deux groupes égaux : une demi-douzaine de pays comptent sur leurs gouvernements fédéraux pour soutenir l'éducation dans leurs établissements publics, alors que dans l'autre moitié les principaux bailleurs de fonds demeurent les unités constituantes. De larges différences n'en demeurent pas moins dans la manière dont ce financement est aménagé. L'Australie dispose peut-être du système le plus curieux, le gouvernement fédéral versant des fonds directement aux établissements publics, même s'ils sont régis par les États. Le Canada offre un autre exemple intéressant de fédéralisme, les provinces décidant elles-mêmes de la manière dont elles vont utiliser des enveloppes budgétaires destinées à financer divers services publics, parmi lesquels les établissements d'enseignement supérieur.

Le soutien à la recherche universitaire et l'aide aux étudiants représentent deux domaines dans lesquels on rencontre à l'heure actuelle plus de similitudes que de contrastes. Dans les douze pays examinés, presque tous comptent en premier lieu sur le niveau fédéral pour financer la recherche ; seules les communautés belges endossent la responsabilité première pour financer les recherches menées dans les campus. Il en va de même pour l'aide aux étudiants, pour laquelle deux tiers des pays examinés se reposent pour l'essentiel sur leurs gouvernements fédéraux, qu'il s'agisse de bourses d'études ou de prêts étudiants.

L'aide aux étudiants représente également le domaine dans lequel la coopération entre le gouvernement fédéral et ses unités constituantes s'avère la plus étroite, de manière à s'assurer que l'aide en question soit vraiment adéquate.


La qualité et l'innovation représentent de nouvelles frontières

Ces dix rapports révèlent également divers aménagements au moyen desquels les gouvernements fédéraux et leurs unités constituantes tentent de maintenir, voire d'améliorer la qualité de leurs programmes académiques. La plupart des pays semblent compter sur leurs gouvernements nationaux pour assurer le respect de normes minimales dans l'enseignement supérieur; seuls quelques-uns semblent tabler pour cela sur leurs unités infranationales. Mais cette impression pourrait bien se révéler erronée dans la mesure où certains pays confient le contrôle de la qualité à des organismes non gouvernementaux, comme des agences d'accréditation nationales ou régionales, responsabilité qui peut également s'étendre à la décision d'approuver si certains étudiants sont en droit de bénéficier d'une aide de l'État.

Un autre volet de cette garantie de qualité - l'approbation de nouveaux programmes académiques - tend à relever des unités infranationales. Seuls l'Inde et le Venezuela chargent leurs gouvernements nationaux de prendre de telles décisions. Mais celles-ci peuvent également ne pas revenir aux unités constituantes, dans la mesure où dans certains pays le processus consiste en une forme d'autoréglementation, à laquelle les pouvoirs publics demeurent étrangers.

Il ne nous reste plus qu'à conclure en faisant appel à une nouvelle citation de Deryck Schreuder :

Les démocraties fédératives appartiennent à la glorieuse tradition occidentale du libéralisme. Elles n'en demeurent pas moins des créations humaines qui font peu de cas de la symétrie, encore moins de la simplicité, alors qu'elles forgent les politiques de nations modernes et pluralistes.

Voilà qui est certainement vrai, et ce tour d'horizon confirme que les structures fédérales peuvent expliquer les divergences dans l'aménagement des systèmes d'enseignement supérieur des pays, mais qu'elles demeurent incapables d'en prédire l'avenir. 

Espagne	États-Unis	Inde	Mexique	Nigeria	Suisse	Venezuela
État fédéral	Gouvernement fédéral	République fédérale	Gouvernement fédéral/national	Gouvernement fédéral	Confédération	Gouvernement central
17 communautés autonomes	50 États	28 États	31 États	36 États	26 cantons	23 États
43 millions	297 millions	1,1 milliard	103 millions	132 millions	7 millions	27 millions
1,8 million	17,7 millions	10,5 millions	2,6 millions	0,9 million	0,2 million	1,2 million
4,2 %	6,0 %	1,0 %	2,5 %	0,7 %	2,7 %	4,6 %
66 %	82 %	12 %	25 %	10 %	47 %	28 %
9 %	**	2 %*	26 %	80 %	***	59 %
80 %	74 %	47 %*	42 %	20 %	***	**
11 %	26 %	51 %	33 %	**	**	41 %
19 %	30 %	6 %	11 %*	***	18 %	13 %
7 %	9 %	**	1 %*	***	10 %	15 %
26 %	39 %	6 %	12 %	***	28 %	28 %
25 360 \$	43 740 \$	720 \$	7 310 \$	560 \$	54 930 \$	4 810 \$
			0,9 %	***	1,6 %	***
			0,4 %	***	***	***
			1,3 %	1,5 %*	1,6 %	2,4 %
0,9 %	1,2 %	***				
0,3 %	1,6 %	***				
1,2 %	2,9 %	0,3 %				
Traditionnellement centralisé, légère tendance à la décentralisation	Décentralisé, sauf pour la recherche et l'aide aux étudiants	Variable, actuellement une compétence concurrente	Décentralisé pour les universités, centralisé pour les polytechniques	Décentralisé, mais normes établies à l'échelle nationale	Décentralisé, mais de plus en plus coopératif	Hautelement centralisé, une tendance qui s'accroît

Taux d'inscription brut : Le nombre d'étudiants inscrits à des études supérieures en fonction de la population en âge de fréquenter un établissement d'enseignement supérieur