

Fédérations

LE FÉDÉRALISME DE PAR LE MONDE, QUOI DE NEUF

Juin/juillet 2007

Le « Governor » et la révolution californienne

**MEXIQUE : LE PAYS SE
MOBILISE CONTRE LES
BARONS DE LA DROGUE**

**SUISSE : DEUX NOUVELLES
LOIS RESTREIGNENT
L'IMMIGRATION**

**AUTRICHE : DES EXPERTS
SE PENCHENT SUR LA
CONSTITUTION**



Forum des Fédérations
LE RÉSEAU MONDIAL SUR LE FÉDÉRALISME

forumfed.org

Nigeria.
Canada.
Autriche.
Suisse.
Australie.
Inde.
Mexique.
Éthiopie.
...et ce n'est pas terminé.

Huit pays fédéraux se sont joints au Forum des fédérations en tant que gouvernements partenaires. Le Forum permet à des fonctionnaires, des représentants élus et des universitaires de pays fédéraux de partager leurs connaissances et d'échanger sur les meilleures pratiques pour résoudre des problèmes épineux. Consultez notre site Web à forumfed.org pour connaître les dernières nouvelles.

Notre mission

Le Forum des fédérations est un organisme indépendant institué au Canada et appuyé par plusieurs pays et gouvernements.

Le Forum s'intéresse à la contribution actuelle et future du fédéralisme au maintien et à l'établissement de sociétés et de gouvernements démocratiques.

Dans ce but, le Forum :

- crée des réseaux internationaux favorisant les échanges sur la gouvernance fédérale;
- favorise le partage des connaissances et des idées entre les praticiens du fédéralisme;
- diffuse des connaissances et des conseils techniques d'intérêt pour les fédérations existantes et utiles pour les pays qui cherchent à inclure des aspects fédéraux dans leurs structures et constitutions fédérales.



Forum des Fédérations
LE RÉSEAU MONDIAL SUR LE FÉDÉRALISME

Rendez-vous sur forumfed.org pour en savoir plus sur le fédéralisme



REUTERS/FAWZ KABUL/IFA

JUIN | JUILLET 2007
VOLUME 6, NUMÉRO 2

Fédérations

7

CAHIER SPÉCIAL

L'enseignement supérieur dans 12 fédérations

Comment les fédérations financent-elles et gèrent-elles leurs établissements d'enseignement supérieur? On peut voir ici les chefs de département de l'Université du Cachemire arborant le traditionnel turban rose lors d'une collation des grades à Srinagar, en Inde.

AP PHOTO/RICH PEDRONCELLI



Le « Governor » et la révolution californienne

Le gouverneur de la Californie, Arnold Schwarzenegger, prononce son discours inaugural à Sacramento en janvier dernier. Sous la direction de M. Schwarzenegger, l'État a changé de cap en matière de lutte antipollution, de santé, de protection de l'environnement et d'économie d'énergie. Le gouvernement fédéral n'a qu'à se dérober pour que le « Governor » entre en scène.

Le nouveau style de la revue

Nous sommes fiers de vous présenter la version remaniée de la revue Fédérations. Son nouveau style offre un cadre plus contemporain dans lequel présenter nos articles sur le fédéralisme et les pays fédéraux.

Pour David Berman, le résident d'Ottawa à qui l'on doit le nouveau style de la revue, il s'agissait de « faire passer la publication d'un style académique à un style grand public, tout en améliorant la typographie et la lisibilité et en maximisant l'utilisation du papier et de la couleur ». Dans le cadre de cette refonte, une version web de la revue a également été créée. Vous pouvez la consulter à forumfed.org.

DERNIÈRES NOUVELLES

- 2 États-Unis: Le « Governor » et la révolution californienne**
PAR ANDREW MCINTOSH
- 4 Mexique: Le pays se mobilise contre les barons de la drogue**
PAR LISA J. ADAMS
- 6 Suisse: Deux nouvelles lois restreignent l'immigration**
PAR CAROLINE ZUERCHER
- 30 Autriche: Des experts se penchent sur la Constitution**
PAR PETER BUSJÄGER

CAHIER SPÉCIAL

- 7 L'enseignement supérieur vu par douze pays fédéraux**
PAR ARTHUR M. HAUPTMAN
- 10 Nigeria : Besoins urgents en matière d'enseignement supérieur**
PAR KOLE SHETTIMA
- 11 Australie : Démocratisation de l'éducation, hausse de l'endettement étudiant**
PAR DERYCK M. SCHREUDER
- 13 Inde : Des millions de places à créer**
PAR SUDEEP BANERJEE
- 14 Espagne : Les universités conjuguent démocratisation et décentralisation**
PAR FRANCISCO MICHAVILA AND JORGE MARTÍNEZ
- 16 Allemagne/Suisse/Belgique : Des changements fulgurants dans trois pays européens**
PAR RICHARD VAN LOON AND ADRIE DASSEN
- 19 Brésil : Mesures fiscales pour les étudiants défavorisés**
PAR JACQUES SCHWARTZMAN
- 21 Mexique : L'enseignement supérieur se décentralise**
PAR ROBERTO RODRÍGUEZ-GÓMEZ
- 22 Venezuela : La Révolution et l'éducation supérieure sont-elles compatibles?**
PAR MARIA CRISTINA PARRA-SANDOVAL
- 24 Canada : Excellence nationale sans ministère fédéral**
PAR RICHARD VAN LOON
- 25 États-Unis : Trente Américains sur cent décrochent un diplôme de premier cycle universitaire**
PAR ARTHUR M. HAUPTMAN

DIVERS

- PAGE DU PRATICIEN**
- 28 La représentation d'un *land* allemand auprès de l'Union européenne**
UNE ENTREVUE RÉALISÉE PAR ROD MACDONELL
- PAGE DU PRÉSIDENT**
- 32 Le piège du consensus**
PAR GEORGE ANDERSON



PHOTO/RICH PIRONCELLI

Arnold Schwarzenegger annonce son budget le 14 mai dernier avec en arrière-plan le drapeau de l'éphémère République de Californie (1846). Quelque 161 ans plus tard, le gouverneur réinvente le fédéralisme américain.

Le « Governator » et la révolution californienne

PAR ANDREW MCINTOSH

LASSÉ PAR LES ANNÉES D'INACTION du gouvernement fédéral sur des dossiers qui tiennent à cœur aux 37 millions d'habitants de son État, le gouverneur de la Californie, M. Arnold Schwarzenegger, a décidé de s'attaquer personnellement à quelques-uns des problèmes les plus criants, passant ainsi outre un gouvernement fédéral déjà accaparé par la guerre et les affaires internationales.

En se comportant de la sorte, M. Schwarzenegger s'est métamorphosé : il est passé du statut de vedette hollywoodienne et héros du grand écran, le *Terminator*, à celui d'homme politique d'envergure nationale, un personnage plus sympathique, mais beaucoup plus ambitieux, soit le *Governator*, en se présentant comme le leader d'un État-nation ayant déjà sa place sur la scène internationale.

Jouant des cravates de soie, du sourire éblouissant et de la beauté hollywoodienne qui ont fait sa réputation, M. Schwarzenegger, en politicien avisé qui en est déjà à son deuxième mandat, a entrepris ce que Jonathan Taplin, professeur à l'Université de Californie du Sud, a baptisé *The Bear Flag*

Revolution (la révolution californienne). Cette image renvoie au puissant grizzly qui figure au centre de l'élégant drapeau blanc, rouge et brun de l'État, souvenir de la République de Californie dont l'existence éphémère a précédé son annexion par les États-Unis en 1850.

Dévolution en vue

« Un phénomène important se déroule en Californie », a récemment écrit M. Taplin dans un article. « Une expérience d'envergure en terme de fédéralisme, conduite par un gouverneur républicain et un Parlement démocrate, prend forme sous nos yeux, et il s'agit de la première rupture avec une culture politique américaine qui, depuis 1932, centralise le pouvoir à Washington. »

Et M. Taplin d'ajouter « Le gouverneur et de nombreux citoyens de notre État sont arrivés à la conclusion que la seule avancée possible pour la République américaine consiste en une forme extrême de dévolution. »

L'idée de rétrocéder des compétences aux États et aux villes des États-Unis est dans l'air depuis des années, mais M. Schwarzenegger

est devenu le nouveau champion national de ce mouvement encore balbutiant, parce qu'il « met franchement à l'essai le nouveau fédéralisme. »

Ce fut cependant un autre acteur hollywoodien entré en politique, feu le président Ronald Reagan, qui, en 1983, consacra une bonne part de son discours sur l'état de l'Union à une proposition radicale, soit de rétrocéder de larges compétences fédérales aux États et aux villes des États-Unis. Les critiques libéraux de l'époque avaient tourné cette idée en ridicule en la présentant comme rien de moins qu'un repli global en matière de progrès des politiques sociales.

Deux décennies plus tard, le gouvernement de M. Bush semble dépassé par l'ampleur des conséquences du legs reaganien, à en croire un commentaire sur le nouveau fédéralisme publié dans le *San Francisco Chronicle* dont l'auteur est Dennis Herrera, un juriste de San Francisco.

M. Herrera y affirmait qu'en abandonnant certains pouvoirs auparavant attribués à la fédération ou simplement en se contentant de ne rien faire, le Congrès a ouvert la voie à des États comme la Californie et certaines de ses mégapoles, lesquelles ont ainsi pu lancer et mener à leur terme des réformes politiques

Andrew McIntosh est rédacteur adjoint des nouvelles locales au quotidien *The Sacramento Bee*, un journal publié par McClatchy Co. dans la capitale de l'État de Californie.

et législatives audacieuses sur des questions qui autrefois ne convenaient pas aux initiatives régionales.

Enrayer le réchauffement climatique

Depuis son arrivée au pouvoir en 2003, M. Schwarzenegger et son gouvernement, travaillant de concert avec des sénateurs et des congressistes démocrates partageant leurs préoccupations, ont répondu à la litanie des doléances présentées par des Californiens et des entreprises progressistes décontentées par l'absence de progrès réalisés sur les principaux dossiers, qu'ils soient régionaux, nationaux ou internationaux.

Le gouverneur s'est attaqué à la pollution de l'air et au réchauffement du climat en faisant adopter des lois régionales visant à réduire les niveaux d'émissions de gaz d'échappement et le taux de dioxyde de carbone, travaillant avec le premier ministre britannique Tony Blair, lequel ne lui a pas ménagé ses compliments. Il a également pris la décision inusitée d'envoyer un message de félicitations à Gordon Campbell, le premier ministre de la Colombie-Britannique, une province canadienne, à la suite de l'adoption de mesures rigoureuses visant à endiguer les changements climatiques par le gouvernement libéral de ce dernier.

À en croire M. Schwarzenegger, il n'était tout simplement plus acceptable pour les Californiens et leurs familles de continuer à fermer les yeux sur les niveaux de pollution et la qualité de l'air, comme cela se faisait depuis des années, et il fallait faire quelque chose. Pourquoi ?

« La pollution diminue notre productivité et augmente nos coûts de santé », a-t-il affirmé l'an dernier aux parlementaires et aux contribuables californiens. « Quand un enfant sur six dans la Vallée centrale (*Central Valley*) doit aller en classe avec un inhalateur, le moment est venu de considérer qu'un air pur fait partie de nos infrastructures essentielles. Nous disposons déjà de la technologie nécessaire à la propreté de l'air, et je crois qu'il est temps de l'utiliser. »

Toutefois, des critiques remettent en cause le parcours de M. Schwarzenegger en tant que défenseur de l'environnement, avançant qu'il perd peu sur la scène publique en proposant des initiatives à long terme contre le réchauffement climatique qui font passer en arrière-plan sa mauvaise performance à court terme en matière environnementale.

Il reste qu'il a apporté un soutien ferme aux solutions de remplacement comme l'énergie solaire, ainsi qu'à des normes de construction écologiques et des carburants à base d'hydrogène, et qu'il a appuyé la recherche sur les cellules souches et mobilisé des milliards de dollars pour son financement et la mise en valeur de ses avantages.

Après avoir dans un premier temps refusé

de le faire, M. Schwarzenegger a même décidé de relever le salaire minimum dans l'État bien au-dessus de la norme fédérale, affirmant que le temps était venu pour les millions de travailleurs californiens les moins bien payés de profiter de la prospérité de l'État.

Tout cela, le gouverneur l'a souvent entrepris en prenant le risque d'entrer en conflit avec le programme néoconservateur du gouvernement de M. Bush à Washington et de s'attirer les foudres du monde des affaires.

Gouverneur républicain dans un État où les démocrates, qui bénéficient de l'appui des syndicats, disposent de majorités tant au sein de l'Assemblée législative que du Sénat, il a dû marcher sur des œufs au cours des débats sur les politiques et la réglementation. Il a cultivé d'étroites relations personnelles et professionnelles avec d'importants démocrates, dont Fabian Nunez, président de l'Assemblée législative et représentant de la région de Los Angeles. Ils sont en fait devenus si proches que M. Schwarzenegger a fait l'objet de critiques de la part de membres de son parti qui lui reprochent de se plier aux volontés de M. Nunez. L'embauche de Susan Kennedy, démocrate de longue date et ex-adjointe du prédécesseur de M. Schwarzenegger, Gray Davis, n'a guère amélioré la situation.

Une politique étrangère « californienne » ?

L'agressivité militaire des États-Unis sous la présidence de George W. Bush ayant exacerbé l'antiaméricanisme à travers le monde, le gouverneur en a conclu qu'il était temps que son gouvernement et lui-même, tout comme les entreprises californiennes, se dissocient de la doctrine de M. Bush. La raison en est simple : dès le moment où vous haïssez les États-Unis, il devient bien plus facile de rejeter son industrie du spectacle, sa technologie et ses logiciels.

Il a donc effectué des missions commerciales en Chine, en Israël, au Japon, au Mexique et, plus récemment, au Canada. Ces missions avaient pour objectif d'encourager le commerce et le tourisme; de discuter d'approches visant à réduire les effets du changement climatique tout en stimulant la croissance économique; et de trouver des façons d'innover en matière de financement des infrastructures.

Le cœur des industries de la connaissance et du divertissement étant basé à Hollywood et à Silicon Valley, ce ne fut donc une surprise pour personne que M. Schwarzenegger ait mis toute son énergie à repositionner la Californie comme un « eldorado prospère

et pacifique. » La Californie est devenue la sixième économie mondiale, un partenaire commercial fiable et un port d'accueil pour tous les immigrants, ainsi qu'un État doté de compétences technologiques de classe mondiale et en mesure d'influer sur les normes nationales.

« Bien que les industries automobiles, pétrolières et bancaires se soient jointes au gouvernement de M. Bush pour demander à la justice de suspendre les nouvelles normes californiennes, à l'heure actuelle aucun tribunal n'a encore annulé la moindre loi de l'État », explique M. Taplin.

Jamais peut-être Arnold Schwarzenegger ne s'était encore investi dans une entreprise aussi audacieuse, voire téméraire, que cette année, quand il a décidé de mettre fin à l'anarchie entourant les soins de santé en Californie, où 6,5 millions de familles à bas revenus ne disposent pas de la moindre couverture médicale.

M. Schwarzenegger a promis de trouver une solution bipartisane « à la californienne » de laquelle le reste de la nation pourrait s'inspirer.

Mais pourquoi donc s'attaque-t-il à ce dossier titanesque ? Le gouverneur a expliqué que l'inaction du gouvernement fédéral avait rendu intenable la situation dans son État, tant financièrement que socialement. Un seul exemple : les factures médicales impayées représentent la première cause de faillites personnelles en Californie.

Les citoyens disposant d'une assurance-



À Beijing, en novembre 2005, Arnold Schwarzenegger, gouverneur de la Californie, prononce un discours dans lequel il cherche à promouvoir des relations commerciales plus étroites entre la Chine et la Californie.

maladie et les entreprises qui les emploient paient également chaque année la somme colossale de 14,7 milliards USD en impôts déguisés pour couvrir et soigner ceux qui ne sont pas assurés. Un hôpital de Los Angeles, auquel M. Schwarzenegger a rendu visite, est aux prises avec quelque 60 millions USD en factures impayées en raison de consultations en salles d'urgence.

[SUITE À LA PAGE 31]



GOVERNMENT OF TAMAUlipas

Trois gouverneurs d'États mexicains célèbrent l'édition 2007 de la *cabalgata*, une cavalcade inter-États qui a lieu au mois de mars. À partir de la gauche : Eugenio Hernandez Flores, gouverneur de Tamaulipas; Humberto Moreira Valdés, gouverneur de Coahuila; et Natividad Gonzalez Paras, gouverneur de Nuevo León.

Le pays se mobilise contre les barons de la drogue

La mise en œuvre du plan de Calderón pourrait durer des années

PAR LISA J. ADAMS

LE JOUR OÙ ILS ONT CHEVAUCHÉ DE concert à l'occasion d'une fête annuelle en l'honneur de la région, les gouverneurs des trois États mexicains frontaliers du nord du pays ont présenté l'image idyllique des traditions et de l'unité nationales. Un détail ne cadrerait toutefois pas : les centaines de policiers régionaux et fédéraux armés jusqu'aux dents, embusqués à chaque coin de rue et jusque sur les toits pour assurer leur protection. La fête traditionnelle de la *cabalgata*, une sorte de parade équestre, célèbre une communauté d'intérêts et de culture, mais cette année pour sa septième édition ils ont tenu à lui conférer une portée plus profonde : il s'agit pour eux de serrer les rangs contre les redoutables trafiquants de drogue qui ont transformé leurs communautés en un véritable champ de bataille.

Comme jamais auparavant, les 31 États de la fédération mexicaine se sont mis à collaborer, entre eux ainsi qu'avec le gouvernement fédéral, pour combattre ces cartels sans foi ni loi, aux ressources financières illimitées, engagés dans une lutte féroce pour s'assurer la mainmise sur les filières de contrebande les plus lucratives et prêts à commettre sans le moindre scrupule des actes de violence toujours plus brutaux contre les autorités policières, corrompues et sous-équipées, qui sont censées les contrôler. « En ce qui concerne le trafic de drogue, nous allons poursuivre la lutte, et pour cela nous devons tous nous y

mettre », a déclaré Natividad Gonzalez Paras, le gouverneur du Nuevo León à la fin mars 2007 lorsqu'il s'est joint à ses homologues des États de Coahuila et de Tamaulipas pour cette chevauchée de 53 kilomètres à travers la région.

À l'issue des deux jours de *cabalgata*, les autorités des États de Coahuila, Durango, Chihuahua, Tamaulipas et Nuevo León, rejointes par celles du Texas (É.-U.), ont fait savoir qu'elles avaient conclu 19 accords de coopération, dont l'un porte sur l'échange de renseignements et l'organisation d'opérations conjointes de lutte contre le crime organisé.

Des barrages contre les trafiquants

À peine quelques jours plus tard, les autorités de Monterrey, la capitale du Nuevo León, ont annoncé qu'elles allaient collaborer avec les États limitrophes pour dresser des barrages sur les routes afin de capturer les trafiquants de drogue au moment où ils franchissent la frontière. Raison invoquée : l'assassinat de neuf personnes dans la ville en moins de 48 heures, parmi lesquelles deux chefs des forces de police. L'État septentrional de Durango, qui a un taux élevé de criminalité, a fait de même avec les États de Coahuila et de Sinaloa, ses voisins.

En février, la Conférence nationale des gouverneurs (CONAGO) a publié une « déclaration de sécurité publique » proclamant sa

« détermination totale à unir ses forces et ses ressources à celles du gouvernement fédéral; son engagement sans faille à présenter un front commun, résolu et inébranlable prouvant qu'aucune organisation criminelle ne saurait faire vaciller la nation mexicaine ».

Cela n'a pas toujours été le cas. Par le passé, les gouvernements mexicains, qu'ils soient municipaux, régionaux ou nationaux, n'ont jamais coopéré; ils s'entre-déchiraient ou se renvoyaient la balle. « Légalement, les États et les villes auraient eu la possibilité de coopérer, mais cela n'a jamais produit aucun résultat », explique Maria del Rosario Castro Lozano, directrice de l'Institut national du fédéralisme et du développement municipal (INAFED), une agence du ministère mexicain de l'Intérieur. « Les États disaient : « Cela ne relève pas de notre responsabilité, mais de celle du gouvernement fédéral, » ou alors les municipalités prétendaient que cela relevait de la compétence des États et non de la leur. Ce n'est plus le cas », affirme M^{me} Castro. « De nos jours, la sécurité publique est la responsabilité de tous. Les gouvernements échangent des renseignements et coordonnent mieux leurs opérations, qu'elles soient préventives ou punitives. » Deux raisons essentielles permettent de comprendre ce renouveau de la coopération : une prise de conscience de plus en plus aiguë de l'impossibilité pour les États d'affronter seuls l'hydre de la drogue, et l'insistance du président Felipe Calderón pour que la sécurité publique devienne la priorité au pays.

Lisa J. Adams est correspondante de l'*Associated Press* à Mexico. Au cours des sept dernières années, elle a effectué de nombreux reportages au Mexique et en Amérique centrale.

Il s'agit d'une lutte à grande échelle. Les cartels rivaux du Sinaloa et du Golfe se sont lancés dans une guerre sanglante pour s'assurer le contrôle des filières et d'un marché intérieur en pleine expansion, prenant pour cibles aussi bien les membres de l'autre cartel que les forces de l'ordre. À en croire des officiels, les trois premiers mois de l'année en cours ont été le théâtre de près de 500 décès liés à la drogue au pays. Ces mêmes officiels expliquent en partie cette montée de la violence par les luttes intestines menées par ceux qui cherchent à s'emparer du pouvoir auquel ont dû renoncer les hauts responsables des cartels arrêtés au cours des dernières années. Plus de 70 policiers figurent au nombre des victimes, comme l'a rappelé Francisco Javier Santos Arreola, député et membre de la Commission de sécurité publique de la Chambre basse.

« Le problème est devenu si préoccupant qu'il laisse les États désemparés et les contraint à rechercher l'aide d'autres États », soutient Jorge Chabat, un expert en stupéfiants de la ville de Mexico rattaché au Centre d'études économiques et d'enseignement. « Tout indique qu'ils collaborent désormais bien mieux que par le passé. »

De la sorte, depuis son entrée en fonction le 1^{er} décembre 2006, le président Calderón, représentant le parti conservateur de l'Action nationale (PAN), a dépêché plus de 24 000 troupes pour combattre le crime organisé, notamment dans les États de la Basse-Californie, de Nuevo León, de Tamaulipas et de Sinaloa au nord, ceux de Guerrero et du Chiapas au sud, sans oublier l'État d'origine du président, le Michoacan, situé au centre du pays. Il a souligné que la guerre contre les narcotrafiquants ne sera gagnée qu'au prix d'une coopération constante et de longue haleine entre les forces de police locales, régionales et nationales. « Il est indispensable que nous travaillions tous la main dans la main, » a rappelé M. Calderón en janvier dernier au cours d'une réunion de gouverneurs et de hauts responsables de la sécurité.

Réforme des forces policières

La « Plateforme Mexique » représente une pièce essentielle dans la stratégie de lutte contre le crime du président Calderón. Il s'agit d'un plan visant à créer une banque de données nationale accessible aux trois ordres de gouvernement qui rassemble des renseignements sur le trafic de stupéfiants. Il a également proposé de réorganiser les forces de police nationales et les services de police de tous les États et du district fédéral de Mexico, en instaurant des normes internationales en matière de formation, des tests pour éliminer les éléments corrompus, ainsi que des technologies de pointe.

« L'idée est que toutes les forces de police du Mexique – locales, régionales et bien évidemment fédérales – atteignent un niveau

permettant de restaurer la confiance de la population envers ses services de police », a expliqué le président avant de proposer une réorganisation fondamentale du système judiciaire mexicain, gangrené depuis des années par la corruption, l'inefficacité et un manque de responsabilité publique. Les réformes envisagées, dont certaines requièrent l'approbation du Congrès, comprennent l'oralité des procédures, les programmes de protection des témoins et l'élaboration d'un code pénal unifié pour tout le pays. À l'heure actuelle, chaque État dispose du sien, et M. Calderón a rappelé que trop de divergences entre les définitions des infractions et les peines encourues créent souvent « des échappatoires permettant aux criminels de passer entre les mailles de la justice ».

Les États du Mexique se mettent à coopérer

En fait, explique Jorge Chabat, la collaboration entre les États et le gouvernement fédéral a été envisagée en 1995 déjà dans le contexte



Un officier de l'Agence fédérale d'enquête du Mexique monte la garde devant les articles saisis dans le cadre de rafles liées au trafic de stupéfiants effectuées au pays en avril.

du tout nouveau système national de sécurité publique, un mécanisme qui proposait lui aussi la mise sur pied d'une banque nationale de renseignements. Le problème qui s'est cependant posé tant à l'époque qu'ensuite avec Vicente Fox, le prédécesseur du président Calderón, tenait au fait que « certains États ne fournissaient aucun renseignement et d'autres des informations incomplètes, de sorte que le système n'a jamais pu fonctionner d'une manière efficace. Il n'y avait aucun mécanisme obligeant quiconque à participer : tout se passait sur une base plus ou moins volontaire. »

Le financement a représenté un obstacle supplémentaire. À en croire M^{me} Castro, d'INAFED, les fonds fédéraux censés renforcer les forces de police en les dotant de nouveaux équipements ou en améliorant leur formation, n'ont souvent pas atteint leur but en raison d'un système qui permettait aux États de répartir les subventions comme bon leur semblait. Par opposition, le nouveau programme d'aides fédérales aux États, proposé par M. Calderón et approuvé par le Congrès,

destine les fonds à des projets et des buts bien précis. Des audits seront même organisés pour vérifier que les autorités locales ont bien utilisé les fonds dans le but prédéterminé.

Le président Calderón a également instauré le dépistage obligatoire de la consommation de drogues dans les services de police, ainsi qu'un système contrôlant le degré auquel les États se conforment aux instructions en ce qui a trait aux renseignements qu'ils doivent communiquer à la base de données nationale.

Obtenir l'appui du législatif

À l'instar de son successeur, M. Fox avait présenté au Congrès tout un ensemble de réformes législatives et judiciaires, mais celles-ci ont été contrecarrées par le fait que son propre parti ne disposait de la majorité dans aucune des deux Chambres, sans oublier la résistance des partis d'opposition qui ont également torpillé ses réformes en matière d'énergie, de fiscalité et de travail. Le président Calderón pourrait bien se révéler plus fortuné. Son parti bénéficie actuellement d'une majorité tant à la Chambre basse qu'au Sénat, et le président, un politicien de carrière, a déjà démontré une capacité à négocier avec ses adversaires qui avait fait défaut au président Fox. Le nouveau budget fédéral 2007 proposé par le président a été adopté sans encombre par le législatif fédéral, qui a en outre récemment donné son aval à une révision suggérée par le président portant sur le système de pensions de la fonction publique — la première réforme fédérale d'envergure au pays depuis plus de dix ans. Il n'en demeure pas moins que l'obtention d'un consensus politique ne représente jamais que la première étape permettant d'amorcer les réformes de la police, de la justice et du système pénitentiaire qui seront nécessaires pour lutter avec succès contre le crime organisé. Même si elles sont approuvées, la mise en œuvre de telles actions prendra encore des années.

Entre-temps, les tout puissants gangs de narcotrafiquants ont fait savoir qu'ils ne se laisseraient pas démanteler si facilement. Cette année, rien qu'entre le 6 février et le 2 avril, les crimes liés au trafic de stupéfiants ont fait plus d'une vingtaine de victimes, parmi lesquelles 12 policiers, la fille d'un général assassinée à Mexico, deux prétendus indicateurs à Cancun, et deux supposés membres de cartels — la décapitation de l'un de ces derniers a été filmée et diffusée à grande échelle.

Le président Calderón a juré de se battre. « Nous ne baisserons jamais les bras, ni devant les provocations, ni devant les attaques. » a-t-il rappelé lors d'un récent discours d'encouragement aux troupes combattant les cartels de la drogue. « Pas de quartier pour les ennemis du Mexique. »

Deux nouvelles lois restreignent l'immigration en Suisse

BY CAROLINE ZUERCHER



REUTERS/STEFAN MERNUTH

MISE À JOUR

Mise à jour : après l'entrée en vigueur des deux lois

Depuis que la Loi sur l'asile et la Loi sur les étrangers ont été approuvées par référendum en septembre 2006, les groupes de défense des droits des réfugiés en Suisse peuvent se vanter d'avoir fait quelques gains. À Genève, en avril dernier, un groupe de vigilance ayant pour mandat de consigner toutes les erreurs commises par les autorités fédérales en matière de réfugiés a été mis sur pied. Leur premier rapport a fait état de sept cas d'erreurs judiciaires. Dans le canton de Vaud, des permis de travail ont finalement été accordés aux Kuljanins, une famille de réfugiés bosniaque. Une ordonnance d'expulsion avait été émise à leur égard en janvier 2005, mais une pétition réunissant 1 500 signatures a en partie persuadé Berne d'accorder le droit d'asile à cette famille.

Les Suisses en général sont divisés en ce qui a trait aux droits des réfugiés, et leur Cabinet fédéral l'est tout autant. Le 1^{er} mai, Micheline Calmy-Rey, socialiste et ministre fédérale des Affaires étrangères, a mis Christoph Blocher, membre de l'Union démocratique du centre et chef du Département fédéral de la justice et de la police, au défi d'accorder le droit d'asile à 1000 ressortissants irakiens. Entre-temps, le gouvernement de la Suisse a instauré un impôt spécial de 10 pour cent sur les salaires des demandeurs d'asile afin de recouvrer les coûts liés au processus de demande d'asile.

Christoph Blocher, chef du Département fédéral de justice et de police de la Suisse, répond aux questions des journalistes à la suite d'une réunion du Cabinet à Berne en avril. Son ministère est responsable des nouvelles lois restreignant l'immigration des réfugiés récemment approuvées par plébiscite.

LE 24 SEPTEMBRE 2006, LES SUISSES SE sont prononcés en faveur d'une nouvelle loi sur les étrangers et d'une révision du droit d'asile (*lire encadré*). La campagne qui a précédé ce vote a été tendue. Nous allons bafouer des droits fondamentaux, ont averti les opposants en brandissant des traités internationaux. Faux, ont rétorqué les artisans du changement, en insistant sur les abus. Après la défaite, les défenseurs des étrangers ont annoncé leur volonté de suivre de près l'application des nouvelles règles. Entre les vingt-six cantons qui forment la Suisse, la mise en œuvre pourrait varier fortement.

Une de ces lois visait à restreindre le droit d'asile en Suisse au moyen d'une révision de la Loi sur l'asile. L'autre proposait d'adopter une nouvelle loi sur l'immigration, soit une loi sur les ressortissants étrangers qui se substituerait à la loi adoptée en 1931.

La Suisse n'est pas la seule nation à être blâmée pour la façon dont elle traite ses demandeurs d'asile. En 2005, le Conseil oecuménique des églises a dénoncé ce qu'il appelle « la tendance à criminaliser les réfugiés, les demandeurs d'asile et les migrants. »

L'organe ecclésiastique reprochait particulièrement à l'Australie, aux Bahamas, au Canada, à l'Italie, à la Malaisie, à l'Afrique du Sud, aux États-Unis et à d'autres pays européens non spécifiés leurs pratiques non seulement restrictives, mais également discutables en la matière.

En Suisse, comme dans beaucoup de pays fédéraux, le droit d'asile relève du fédéral, et l'organe responsable est l'Office fédéral des migrations.

Trois ans avant l'entrée en vigueur de la loi controversée, le Parlement helvétique a décidé de faire des économies en supprimant l'aide sociale aux demandeurs d'asile frappés d'une décision de non-entrée en matière. Ces migrants, dont la requête est jugée non fondée selon une procédure accélérée, sont désormais surnommés les NEM. Ils ne touchent plus qu'une aide minimale, dite d'urgence. Fournie essentiellement en nature, elle assure uniquement la survie de ses bénéficiaires, et ce, avec un seul but : les faire quitter la Suisse au plus vite. Ce système est géré par les cantons, qui reçoivent un soutien financier de la Confédé-

[SUITE À LA PAGE 27]

Journaliste en Suisse depuis neuf ans, **Caroline Zuercher** travaille pour la rubrique nationale du principal journal de langue française du pays.

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 Sundeep 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 consacrera 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

TABEAU 1 : QUI TIEN T 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

TABEAU 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					
Secteur privé	1,0 %	0,8 %	1,2 %	***	1,3 %
Tous les secteurs	0,1 %	0,8 %	0,1 %	***	1,0 %
	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	Hautement 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

Qualité et financement adéquat, deux éléments essentiels pour les universités

Besoins urgents en matière d'enseignement supérieur



REUTERS/GEORGE ESIRI

Des étudiants de l'Université d'Ibadan se réjouissent lors d'une cérémonie de collation des grades.

AU NIGERIA, L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR A ÉTÉ MODELÉ par le parcours politique du pays, qui a connu en quelques décennies la colonisation, une première république (1960), une guerre civile, l'irruption des militaires dans la vie politique avec leur quête de l'unité nationale, quelques décennies de boom pétrolier et d'effondrement des cours du pétrole, et finalement le retour à un gouvernement civil en 1999. Cette évolution a laissé des traces sur de nombreux aspects de l'enseignement supérieur, comme le choix des disciplines, les politiques d'admission, la réglementation, l'autonomie, la recherche, la syndicalisation et les réformes. À travers l'histoire du pays, l'enseignement supérieur a représenté une fonction conjointe du fédéral et des régions. Même sous le régime militaire, cette concurrence des compétences a été comprise de la sorte, bien qu'elle n'ait pas toujours été respectée.

Le premier établissement d'enseignement supérieur du Nigeria a été le Collège Yaba, ouvert en 1934 par le gouvernement colonial avant tout dans le but de former des diplômés disposant de compétences techniques de niveau moyen.

Il a été suivi en 1948 par le Collège universitaire d'Ibadan. Aussitôt l'indépendance proclamée, une demi-douzaine d'universités et quantité de collèges techniques, d'écoles polytechniques et d'écoles normales ont vu le jour.

Depuis les années 1960, le portrait de l'enseignement supérieur nigérian s'est beaucoup modifié, tant en termes d'envergure que de la répartition des types d'établissements. Le nombre d'universités est en effet passé de cinq en 1962 à 88 en 2007, le nombre d'écoles techniques et polytechniques de quatre en 1964 à 85 en 2007, et le nombre de collèges de quatre en 1964 à 64 en 2007.

Chacun des types d'établissement se retrouve dans chacune des sphères – fédérale, régionale et privé. Cette expansion du secteur de l'enseignement supérieur est liée à l'accroissement du nombre d'entités constitutives au Nigeria, qui est passé de quatre dans les années 1960 à 12 dans les années 1970, puis à 36 dans les années 1990, triplant donc de 1960 à 1970, puis encore de 1970 à 1990.

Kole Shettima est le directeur du bureau africain de la Fondation John D. et Catherine T. MacArthur à Abuja, au Nigeria. Il est également coprésident de la *Higher Education Initiative in Africa*. Il enseigne à l'Université Maiduguri au Nigeria, à l'Université de Toronto et à la *Ohio State University*. Il est également titulaire d'un doctorat de l'Université de Toronto.

Le secteur de l'enseignement supérieur au Nigeria est caractérisé par un taux élevé de syndicalisation. De nombreux syndicats sont affiliés les uns aux autres, ce qui permet des grèves de solidarité. Dès lors, les grèves nationales se sont révélées fréquentes dans ce secteur, particulièrement au sein des universités. De fait, les syndicats universitaires, surtout ceux qui regroupent le personnel enseignant, se sont imposés comme une des rares organisations dotées d'un rang social suffisamment élevé pour défier le pouvoir militaire.

L'agrément peut être retiré

La plupart des établissements sont réglementés par des organisations nationales habilitées à contrôler la qualité de l'enseignement universitaire dans leurs territoires de compétence respectifs. Les disciplines et les programmes qui ne reçoivent qu'un agrément partiel sont censés voir leurs déficiences corrigées dans un court laps de temps, tandis que ceux auxquels l'agrément a été refusé ne seront pas pris en compte dans la délivrance des diplômes.

Pour avoir le droit d'entrer à l'université, au collège ou à l'école polytechnique, tous les étudiants doivent se soumettre à un examen organisé par le Conseil conjoint des admissions et des immatriculations (*Joint Admissions and Matriculation Board, JAMB*). Aux termes de la Constitution de 1999, les admissions et le recrutement du personnel enseignant des établissements d'enseignement supérieur doivent refléter la diversité du pays.

Dans le secteur de l'enseignement supérieur, la recherche n'a bénéficié que d'un soutien limité, et les gouvernements successifs ne sont jamais parvenus à débloquer suffisamment de fonds. Une approche plus systématique a été annoncée récemment, avec la proposition d'instaurer un Conseil national de la recherche et du développement disposant de cinq milliards de dollars destinés à subventionner la recherche par voie de concours.

Préserver les caprices de la politique et des politiciens, les universités ont bénéficié d'une autonomie substantielle durant la période coloniale et pendant la décennie qui l'a suivie. Mais l'incursion des militaires dans la vie politique en 1966, avec sa propension à la centralisation, a contribué à restreindre cette autonomie. Ainsi, les directeurs généraux des établissements d'enseignement supérieur sont nommés par le président du pays ou par le gouverneur de l'État, sur la recommandation des conseils de direction.

[SUITE À LA PAGE 12]

CAHIER SPÉCIAL

L'enseignement supérieur



Le pouvoir est passé des États au gouvernement fédéral, avant qu'une collaboration ne s'instaure.

Démocratisation de l'éducation, hausse de l'endettement étudiant



REUTERS/DAVID GRAY

Supriya Pillai, chercheuse à l'Université de Nouvelle-Galles-du-Sud, révèle un nouveau panneau solaire de sa création qui génère plus d'électricité que les panneaux actuellement sur le marché.

PAR DERYCK M. SCHREUDER

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.

À l'instar de la fédération australienne dans son ensemble, qui est passée en un siècle du statut extrêmement décentralisé qui était le sien lors de sa fondation à celui d'une des fédérations actuellement les plus centralisées du monde, les universités du pays ont vécu un destin très révélateur des vicissitudes du pouvoir fédéral.

Avant 1901, l'Australie se composait de colonies fondées et gouvernées indépendamment les unes des autres, quoique dans le giron de l'Empire britannique. Notons que le modèle canadien avait été proscrit en raison de son excessive centralisation. Chaque colonie disposait de son propre gouvernement dépendant de la Couronne, aménagement qui comportait, cela va de soi, les services publics de base comme la santé et l'instruction publique, y compris les universités. Ces structures de type colonial ont tout simplement été transférées à la nouvelle fédération créée en 1901. Les anciennes colonies sont devenues des États d'Australie et les questions d'éducation sont restées de leur compétence. Ainsi, il a été déterminé que les universités relèveraient des États – et qu'elles seraient financées par les fonds publics de ces derniers et régies par leurs lois.

Bien plus tard, en 1974, le gouvernement fédéral travailliste de Gough Whitlam à tendance réformatrice, invoquant l'intérêt national, a repris en main le fonctionnement des universités australiennes. De fait, la prise de contrôle s'est révélée mesurée et la forme fédérale préservée. Il faut dire que l'ingérence croissante du fédéral dans les questions universitaires depuis le mandat du gouvernement libéral de

M. Menzies deux décennies plus tôt avait laissé présager les événements de 1974. Les questions de financement, d'aide financière aux étudiants et d'attribution de ressources à la recherche se trouvaient au cœur de cette transformation.

Les États conservent une certaine marge de manœuvre

Les changements opérés en 1974 ont donc préservé certains aspects-clés de la mainmise des États sur leurs universités, sous la forme d'un fédéralisme pragmatique qui se voulait subtil, mais n'en représentait pas moins une politique complexe qui a perduré jusqu'à nos jours. Le gouvernement fédéral est devenu la source de financement prépondérante des établissements d'éducation supérieure et de l'aide financière aux étudiants. La loi sur le soutien à l'éducation supérieure (*Higher Education Support Act, HESA*) de 2003 en est le plus récent exemple.

Aujourd'hui encore, un aspect non négligeable des aménagements de 1901 demeure en place. Les Parlements des États continuent à pourvoir à l'accréditation des nouvelles universités et à fonctionner comme les gardiens des lois traitant de leur création et de leur gestion.

La bipolarité proprement atavique du système australien – financement national et gestion locale – a même survécu à la véritable révolution apportée à l'éducation supérieure par le Livre blanc du ministre travailliste Joe Dawkins en 1988.

En sa qualité de membre-clé du gouvernement de MM. Hawke et Keating de 1983 à 1995, Joe Dawkins a réformé l'enseignement supérieur en Australie, transformant en système d'éducation de masse ce qui était autrefois réservé à une élite. Ce changement, conjugué à une politique contestée concernant l'attribution de fonds nationaux à la recherche, a changé la face du secteur de l'enseignement supérieur en Australie. Cette démocratisation du système d'éducation a ouvert les portes des universités à plus d'étudiants, ce qui entraîné une hausse des inscriptions et a fait en sorte que 50 pour cent de la population en âge de fréquenter l'université s'y inscrivent.

Dawkins a mis fin à la nature élitiste des universités

Plus déterminant encore, il a mis fin à la division entre les collèges d'études supérieures et l'ancien système des universités, doublant ainsi d'un jour à l'autre le nombre d'établissements d'enseignement supérieur, qui sont passés de 19 universités publiques aux 38 actuelles (plus trois établissements privés). Même les détracteurs de Dawkins ont applaudi les dimensions d'équité et d'ouverture de ses réformes. Et ce legs perdure : quelque 20 pour cent des Australiens ont décroché

CAHIER SPÉCIAL

L'enseignement supérieur



Professor Deryck M. Schreuder, prof., FAHA FRHS LL. D., a été formé à l'Université d'Oxford, où il était boursier de Rhodes. Il dirige l'Agence australienne pour la qualité des universités (AUQA) et est professeur de recherche à la Faculté d'éducation de l'Université de Sydney. Il a été vice-chancelier de deux universités australiennes, président de la Commission australienne des vice-chanceliers et président de l'Académie australienne des sciences humaines.

un diplôme d'études supérieures, une augmentation de 250 pour cent depuis 1996, et la population estudiantine a fait un bond lui permettant presque de franchir le million (si l'on inclut quelque 250 000 étudiants payants venus de l'étranger).

Une révolution du financement est venue accompagner les changements découlant du principe de l'usager payant. Le gouvernement fédéral a fait valoir qu'une expérience universitaire n'était pas simplement un bien public, mais également un bien privé. Le Plan de contribution à l'éducation supérieure (*Higher Education Contribution Scheme, HECS*) a été introduit en même temps que la démocratisation des études. Cet ingénieux régime de frais de scolarité à retardement a été basé sur des prémisses égalitaristes, selon lesquelles l'éducation supérieure serait « gratuite au départ, » mais qu'il conviendrait ensuite de la rembourser sous forme d'une dette de formation réclamée en fonction du revenu touché après l'obtention d'un diplôme. Aux termes du HECS, la dette moyenne pour un diplômé se monte actuellement à 10 500 AUD (8 751 USD) et le seuil de revenu pour le remboursement est fixé à 39 825 AUD. (Certains étudiants doivent plus de 50 000 AUD selon un nouveau plan appelé *FEH-HELP*)

Le temps est venu de l'université à caractère entrepreneuriale. Nombre des principales universités australiennes reçoivent actuellement moins de 25 pour cent de leurs budgets du gouvernement de Canberra, le reste provenant principalement des frais de scolarité, des autres frais et de leurs activités internationales.

En bref, les fortes pressions en faveur de la centralisation du fédéralisme australien depuis la Deuxième Guerre mondiale sont devenues de plus en plus insistantes.

Encore faut-il le faire fonctionner


Un mécanisme consultatif essentiel permet d'assurer le fonctionnement de ce système singulièrement australien en s'assurant que tous les éléments des politiques soient mis en place. Il s'agit du Conseil ministériel de l'éducation, de l'emploi, de la formation et de la jeunesse (*Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs, MCEETYA*).

Les changements politiques d'importance concernant les universités doivent être approuvés par le MCEETYA. Les États y sont majoritaires et peuvent ainsi imposer un veto sur les initiatives fédérales. Le gouvernement de Canberra, lui, doit délier les cordons de sa bourse pour faire en sorte que les choses avancent.

La qualité, c'est l'affaire de tous

Les membres du MCEETYA sont les principaux gardiens de l'Agence australienne pour la qualité des universités (*Australian Universities Quality Agency, AUQA*.) Celle-ci forme un organisme doté de la personnalité morale qui relève du MCEETYA. L'AUQA est dirigée par un conseil d'administration nommé à la fois par le MCEETYA, le gouvernement fédéral, le secteur universitaire, les établissements d'enseignement non autorisés à décerner des titres universitaires, le monde des affaires et la communauté.

Et la fédération elle-même ? Elle ne cesse d'aller de l'avant. Un véhément éditorial publié récemment dans le *Sydney Morning Herald* du 10 mars 2007 — intitulé *States of disarray : it's time to fix the federation* (États en panne : il est temps de réparer la fédération) — plaidait pour une réforme constitutionnelle majeure. Il soutenait que, dans leur soif de suffrages, les politiciens avaient « créé un ensemble de responsabilités partagées à la fois disparate et décousu, » surtout en ce qui concerne les politiques de l'éducation. Mais quant à savoir si ce projet se réalisera et, le cas échéant, l'impact qu'il aura sur les universités et dans quelle mesure cela permettrait d'améliorer systématiquement les aménagements actuels, tout cela reste encore à vérifier.

Les démocraties fédérales 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. 

NIGERIA [SUITE DE LA PAGE 10]

La gratuité de l'enseignement ne peut plus continuer


Le financement de l'enseignement supérieur représente un autre domaine dans lequel l'absence d'autonomie institutionnelle se manifeste clairement. Avec l'augmentation des revenus pétroliers dans les années 1970, le gouvernement fédéral a pris en charge certaines universités d'État et a supprimé les frais de scolarité. En conséquence, ces établissements sont devenus extrêmement dépendants du centre pour la plupart de leurs besoins. Il n'est cependant plus possible de continuer à leur fournir un soutien d'une telle envergure.

En dépit de l'incapacité du gouvernement à faire face aux contraintes budgétaires les plus minimales, la politique de la gratuité de l'enseignement demeure en vigueur. Et pourtant les salaires sont souvent payés en retard, et les établissements en sont réduits à dépendre des allocations mensuelles versées par la capitale de leur État.

Un système éprouvé de bourses d'études fédérales et régionales a existé jusque dans les années 1980, époque à laquelle les cours du pétrole se sont effondrés. Le gouvernement fédéral a bien tenté de relancer les bourses d'études, mais son initiative a fait long feu en raison de l'imprévoyance et du manque de compétences en gestion. Les bourses d'études et de formation accordées par les États sont plus faciles à obtenir. Chose regrettable, ces soutiens ne sont pas dotés de fonds suffisants, de sorte que des milliers d'étudiants parfaitement qualifiés se trouvent dans l'incapacité de fréquenter des établissements d'enseignement supérieur en raison de leurs coûts prohibitifs. Progressivement, les enfants des familles démunies sont écartés du système. Les universités privées demandent jusqu'à 7 000 \$ en frais de scolarité, et très peu d'entre elles offrent de l'aide financière aux étudiants. La plupart des parents qui envoient leurs enfants dans des écoles privées ne le font pas pour la qualité de l'enseignement, mais plutôt en raison de l'instabilité des établissements publics.

Une réforme du secteur de l'enseignement supérieur s'impose

M^{me} Obiageli Ezekwesili, nommée ministre de l'Éducation en 2006, a proposé toute une série de réformes d'envergure, y compris un projet controversé visant la consolidation de nombreux établissements d'enseignement supérieur. Le projet prévoit que tous les collèges fédéraux et les écoles polytechniques (à deux exceptions près) deviennent des satellites des campus universitaires. Selon ses partisans, les avantages de ce plan de consolidation consistent en une économie sur les coûts due à la réduction du nombre d'agences et autres organes administratifs chargés de la supervision. À long terme, cela devrait également permettre d'augmenter de 50 pour cent le nombre de nouveaux inscrits. Les critiques du modèle portent sur le manque d'infrastructures et la qualité médiocre de l'enseignement dans plusieurs collèges et polytechniques. On suggère aussi qu'il s'agit d'un projet de la Banque mondiale puisque M^{me} Ezekwesili y occupera un poste dès 2007.

Quels que soient les résultats de ce plan de consolidation, il est absolument urgent de réformer en profondeur l'enseignement supérieur au Nigeria, de manière à permettre à ce secteur de croître et de prospérer. Comme l'a rappelé la ministre Ezekwesili, la crise que traverse le Nigeria est nationale, et non simplement liée à l'éducation. Le nouveau président élu devrait déclarer l'état d'urgence en matière d'instruction publique. S'attaquer au dossier de la qualité de l'enseignement et de la sécurité de son financement, à la fois par des sources publiques et privées, fera certainement partie de ses priorités. Mais il devra en aller de même avec la question de l'équité, sans oublier une réflexion destinée à savoir si l'approche traditionnelle de la gratuité des cours dans les institutions publiques, de pair avec l'aide financière limitée qui est offerte aux étudiants, est véritablement de nature à offrir des occasions de formation à des populations traditionnellement mal desservies. Le Nigeria doit s'intéresser aux expériences qui ont été réalisées dans d'autres pays, de manière à découvrir comment il pourrait améliorer tout à la fois l'équité et la qualité de son enseignement supérieur, tout en transcendant l'influence traditionnelle de la politique et des politiciens. 

Des millions de places à créer

PAR SUDEEP BANERJEE

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

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

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

Centralisation et décentralisation

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

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

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

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

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

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

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

Répartir les charges

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

CAHIER SPÉCIAL

L'enseignement supérieur



Les préoccupations du gouvernement central se tournent désormais vers le contrôle de la qualité et les questions de financement.

Les universités conjuguent démocratisation et décentralisation



REUTERS/MARCELO POZO

Les chefs des unités constituantes de l'Amérique latine, de l'Espagne et du Portugal se réunissent dans le cadre du Sommet ibéro-américain tenu en octobre 2005 à l'Université de Salamanca, un établissement fondé en 1218 par le roi Alfonso IX de León.

PAR FRANCISCO MICHAVILA ET JORGE MARTÍNEZ

AL'HEURE ACTUELLE, L'ORGANISATION DE L'ÉTAT espagnol repose sur la Constitution de 1978 qui en fait une monarchie parlementaire. Politiquement et administrativement, son territoire est divisé en municipalités, en provinces et en communautés autonomes. Celles-ci représentent l'équivalent des États ou des provinces dans un système fédéral.

L'Espagne a opéré son retour à la démocratie lors des premières élections qui ont suivi la dictature du général Franco ; en 1977, un Parlement a été élu pour la première fois en 41 ans. Ce scrutin a ouvert une période connue sous le nom de Transition, qui a culminé avec la rédaction d'une nouvelle Constitution adoptée en 1978, point de départ de l'actuelle période démocratique. Cette Constitution a permis la création des communautés autonomes, et avec elle la dévolution et la décentralisation de certaines fonctions gouvernementales, les autres restant aux mains du gouvernement fédéral, désigné en Espagne sous le nom d'État ou de gouvernement central. En ce qui concerne l'éducation supérieure, le transfert s'est opéré entre 1985 et 1996.

Le système universitaire espagnol se compose de 73 établissements, dont 50 sont publics, 7 gérés par l'Église catholique et 16 privés. Il existe également un secteur plus modeste, soit celui qui englobe les écoles professionnelles et techniques, de même que les établissements enseignant les beaux-arts, les langues et le sport. Les établissements publics sont fréquentés par 90 pour cent des étudiants de premier cycle de même que 95 pour cent de ceux qui préparent un doctorat. Voilà qui permet de mieux mesurer l'importance de ces dernières, qui jouent au surplus un rôle majeur dans le domaine de la

recherche puisqu'elles emploient 40 pour cent de tous les chercheurs du pays.

L'autonomie des universités versus les exigences de Madrid

La Constitution espagnole de 1978 a reconnu la liberté académique et l'autonomie des universités, qui sont profondément enracinées dans la tradition du pays en dépit des 40 années de dictature du général Franco – ou précisément à cause d'elles. L'autonomie des universités porte tant sur les questions académiques que financières et administratives.

Depuis 1983, date à laquelle fut adoptée la Loi sur la réforme universitaire, les universités espagnoles ont subi de très importants changements en ce qui concerne leur gestion, aussi bien que leur coordination et leur organisation à l'intérieur du système d'enseignement supérieur. De nouvelles réformes ont été entreprises en 2001 et en 2007, qui ont modifié les fonctions et les attributions des principaux acteurs de la politique universitaire, tout en préservant la prépondérance de la triade composée du gouvernement central, des communautés autonomes et des universités elles-mêmes.

Par l'entremise de son ministère de l'Éducation et de la Science, le gouvernement central est chargé de rédiger les lignes directrices de la politique universitaire. Le ministère cumule plusieurs rôles-clés, parmi lesquels la définition des critères d'admission, le développement et la gestion du système d'attribution des bourses et des subventions, la conception et la mise en œuvre de la politique en matière d'innovation et de contrôle de la qualité, sans oublier la validation des diplômes. Enfin, deux universités publiques relèvent directement du gouvernement central.

De son côté, la compétence des communautés autonomes s'étend aux aspects suivants :

- administrer et réglementer le système universitaire sur leurs territoires;
- planifier le financement et les services offerts par les universités sur leurs territoires;

CAHIER SPÉCIAL

L'enseignement supérieur



Francisco Michavila est professeur de mathématiques appliquées et directeur de la Chaire UNESCO de gestion et politique universitaires à l'Université polytechnique de Madrid (Espagne).

Jorge Martínez est vice-directeur de la Chaire UNESCO de gestion et politique universitaires à l'Université polytechnique de Madrid (Espagne).

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

Vers la démocratisation

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

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

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

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

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

Le financement est surtout local

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

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

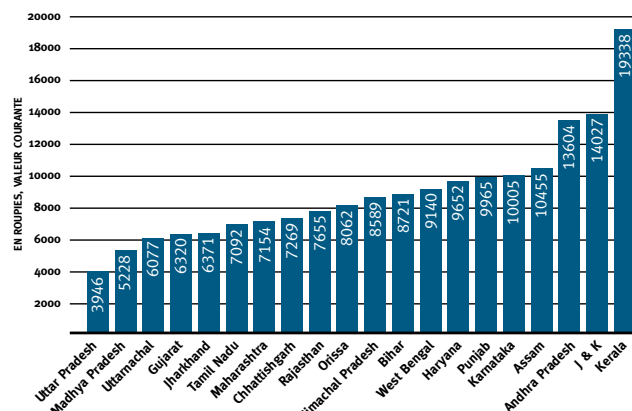
Il existe autant de modèles de financement que de communautés autonomes. Ils sont aussi variés que les combinaisons possibles entre les critères pour l'attribution des ressources et les mécanismes de leur répartition.

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

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

INDE [SUITE DE LA PAGE 13]

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



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

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

Contrôle de la qualité

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

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

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

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

Des changements fulgurants dans trois pays européens

De grands changements sont dans l'air tant en Allemagne, qu'en Suisse et en Belgique alors que les trois pays cherchent à s'adapter aux nouvelles exigences en matière de formation supérieure.

L'Allemagne transfère des compétences à ses *länder*

PARMI TOUS LES PAYS FÉDÉRAUX DU MONDE, l'Allemagne pourrait bien posséder le système d'éducation supérieure dont la mutation est la plus rapide. Sur les 82 millions d'habitants que compte le pays, environ deux millions fréquentent actuellement des programmes d'éducation supérieure, qu'il s'agisse d'universités ou de hautes écoles techniques ou professionnelles appelées *Fachhochschulen*. Parmi ces étudiants, deux tiers sont inscrits dans 121 universités et établissements équivalents, alors que 197 *Fachhochschulen* accueillent le tiers restant. L'Allemagne dispose également d'un système très élaboré et renommé de formation professionnelle. De manière générale, l'approche allemande se caractérise par son conservatisme, bien que son système subisse actuellement une transformation radicale sous les coups de boutoirs de la globalisation et de nombreuses autres pressions.

Jusqu'à tout récemment encore, le système universitaire allemand s'était volontairement montré très homogène, au point que les diplômés ne se sont en général jamais identifiés à un établissement en particulier. Les formations de cinq ans étaient toutes présumées équivalentes et les établissements fondamentalement égaux. Aux termes de la Loi fondamentale – la Constitution allemande adoptée après la deuxième Guerre mondiale – l'instruction publique relève des *länder*, l'équivalent d'États ou de provinces, mais la tentation de disposer d'un système homogène au niveau national s'est révélée suffisamment forte pour qu'un Conseil national soit mis sur pied dès 1948, de manière à coordonner les politiques sur l'éducation supérieure. Il en est résulté l'adoption de ce que la Loi fondamentale appelle une législation-cadre fédérale établissant des normes et définissant des pratiques que les *länder* sont chargés d'appliquer, ces derniers disposant cependant d'une certaine marge de manœuvre. Même les salaires, établis par le gouvernement fédéral, sont identiques d'un bout à l'autre du pays.

Les *länder* endossent une responsabilité nouvelle

En Allemagne, le financement de l'instruction publique relève en premier lieu des *länder*, alors que le financement de la recherche dépend

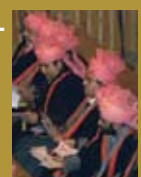
du gouvernement fédéral. Et même si les subventions consacrées aux chercheurs pris individuellement sont soigneusement évaluées et contrôlées par des comités scientifiques, l'hypothèse de travail retenue consiste à présumer une large égalité entre les universités quant à leurs capacités de recherche.

En raison de ce postulat d'égalité fondamentale de toutes les universités, il était difficile pour le système allemand de se plier aux exigences de la Déclaration de Bologne, notamment celles qui visaient à établir des normes communes pour les diplômes, les crédits et le contrôle de la qualité. Tout au contraire, la tradition germanique consistait à laisser chaque établissement libre de se prononcer sur la formation suivie dans un autre établissement. L'Allemagne se montrait également rétive au principe reconnu dans de nombreux autres pays, selon lequel certaines universités devaient être identifiées comme des centres d'excellence internationalement reconnus en matière de recherche et d'éducation supérieure, ou alors encouragées à le devenir. Elle n'appréciait pas non plus particulièrement la concurrence entre les établissements ; cette attitude a fini par susciter la crainte que l'Allemagne soit désavantagée dans un environnement économique globalisé devenu ultra compétitif.

Tout a changé à la fin de l'année 2006 lorsque plusieurs modifications constitutionnelles sont venues modifier en profondeur les relations entre le gouvernement fédéral et les *länder* pour ce qui a trait à l'éducation supérieure. Ces réformes ont été motivées par la volonté de régler en partie le problème d'enchevêtrement constitutionnel entre les deux ordres de gouvernement. Elles ont donné lieu à un compromis au terme duquel une autorité non négligeable en matière de politiques a été transférée aux *länder*, en compensation pour la réduction de leur capacité à imposer un veto sur les lois fédérales. Partie intégrante de ces tractations, les *länder* se sont également engagés à endosser la responsabilité des politiques et des lois touchant à l'éducation supérieure, à condition que cela se révèle conforme à la Déclaration de Bologne. En conséquence, la traditionnelle formation quinquennale de premier cycle de l'Allemagne sera remplacée dès 2010 par un cursus de quatre ans qui sera suivi d'une maîtrise au second cycle.

CAHIER SPÉCIAL

L'enseignement supérieur



Richard Van Loon a servi en qualité de président et de chancelier de l'Université Carleton (Ottawa) de 1996 à 2005. Il a également été sous-ministre délégué auprès du ministère de la Santé, ainsi que du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Il a enseigné les sciences politiques à l'Université Queen's et l'administration publique à l'Université Carleton ainsi qu'à l'Université d'Ottawa. Il détient un doctorat en sciences politiques de l'Université Queen's.

Instauration de frais de scolarité

Ces changements affecteront le financement des établissements d'une manière qui est loin d'être négligeable. De manière à offrir une plus grande diversité, certains établissements seront promus au rang de centres d'excellence et pourront ainsi bénéficier de financements spéciaux pour la recherche, la plupart d'entre eux demeurant comme par le passé versés par le gouvernement fédéral. Une autre composante servant traditionnellement à préserver l'égalitarisme du système se trouve sur le point de disparaître : l'absence de frais de scolarité. Certains *länder* ont commencé à les percevoir (habituellement à raison de 500 euros par trimestre), et il semble bien qu'ils pourraient grimper à 3 000 euros dans toute l'Allemagne au cours de la prochaine décennie.

Tout cela représente une véritable révolution, mise en mouvement par les pressions de la concurrence internationale, mais aussi, du moins peut-on l'imaginer, par un désir d'accentuer la décentralisation et la souplesse du système allemand.

Les étudiants qui s'acquitteront de frais de scolarité plus élevés constateront certainement une différence, et les diplômés arriveront sur le marché avec une formation différente de leurs prédécesseurs, à tout le moins sur le papier. Les *länder* les plus démunis éprouveront bien des difficultés pour financer leurs établissements d'enseignement supérieur au même niveau que les plus fortunés, ce qui pourrait entraîner une accentuation des différences régionales en matière de



Le président de l'Allemagne, Horst Köhler, accueille des étudiants à l'Université de Tübingen en février 2007.

développement économique, peut-être en contrepartie d'un accroissement de la croissance économique nationale à long terme. Il est impossible de prédire si, dans une dizaine d'années, ce système se sera révélé meilleur ou pire que le précédent – et l'évaluation dépendra en partie de l'importance relative conférée à l'équité des résultats par opposition à l'excellence que postule la concurrence –, mais ce qui est certain c'est qu'il sera différent.

La Suisse débourse davantage par étudiant

PAR RICHARD VAN LOON

LA CONFÉDÉRATION SUISSE EST SOUVENT DÉPEINTE COMME très décentralisée, et historiquement son mode de gestion de l'éducation supérieure correspond bien à cette description. De récentes modifications constitutionnelles ont affecté ce domaine et, bien qu'elles aient été lancées par les cantons, elles pourraient paradoxalement entraîner un renforcement de l'influence du gouvernement central (ou Confédération). En revanche, ce qui semble certain c'est que ces changements gouvernementaux vont augmenter l'autonomie institutionnelle et les responsabilités en matière de gestion.

En 2004-2005, quelque 200 000 Suisses sur une population totale de 7,5 millions d'habitants fréquentaient un établissement d'enseignement supérieur, des universités pour environ deux tiers d'entre eux et des hautes écoles spécialisées pour l'autre tiers. Le pays abrite dix universités dépendantes des cantons et financées par ceux-ci, de même que deux écoles polytechniques fédérales soutenues par la

Confédération. Celle-ci demeure la première source de financement pour la recherche universitaire, mais elle ne finance qu'un huitième environ des coûts de formation. La mobilité des étudiants est encouragée par des transferts péréquatifs intercantonaux reflétant le différentiel des coûts pour les jeunes qui étudient loin de leur domicile.

Le soutien financier de la Suisse à ses universités est le plus élevé par étudiant de tous les pays de l'OCDE, soit actuellement environ 25 000 USD par année. Ce montant se compose presque intégralement de fonds publics – 1,6 pour cent du PIB, de sorte que la Suisse dispose de l'une des plus lourdes charges d'éducation supérieure dans le monde. Cette situation découle de la taille réduite du système et du niveau relativement bas des frais de scolarité, ce qui implique que davantage de fonds doivent provenir de sources publiques pour en couvrir les coûts.

La Déclaration de Bologne transforme l'Europe

Occasionnellement, la Confédération a tenté de renforcer son influence sur l'éducation supérieure, mais ses tentatives ont été tenues en échec par la division des responsabilités au sein du gouvernement fédéral, où deux départements (ministères) se partagent le soutien à l'éducation supérieure et à la recherche. Les experts ne cessent de s'interroger pour savoir si, dans les faits, les complications résultant de cette duplication des compétences au sein du gouvernement se révèlent beaucoup plus contraignantes que celles dues à la coexistence dans un si petit pays de 26 cantons s'occupant tous d'éducation supérieure.

La Suisse a signé la Déclaration de Bologne, qui a révolutionné l'enseignement supérieur à travers le continent, notamment par l'établissement de normes communes pour les diplômés, les crédits et le contrôle de la qualité en Europe. Il apparaît clairement que le processus actuellement en cours pour harmoniser le système suisse avec les exigences de Bologne, de même que la globalisation croissante de l'éducation supérieure, ont conduit les cantons suisses à renforcer leur coopération et à intégrer leurs systèmes universitaires. De manière à encourager une collaboration encore plus étroite à tous les niveaux de l'instruction publique, les cantons ont proposé



Des étudiants à leur arrivée sur le site de l'Université de Zurich. Un nombre record d'étudiants étaient inscrits au trimestre débutant en octobre 2006, soit 24 000.

une modification constitutionnelle, adoptée en mai 2006, qui pourrait bien avoir un impact significatif sur la manière dont les gouvernements suisses appréhendent l'éducation supérieure.

Dans son nouvel article 61a, la Constitution de 1999 consacre un « espace suisse de formation » au sein duquel Confédération et cantons « coordonnent leurs efforts et assurent leur coopération par des organes communs et en prenant d'autres mesures », et cela dans toutes les branches de l'instruction publique. Et bien qu'en Suisse les compétences résiduelles reviennent aux cantons, l'article 63a (alinéa 3) prévoit que la « Confédération et les cantons veillent ensemble à la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles ». Il oblige de surcroît la Confédération et les cantons à conclure des accords et déléguer « certaines compétences » à des organes communs. Il se conclut (alinéa 5) en affirmant que si « la Confédération et les cantons n'atteignent pas les objectifs communs par leurs efforts de coordination, la Confédération légifère sur les niveaux d'enseignement et sur le passage de l'un à l'autre, sur la formation continue et sur la reconnaissance des institutions et des diplômes ».

Comme cette modification constitutionnelle est toute récente, il n'y a pas encore d'accord portant sur les compétences pouvant être déléguées aux organes communs et, bien que la tradition de la coopération intercantonale soit fort ancienne en Suisse, cette clause pourrait fournir à la Confédération des instruments lui permettant de réglementer l'enseignement supérieur. Il est intéressant de voir que le système suisse, hautement décentralisé, et le système allemand, largement centralisé, se rapprochent l'un de l'autre sous la pression de forces extérieures. Il vaut également la peine de noter que ces deux pays ont été capables de recourir à des modifications constitutionnelles pour apporter les changements nécessaires. Comme le savent tous ceux qui étudient le domaine du fédéralisme, des modifications constitutionnelles nécessitent un degré élevé de coopération entre les niveaux de gouvernement, et le domaine de l'enseignement supérieur a été considéré suffisamment important tant par l'Allemagne que par la Suisse pour que les deux pays y parviennent.

En Belgique, les communautés sont les moteurs du changement

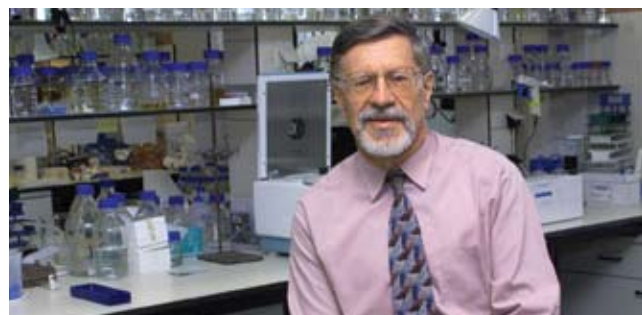
PAR ADRIE DASSEN

HISTORIQUEMENT, LA SOCIÉTÉ BELGE S'EST CARACTÉRISÉE par un triple clivage. Sur le front socio-économique, le travail et le capital se sont fait face. Linguistiquement, les Flamands néerlandophones et les Wallons francophones se sont combattus avec acharnement. Du point de vue idéologique, les catholiques d'un côté, les libéraux et les socialistes de l'autre ont manifesté de sérieux désaccords. Toutes ces divisions ont marqué le paysage politique de la Belgique.

Dans les années 1950, un conflit idéologique majeur a menacé de paralyser le fonctionnement du système. Les catholiques d'un côté, les libéraux et les socialistes de l'autre, se sont violemment affrontés pour le financement de l'enseignement catholique et le contrôle de l'instruction publique. Entre 1950 et 1954, le gouvernement chrétien-démocrate a ébauché un cadre financier très favorable aux écoles et aux universités catholiques, et a tenté de mettre la main sur l'éducation non confessionnelle. Mais, en 1954, les socialistes et les libéraux, vainqueurs des élections nationales, ont formé une coalition qui s'est empressée de renverser les décisions du précédent gouvernement. Les législatives de 1958 ayant conduit à une impasse, les politiciens catholiques, socialistes et libéraux se sont vus contraints de trouver un compromis baptisé « Pacte scolaire ». Celui-ci est devenu une loi garantissant tout à la fois le financement public de l'éducation catholique et la neutralité confessionnelle de l'éducation publique.

On passe de trois clivages à un seul

Les trois oppositions qui ont fragmenté la vie sociale et politique de la Belgique se sont graduellement polarisées sous la forme d'un seul antagonisme majeur, celui qui oppose la Flandre à la Wallonie. Cette convergence des trois clivages a rendu possible la résolution du problème par l'entremise de la régionalisation et de la fé-



REUTERS/NATHALIE KOULISCHER

Walter Fiers, un chercheur belge, dans son laboratoire de l'Université de Ghent. Il dirige une équipe qui a développé un vaccin universel à une seule dose contre la grippe (influenza), ce qui rendrait obsolètes les vaccins annuels.

déralisation. Ce processus de réforme, qui a débuté dans les années 1960, s'est étendu sur une période de plus de vingt ans. Finalement, en 1988-1989, une modification constitutionnelle a fait passer la Belgique du statut de pays unitaire à celui de fédération composée de trois régions (la Wallonie, la Flandre et Bruxelles-Capitale) et de trois communautés (néerlandophone, française et germanophone). Ces dernières – les unités constituantes fondées sur la langue – sont compétentes pour les matières dites « personnelles », comme la culture, l'éducation, la coopération nationale et internationale, et bien entendu la politique linguistique. Quant aux régions – les unités constituantes à base territoriale – elles sont compétentes pour les questions dites « territoriales », comme l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement. L'instruction publique a été attribuée aux communautés.

Le financement des universités et des établissements de formation professionnelle incombe également aux communautés. Tant chez les francophones que chez les néerlandophones, on pratique surtout un système forfaitaire, mais cela pourrait bien changer. Le gouvernement flamand a proposé une nouvelle loi sur le financement comportant quatre éléments : un financement

Adrie Dassen est chercheuse associée auprès du Centre d'études politiques en matière d'éducation supérieure de l'Université de Twente, aux Pays-Bas.

Claudia Magalhaes, assistante à l'enseignement à l'Université fédérale de Rio de Janeiro, dispose un modèle du dinosaure *Amazonsaurs maranhensis*, dont les restes, vieux de 110 millions d'années, ont été découverts dans la forêt amazonienne par des chercheurs de l'Université.



REUTERS/BRUNO DOMINGOS

Trois quart des étudiants fréquentent de coûteux établissements privés.

Des mesures fiscales pour les étudiants défavorisés

PAR JACQUES SCHWARTZMAN

DANS UN BRÉSIL POURTANT PRODIGE EN RESSOURCES naturelles, le fossé qui sépare riches et pauvres se révèle un lourd handicap à plusieurs titres, et notamment en ce qui concerne son système d'éducation supérieure.

Le Brésil forme une république fédérale de 180 millions d'habitants comportant 26 États et un District fédéral qui abrite la capitale fédérale, Brasilia, siège des trois branches du pouvoir – le législatif, l'exécutif et le judiciaire.

Aux termes de la législation brésilienne sur l'instruction publique, le pouvoir est largement centralisé, les États ne conservant qu'une autonomie réduite.

Au Brésil, l'éducation supérieure ne fait que refléter les inégalités, les rejetons des familles privilégiées ayant beaucoup plus de chances que les autres de fréquenter les meilleures universités. Le pays doit donc relever un défi de taille : améliorer l'équité de son système d'éducation supérieure sans pour autant en sacrifier la qualité, et tout cela dans une fédération immense et complexe.

Le Brésil a trouvé une façon novatrice de remédier en partie au problème de l'iniquité : il offre un allègement fiscal aux institutions privées et sans but lucratif, lesquelles offrent à leur tour des rabais ou des bourses aux étudiants défavorisés. À long terme, quelque 400 000 étudiants pourraient profiter de ce programme, soit environ 10 pour cent des étudiants inscrits dans les établissements d'enseignement supérieur au pays.

Il existe environ 2 000 établissements d'éducation supérieure au Brésil. Grosso modo, 10 pour cent de ces établissements sont publics, mais ils sont fréquentés par environ un quart de tous les étudiants du niveau supérieur. Il s'agit en grande majorité d'universités, créées et financées par le gouvernement et dont l'enseignement est gratuit. Les 90 pour cent restants sont formés d'institutions privées, pour la plupart des collèges et des centres universitaires (écoles polytechniques), dans lesquels sont inscrits les trois quarts des étudiants. On y retrouve des institutions communautaires, sans but lucratif, confessionnelles et philanthropiques qui bénéficient de l'appui des autorités locales ainsi que des entités privées à but lucratif. Le statut fiscal constitue une

importante distinction entre les institutions communautaires et les autres institutions privées. On ne leur réclame en effet aucun impôt sur le revenu, ni charges sociales ou autres contributions. Les institutions privées sans but lucratif ne peuvent se soustraire qu'à l'impôt sur le revenu.

Le rôle du gouvernement fédéral dans l'instruction publique touche en premier lieu l'éducation supérieure. De fait, il conserve très peu de responsabilités dans les autres niveaux de l'instruction publique. Ainsi, Brasilia finance 87 établissements fédéraux d'éducation supérieure. Au Brésil, les États sont avant tout responsables de l'enseignement primaire, et ils définissent les priorités pour les écoles secondaires. Les États subventionnent et gèrent également 75 établissements d'éducation supérieure, parmi lesquelles 32 universités. Les collectivités locales sont également impliquées, puisqu'elles financent 62 établissements d'éducation supérieure.

CAHIER SPÉCIAL

L'enseignement supérieur



Fonds garantis par la Constitution

La Constitution fédérale de 1988 contient des directives s'appliquant à tous les établissements d'enseignement supérieur, qu'ils soient fédéraux, régionaux ou locaux. À ce titre, les universités publiques doivent associer l'enseignement, la recherche et les services d'extension, et offrir un enseignement gratuit dispensé dans des établissements officiels. La Constitution exige du gouvernement fédéral qu'il consacre au moins 18 pour cent de ses ressources fiscales à l'instruction publique dans son ensemble. Les dépenses d'éducation consenties par les États et les collectivités locales doivent correspondre à 25 pour cent au moins de leurs ressources fiscales. La Constitution fédérale prévoit au surplus que des fonds publics ne doivent être utilisés que pour les écoles publiques, communautaires et confessionnelles, de même que pour les universités et les activités de recherche. Les institutions privées d'éducation supérieure peuvent dès lors obtenir des subventions fédérales provenant d'agences nationales de développement, dans des buts de formation et de recherche.

Les universités fédérales et les autres établissements d'éducation supérieure regroupent la recherche, le développement, l'enseignement au premier cycle ainsi que des cours de deuxième cycle et de spécialisation. La plupart des membres du corps enseignant universitaire disposent de maîtrises ou de doctorats.

Les coûts par étudiant demeurent relativement élevés, soit quelque 10 000 USD. Bien qu'elles relèvent du droit privé, les fondations régionales de recherche ont habituellement été instituées par les établissements fédéraux d'éducation supérieure.

Jacques Schwartzman, qui dirige le Centre d'éducation supérieure à l'Université fédérale du Minas Gerais, est également un ancien membre du Conseil national de l'éducation.

Il existe de considérables différences entre les universités des États, mais il reste que toutes offrent la plupart de leurs cours en soirée. Peu de professeurs sont hautement qualifiés, et la majorité d'entre eux enseignent à temps partiel. Les établissements d'éducation supérieure des États reçoivent diverses formes de subventions publiques qui se révèlent notoirement insuffisantes.

La croissance du secteur privé s'avère plus rapide

Les institutions privées forment le secteur de l'enseignement supérieur présentant la croissance la plus rapide de tout le Brésil, avec des inscriptions qui n'ont cessé d'augmenter depuis 1990 pour atteindre près de deux millions d'étudiants (la moitié de toutes les inscriptions) à l'heure actuelle. Pour les institutions privées, la principale source de financement demeure les frais de scolarité payés par les étudiants du premier cycle. Dans plusieurs institutions privées, les frais de scolarité enregistrent actuellement une tendance à la baisse en raison d'une certaine pression sur les prix due à la concurrence. Dans ce contexte, peu d'investissements peuvent encore être consacrés aux études de second cycle et à la recherche. La plupart des établissements privés sont organisés sous la forme de collèges ou de centres universitaires, qui offrent en principe de bons cours aux étudiants de premier cycle.


Plusieurs agences nationales de développement patronnent divers types de recherches et offrent des bourses aux étudiants poursuivant une maîtrise ou une formation doctorale. En règle générale, les programmes et les projets de recherche sont soumis à un sévère processus de révision par les pairs. Un vaste programme fédéral est chargé d'évaluer les cours de premier cycle, mais il n'a pas encore été étendu à ceux du second cycle.

C'est en premier lieu par les mécanismes de financement des études que l'on tente de relever le défi des inégalités au Brésil. Dans le secteur public, l'éducation demeure gratuite à tous les niveaux, municipal, régional et national. En conséquence, les établissements fédéraux drainent plus que leur part de candidats en raison de leur qualité supérieure. Résultat : les étudiants les mieux formés (et disposant des plus hauts revenus) s'inscrivent habituellement dans le secteur public, alors que le reste gravite dans les institutions privées. Tout cela ne fait que renforcer les inégalités inhérentes à la société brésilienne.

En dépit de tous les efforts déjà consentis, dont un programme de bourses pour les étudiants défavorisés, l'équité demeure une priorité. Au second cycle, par exemple, 70 pour cent des étudiants poursuivant une maîtrise ou un doctorat proviennent des 10 pour cent de familles disposant des revenus les plus élevés.

Le Conseil national de l'éducation a pour but de contrôler la qualité et est donc chargé de réglementer et de superviser les établissements fédéraux d'éducation supérieure ainsi que les établissements privés, particulièrement en ce qui concerne l'accréditation des universités et des centres universitaires. De leur côté, les 26 États brésiliens et le District fédéral disposent tous d'un Conseil régional de l'éducation dont la responsabilité première consiste à maintenir la qualité des établissements étatiques, voire à l'améliorer. Il va de soi que ces conseils régionaux, outre leurs activités réglementaires, s'occupent également des accréditations.

Dans le contexte de leurs attributions, les conseils régionaux doivent respecter la Constitution fédérale, et ils ne sont pas obligés de participer au système national d'évaluation. La coopération entre le système fédéral et ceux des États est cependant freinée par les Conseils des États.

Au Brésil, l'éducation supérieure doit affronter encore bien des défis. Les privilèges concédés aux étudiants faisant partie de l'élite, mais aussi aux universités fédérales généreusement subventionnées, excèdent largement ceux fournis aux 90 pour cent d'étudiants inscrits dans d'autres établissements. La qualité demeure également une préoccupation, surtout dès que l'on s'aventure hors du réseau des universités fédérales. Quant à savoir si ces défis peuvent être relevés dans le contexte d'un système fédéral, la question reste posée. 

BELGIQUE [SUITE DE LA PAGE 18]

de base, des fonds incitatifs liés à certaines politiques prioritaires, une participation variable liée à l'enseignement et une autre liée à la recherche. La part variable liée à l'enseignement repose à son tour sur quatre critères : le nombre de nouveaux candidats de premier cycle, le nombre de nouveaux candidats de second cycle, les crédits alloués et le nombre de diplômes décernés. Quant aux fonds octroyés aux universités pour la recherche, ils correspondent à 35 pour cent du financement total, le reste étant réservé à l'enseignement. Le budget total des universités est non limitatif, alors que celui des *Hogescholen* (collèges professionnels et techniques) est fixe. Cette nouvelle loi doit entrer en vigueur en janvier 2008. Du côté de la communauté française, aucun changement du mode de subventionnement n'a encore été proposé.

Les communautés soutiennent les étudiants


En Belgique, le soutien du secteur public aux étudiants s'organise également au niveau des communautés. Tant en Flandre qu'en Wallonie, les frais de scolarité demeurent modestes et de l'aide financière supplémentaire peut être accordée. Le système des bourses d'études représente un important moyen de promouvoir l'accès aux études supérieures.

La Flandre accorde de plus en plus d'attention au rôle des classements et des accréditations dans le choix des étudiants en faveur de telle université ou de tel *Hogescholen*. En 2006, quelques programmes ont reçu une accréditation, mais le gouvernement flamand souhaite qu'ils soient tous passés en revue aussi rapidement que possible par la commission d'accréditation. Dans ce contexte, le ministère flamand participe à un projet-pilote destiné à mettre sur pied un système multidimensionnel de classification des programmes de premier et de deuxième cycles. Cette étude, à laquelle participent également des établissements d'éducation supérieure des Pays-Bas, fait appel à la méthodologie utilisée par la classification allemande CHE.

En 2002, le gouvernement wallon a créé une agence chargée d'évaluer la qualité de l'éducation supérieure. Mais jusqu'en 2004, il n'existait aucune procédure officielle d'évaluation dans la communauté française. En fait, les universités et les hautes écoles disposaient de leurs propres procédures d'auto-évaluation. Le décret qui a pris effet en 2004 a instauré la nouvelle agence qui est entièrement responsable tout à la fois de garantir la qualité et de procéder aux accréditations.

La Déclaration de Bologne a conduit la Flandre à remplacer son système traditionnel par un nouveau cursus comportant deux cycles. L'ancien cycle d'études unique des *Hogescholen* s'est transformé en un seul cycle professionnel, et les études à deux cycles ont pris la forme d'un programme académique de premier cycle suivi d'un programme de maîtrise. Les études universitaires ont également été transformées en deux cycles d'études. En revanche, aucune maîtrise professionnelle n'est prévue pour l'instant dans les *Hogescholen*. La Wallonie a connu un parcours identique. Le nouveau système a été entièrement mis en place et, depuis 2004, les diplômes de premier cycle sont décernés à la fois par les universités et les hautes écoles et couronnent un cursus de trois ans. Désormais, des maîtrises sont également attribuées par la plupart des établissements, et le gouvernement wallon ambitionne de parachever la mise en œuvre des deux cycles d'études pour l'année académique 2007-2008.

Les politiques convergent dans trois pays

La Déclaration de Bologne, la pénurie de financements publics et les revendications pour un contrôle accru au niveau local poussent l'Allemagne, la Suisse et la Belgique dans la même direction. Les changements apportés dans chacun de ces pays pourraient bien faire converger leurs approches de l'éducation supérieure. 

L'enseignement supérieur se décentralise

L'augmentation du nombre d'universités privées révolutionne le système traditionnel

PAR ROBERTO RODRÍGUEZ-GÓMEZ

LES CHANGEMENTS POLITIQUES MAJEURS QUI ONT SECOUÉ LE Mexique au XX^e siècle ont également révolutionné le système d'éducation du pays. Le secteur de l'éducation s'est en effet transformé alors que les Mexicains vivaient une importante transition : d'un régime démocratique à un seul parti, ils sont passés à un système multipartite, et ce, tandis qu'une vague de privatisation déferlait sur la nation.

Avant 1950, les études supérieures ne profitaient qu'à une poignée de Mexicains, et ce, parce qu'il n'existait guère d'établissements d'enseignement supérieur, mais surtout parce que la proportion de la population ayant terminé l'école primaire se révélait bien faible. En 1950, le pays comptait moins de 24 établissements d'enseignement supérieur fréquentés par environ 30 000 étudiants alors qu'à la fin des années 1970, après une période d'extraordinaire expansion, on dénombrait plus de 800 000 inscrits.

Le processus de diversification de l'enseignement supérieur a pris de l'ampleur dans les années 1980, puis s'est intensifié et raffiné dans

les années 1990 et la première décennie du XXI^e siècle. Voici certains des éléments-clés de cette évolution :

- **Augmentation des investissements privés** ayant entraîné une hausse des inscriptions dans les institutions privées. Elles attirent maintenant un tiers des inscriptions totales au pays et 40 pour cent de celles-ci au deuxième cycle. Cette croissance du privé doit beaucoup aux ratés du système public puisque celui-ci n'a réussi ni à répondre à la demande, ni à assurer un contrôle rigoureux de la qualité des programmes d'études.
- **Promotion des programmes d'études en haute technologie dans le secteur public.**
- **Création par le gouvernement fédéral de près de 20 nouveaux établissements publics** dans les États, et ce, en collaboration avec les gouvernements régionaux.
- **Décentralisation des universités régionales publiques**, par exemple en fondant des universités en dehors des capitales.

Par conséquent, les inscriptions aux études supérieures ont plus que doublé entre 1990 et 2006 : elles sont passées de 1,2 million à 2,5 millions.

INSCRIPTIONS AUX ÉTUDES SUPÉRIEURES (2006-07)

	Nombre d'établissements	Nombre d'inscriptions	Pourcentage
ÉTABLISSEMENTS PUBLICS			
Universités fédérales	4	314 625	12,0
Universités régionales	46	802 539	30,7
Universités techniques	60	65 107	2,5
Universités polytechniques	18	7 805	0,3
Universités interculturelles	4	1 742	0,1
Instituts de technologie	211	332 529	12,7
Écoles normales	276	94 051	3,6
Centres publics de recherche	27	3 227	0,1
Autres établissements publics	135	127 087	4,9
Total des établissements publics	781	1 748 712	66,9
ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS			
Universités et écoles privées	1 081	816 508	31,2
Écoles normales	188	48 206	1,8
Total des établissements privés	1 269	846 714	32,4
TOTAL	2 050	2 613 426	100,0

Source : SEP, formulaire 911 (2007, préliminaire)

Réorientation du financement fédéral en 1997

Une modification à la Loi sur la coordination fiscale adoptée en 1997, laquelle faisait partie intégrante du « nouveau fédéralisme » du Mexique, a engendré d'importantes répercussions sur la croissance du secteur de l'éducation supérieure. Elle a instauré le concept de « fonds de soutien », des contributions s'ajoutant à celles déjà versées en vertu du Système national de coordination fiscale qui ont pour but de mieux coordonner les fonctions de perception des impôts et de faciliter la décentralisation des services publics.

Ce nouveau cadre budgétaire précisait également les responsabilités du fédéral et des États relativement aux programmes de dépenses et de surveillance fiscale. Ainsi, les organismes fédéraux calculaient le montant qui serait octroyé à chaque État, et ceux-ci comptabilisaient les fonds reçus. Afin de minimiser les risques que des entités régionales et municipales emploient à d'autres fins les sommes obtenues en vertu de cette loi, une procédure « d'affectation de fonds » a été adoptée et des mécanismes de contrôle ont été mis en place. Cet octroi de ressources financières affectées à l'Éducation a grandement favorisé l'investissement dans ce domaine, d'autant plus que les programmes

CAHIER SPÉCIAL

L'enseignement supérieur



Roberto Rodríguez-Gómez est professeur et chercheur à l'Institut de sciences sociales de l'Université nationale autonome du Mexique ainsi que membre de l'Académie mexicaine des sciences et du Système national des chercheurs. Il détient un doctorat en sciences sociales (sociologie).

La politique du gouvernement révolutionnaire commence à métamorphoser les universités

La Révolution et l'éducation supérieure sont-elles compatibles?



REUTERS/KIMBERLY WHITE

Le président du Venezuela, Hugo Chavez (à gauche), salue certains de ses partisans lors d'une cérémonie se déroulant dans une université de Caracas.

PAR MARIA CRISTINA PARRA-SANDOVAL

EN 1881, LA PREMIÈRE CONSTITUTION DU VENEZUELA A décidé que le pays formerait une fédération. Cependant, la plupart des observateurs sont d'avis que le dénominateur commun de toutes les constitutions ultérieures a été un fédéralisme plus symbolique que fonctionnel, avec pour corollaire une structure très fragile.

L'élection régulière des gouverneurs et des maires dans chacun des 23 États que compte le pays a marqué la réussite la plus manifeste du système. Par ailleurs, certaines compétences ont bel et bien été partiellement transférées par le gouvernement central, particulièrement celles qui sont liées aux services de santé, à l'approvisionnement en eau et en énergie, de même que l'éducation primaire et secondaire. L'éducation supérieure, en revanche, a toujours relevé du gouvernement fédéral. D'aucuns ont baptisé cette manière de faire « fédéralisme centralisé », le pouvoir de l'État central prenant le pas sur le concept de fédéralisme.

En 1998, après quarante ans de régime démocratique, le nouveau gouvernement du président Hugo Chavez a été élu sur la promesse de fonder une nouvelle république. Le premier pas dans cette direction a été l'approbation d'une nouvelle Constitution l'année suivante, laquelle se caractérisait avant tout par une évolution en direction d'une démocratie participative se voulant sociale et ouverte à tous, en lieu et place de la démocratie représentative instituée par l'ancienne Constitution de 1961.

Cependant, on attend encore la décentralisation et le transfert des services publics aux États et aux municipalités promis par le président Chavez. La plupart des observateurs sont d'avis que la nation vénézuélienne se dirige de nouveau vers un gouvernement à tendance centralisatrice et autoritaire.

L'éducation supérieure se présente comme un des dossiers où rien ne semble devoir changer, puisque le gouvernement fédéral continue

d'incarner l'entité publique responsable en premier lieu de ce niveau d'éducation. Le financement, les décisions touchant l'admission des étudiants, la création d'établissements d'enseignement et de nouveaux programmes académiques, autant d'éléments qui relevaient jusqu'en 2002 du ministère fédéral de l'Éducation, ont été transférés au nouveau ministère de l'Enseignement supérieur, créé cette même année. Celui-ci a également repris la répartition des budgets entre les universités, tâche autrefois réservée au Conseil national des universités.

Expansion et diversification

Deux tendances majeures ont caractérisé le parcours vénézuélien en matière d'éducation supérieure au cours des dernières décennies. Premièrement, le système s'est développé, passant des sept institutions qu'il comptait en 1958 aux 169 que l'on dénombre aujourd'hui. Cette croissance a culminé dans les années 1970, le taux moyen d'inscription augmentant de 20 pour cent par an au cours des cinq premières années de la décennie. Deuxièmement, cette expansion s'est accompagné d'une diversification avec la création, après 1971, de nombreux établissements non universitaires (des collèges communautaires et des instituts de technologie) proposant un cursus de trois ans et un débouché plus rapide sur le marché du travail. En conséquence, le système d'éducation supérieure au Venezuela peut désormais se qualifier de bipolaire, comprenant 49 universités et 120 établissements d'enseignement supérieur non universitaire.

Parmi ces 49 universités, six sont des universités officielles autonomes, ce qui signifie qu'elles bénéficient de la liberté académique, organisationnelle, administrative et financière, bien qu'elles dépendent du gouvernement fédéral pour leur financement. Il existe également 43 universités dites expérimentales qui sont directement gérées par le gouvernement central et dont la seule liberté est académique.

Au Venezuela, on trouve plus d'étudiants inscrits dans les universités que dans les établissements non universitaires, soit 58 pour cent du total. Plus de la moitié des universités du pays sont des institutions privées qui n'ont pas très bonne réputation et dont l'impact social est limité, même si elles recueillent un cinquième de toutes les inscriptions. Dans cet ordre d'idées, plus de la moitié des établissements non universitaires du pays sont également privés, enregistrant 70 pour cent des inscriptions dans ce secteur.

CAHIER SPÉCIAL

L'enseignement supérieur



Maria Cristina Parra-Sandoval, sociologue, est actuellement professeure titulaire à l'Université de Zulia à Maracaibo, au Venezuela, et responsable de la recherche en éducation supérieure.

Un système dépendant largement du gouvernement fédéral

Le gouvernement fédéral finance tous les établissements publics d'éducation supérieure, tant pour l'enseignement que pour la recherche. La Constitution du pays leur interdit de demander aux étudiants de premier cycle d'acquiescer des frais de scolarité. En revanche, elles sont autorisées à le faire pour les études de second cycle mais, dans la plupart des cas, ces frais demeurent peu élevés en comparaison avec les montants exigés par les institutions privées.

La clé de répartition fédérale pour la distribution de fonds aux établissements d'enseignement n'est pas fondée sur des indicateurs de qualité mais sur les inscriptions, le ratio entre étudiants et corps professoral, l'encadrement administratif, et les obligations croissantes engendrées par les retraites anticipées. Les subventions fédérales, sous forme de bourses, représentent aussi la principale source d'aide financière aux étudiants. L'État de Zulia constitue une exception : son gouverneur, Manuel Rosales, qui avait mené une campagne infructueuse contre le président Chavez lors des élections de 2006, a mis sur pied un programme d'aide financière aux étudiants des universités privées.

Une grande partie des fonds consacrés à l'éducation supérieure au Venezuela, comme d'ailleurs pour de nombreux autres services publics, découle des revenus du pétrole. Cette dépendance vis-à-vis de l'or noir ainsi que les multiples hausses des cours du pétrole au fil des ans ont fait en sorte que les dépenses liées à l'éducation supérieure au Venezuela sont relativement élevées, soit 2,4 pour cent du PIB. Les revenus du pétrole ont en outre fourni les fonds nécessaires à l'octroi de bourses et de prêts étudiants, un domaine dans lequel les États du Venezuela n'avaient pratiquement rien entrepris.


Le gouvernement fédéral représente également le principal soutien à la recherche consacrée aux sujets qu'il considère comme essentiels pour le développement national.

D'autres domaines restent sous la coupe du gouvernement central, comme la procédure d'admission, régie par le Test d'aptitude académique. Ce test mesure les capacités des candidats dans des domaines comme la lecture, le calcul et la compréhension, et son résultat détermine la répartition des étudiants entre établissements d'enseignement et métiers. De nombreux observateurs ayant critiqué ce test, jugeant qu'il accentuait l'exclusion, il a récemment été supprimé par le gouvernement fédéral.

La révolution fait son entrée à l'université

Le gouvernement vient de faire connaître sa politique en matière d'éducation supérieure pour les prochaines années. Selon ce nouveau plan, chaque État abritera une université spécialisée dans un domaine spécifique du savoir : sciences de la santé, sciences fondamentales, sciences économiques, sciences humaines, langues et tourisme, pétrole, prévention des catastrophes et sécurité humaine. Plusieurs des stratégies déjà mises en place seront également poursuivies.

Ce faisant, le gouvernement fédéral renforce sa mainmise sur toutes les matières touchant à l'éducation supérieure. Nombreux sont les observateurs à considérer qu'il s'agit là d'un retour en arrière, dans la mesure où le pays se dirigeait vers un modèle moins centralisé avant que ne débute la présente période révolutionnaire.

À l'heure actuelle, il ne semble rester que bien peu de place pour la négociation entre un gouvernement fédéral centralisateur et des États qui ont perdu l'essentiel de la maigre autonomie qu'ils avaient pu s'assurer précédemment. De la sorte, il paraît évident que dans le dossier de l'éducation supérieure, comme d'ailleurs dans celui de toutes les autres fonctions gouvernementales, le gouvernement fédéral mettra en œuvre des politiques permettant d'imposer le « socialisme du XXI^e siècle » correspondant à la vision idéologique du président Chavez. L'enseignement supérieur au Venezuela semble être un instrument tout indiqué pour atteindre ce but. 

MEXIQUE [SUITE DE LA PAGE 21]

de formation d'enseignants du niveau primaire et d'études spécialisées en haute technologie peuvent bénéficier de ces fonds.

Les nouveaux mécanismes de répartition des ressources coexistent avec des instruments plus flexibles relatifs aux dépenses décentralisées, incluant des programmes dont les règles de fonctionnement sont assujetties à l'approbation annuelle du budget fédéral, et des ententes entre le fédéral et les États sur le financement de programmes déterminés. On eut recours à de telles ententes pour satisfaire les revendications des États visant la création d'établissements publics additionnels ou encore l'accroissement des subventions consenties à leurs universités. Des universités fédérales et étatiques autonomes tentent également de persuader l'assemblée législative fédérale (congrès) de leur octroyer directement des fonds spéciaux.

Concurrence entre universités publiques et privées

Le Mexique compte près de 800 établissements publics auxquels sont inscrits deux tiers des 2,6 millions d'étudiants du pays. Les universités régionales, fréquentées par environ la moitié des étudiants du secteur public, sont autonomes et reçoivent des subventions tant du fédéral que des États. Les universités fédérales et les instituts de technologie, moins présents sur la scène de l'enseignement supérieur à l'heure actuelle, se contentent de fonds fédéraux. Les instituts de technologie décentralisés, eux, dépendent des États sur le plan juridique, mais sont financés par les deux ordres de gouvernement.

Les enseignants sont en général formés dans un des 276 établissements publics fréquentés par environ 95 000 étudiants – quatre pour cent des inscriptions – et sont subventionnés par des fonds transférés aux États.


Les 27 instituts de recherche publics sont financés par des fonds fédéraux dans le domaine des sciences et de la technologie et bénéficient en outre de quelques subventions régionales. Ils dispensent de l'enseignement de second cycle à plus de 3 000 étudiants.

Le secteur privé constitue le segment de l'enseignement supérieur qui présente la plus forte croissance au Mexique. Il existe maintenant plus de 1 200 institutions privées fréquentées par environ un tiers de tous les étudiants. Elles récoltent en outre une large part de la demande croissante en matière d'éducation supérieure, une tendance qui risque de se maintenir, du moins dans un avenir rapproché.

Les tensions demeurent bien ancrées

En dépit des avancées sur le plan de la décentralisation et de la fédéralisation de l'éducation supérieure, il se trouve encore des tensions et des dilemmes d'envergure qui nécessitent des solutions globales. Le fait que ce domaine soit peu coordonné et réglementé à l'échelle nationale constitue un problème important, et ce, même si les autorités centrales en matière d'éducation détiennent toujours des compétences substantielles en ce qui concerne l'orientation des programmes d'études dans les secteurs qui sont de leur ressort, en particulier la haute technologie et la formation des enseignants.

Les politiques en matière de contrôle de la qualité des universités publiques régionales, fondées sur l'octroi de fonds fédéraux conditionnels, témoignent d'une tendance centralisatrice puisqu'elles continuent à n'être régies et gérées que par les autorités centrales. De plus, il ne se trouve pas suffisamment de paramètres permettant de réglementer de façon durable les compétences fédérales et régionales dans ce domaine. Enfin, il existe manifestement un conflit entre l'autonomie dont devraient jouir la plupart des universités publiques fédérales et étatiques aux termes de la loi et l'influence des politiques publiques fédérales sur celles-ci.

Le passage du Mexique d'un système d'éducation supérieur extrêmement décentralisé, mais assujéti aux politiques publiques du centre, à un système véritablement fédéral formé de plusieurs systèmes régionaux n'est certes pas encore chose faite. 

Une multitude de collèges communautaires affichant des taux de réussite élevés permet au Canada de mieux se classer

Excellence nationale sans ministère fédéral



Michaëlle Jean, gouverneure générale du Canada, sonne la « cloche de la liberté » en mars 2007 à l'Université York, à Toronto, lors de l'inauguration d'un institut de recherche sur les migrations des peuples africains à travers le monde. Cette cloche commémore celle qu'on faisait sonner dans les années 1850 à South Buxton, en Ontario, chaque fois qu'un esclave américain recouvrait sa liberté en atteignant le Canada.

PAR RICHARD VAN LOON

LA PREMIÈRE CONSTITUTION DU CANADA, ADOPTÉE EN 1867, ne mentionnait aucunement l'enseignement supérieur, appelé enseignement postsecondaire au Canada. En fait, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique attribuait aux provinces la compétence exclusive en matière d'éducation, sous réserve de certaines dispositions concernant les écoles confessionnelles.

Les pères de la Constitution cherchaient à créer une structure fédérale centralisée, tout en protégeant l'intégrité culturelle et religieuse du Québec. L'effet combiné de diverses interprétations judiciaires, de l'insistance des provinces, et de la diversité culturelle a fait du Canada une des fédérations les plus décentralisées de la planète.

Cette décentralisation, conjuguée au fait que l'éducation relève des provinces, a poussé ces dernières à mettre en place leurs propres systèmes d'enseignement supérieur, systèmes dans lesquels le fédéral joue un rôle d'arrière-plan. Toutefois, en raison de la prédominance fiscale du gouvernement fédéral, et de la conviction de ce dernier que l'éducation supérieure représente un secteur crucial pour l'avenir de l'économie canadienne, le gouvernement central exerce à présent une influence considérable en matière d'enseignement supérieur, et paie près de 40 pour cent de la facture.

Les fonctions du fédéral et des provinces se chevauchent considérablement, et pourtant, aucun mécanisme de coordination permettant aux deux ordres de gouvernement de se consulter en matière de politiques n'a été mis en place. Le fait que le taux de participation aux études supérieures du Canada soit un des plus élevés au monde, et que le pays dispose de plusieurs universités de renommée mondiale, démontre qu'appuyés par des structures de gouvernance souples, les établissements sont en mesure de coordonner leurs efforts de façon décentralisée.

Richard Van Loon a occupé le poste de président et chancelier de l'Université Carleton (Ottawa) de 1996 à 2005. Il a également été sous-ministre délégué de Santé Canada ainsi que sous-ministre délégué des Affaires indiennes et du Nord Canada. Il a enseigné les sciences politiques à l'Université Queen's et l'administration publique à l'Université Carleton et l'Université d'Ottawa. Il détient un doctorat en sciences politiques de l'Université Queen's.

Plus de 1,5 million d'étudiants par an

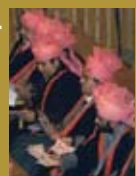
L'éducation supérieure occupe une place de choix au Canada. En 2005, plus de 1,5 million des 32,5 millions d'habitants – soit quatre pour cent de la population – fréquentaient un établissement d'enseignement supérieur, et 80 pour cent y étaient inscrits à temps plein. Les collèges communautaires accueillaient plus de 40 pour cent des étudiants à temps plein, qui y suivaient en général des formations techniques de deux ou trois ans. Le Canada se classe au deuxième rang de tous les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en ce qui concerne le taux de réussite aux études supérieures, mais ne dépasse que de peu la moyenne de l'OCDE lorsque seuls les taux de réussite universitaire (22 pour cent au Canada) sont pris en considération. C'est donc en raison de son taux de réussite préuniversitaire que le Canada surpasse les autres nations de l'OCDE.

Les dix gouvernements provinciaux assument environ 60 pour cent des dépenses publiques en matière d'enseignement supérieur, le fédéral se chargeant de la balance. Les revenus générés par les établissements d'enseignement, soit les frais de scolarité, sont en

croissance : ils se chiffrent actuellement à approximativement 40 pour cent des recettes des universités. Ces frais varient énormément d'une province à l'autre : la médiane est de 4 416 CAD, mais il en coûte 1 668 CAD pour fréquenter

CAHIER SPÉCIAL

L'enseignement supérieur



une université au Québec (pour les résidents de la province) tandis qu'en Nouvelle-Écosse, il faut compter 6 030 CAD. Le Canada se classe derrière la Suisse et les États-Unis en ce qui concerne les dépenses publiques et privées par étudiant. En effet, le Canada a dépensé 20 000 CAD par étudiant en 2004, alors que les États-Unis ont déboursé environ 25 000 USD et que la moyenne des pays de l'OCDE se situait à 11 300 USD.

Les universités publiques canadiennes jouissent d'une grande autonomie, leur gestion et leurs programmes d'études étant confiés à des conseils d'administration et des sénats. Plusieurs provinces ont créé des agences de contrôle de la qualité puisqu'elles n'intervien-

[SUITE À LA PAGE 26]

Plusieurs récipiendaires du prix Nobel proviennent du système universitaire américain. Craig Mello, à droite, et son collègue, Andrew Fire, ont remporté le prix Nobel de médecine en 2006 pour leurs recherches en génétique et leurs applications potentielles pour le traitement du SIDA et du cancer.



REUTERS/JESSICA RINALDI

Trente Américains sur cent décrochent un diplôme de premier cycle universitaire

Derrière le plus haut taux de réussite au monde se cache le plus grand nombre d'abandons scolaires

PAR ARTHUR M. HAUPTMAN

LES PREMIÈRES UNIVERSITÉS FONDÉES AUX ÉTATS-UNIS étaient pour la plupart privées, l'Université Harvard établie en 1636 ouvrant la marche. Avec le temps, le nombre d'établissements publics s'est considérablement accru et les domaines d'études se sont beaucoup diversifiés. En 1787, la nouvelle Constitution des États-Unis attribua les plus importantes fonctions internes du pays, dont l'éducation, aux États. Par conséquent, presque tous les établissements publics d'enseignement supérieur – c'est-à-dire financés principalement par l'argent des contribuables et gérés par des autorités publiques – relèvent des États ou des collectivités locales.

Croissance par vagues

Une loi fédérale adoptée en 1862 concéda des terres à presque tous les États pour la création d'universités. Après la Deuxième Guerre mondiale, plusieurs établissements d'enseignement publics offrant des programmes de quatre ans furent fondés ou prirent de l'expansion afin de tenir compte de la rapide croissance de la population. Au surplus, le rapport d'une commission mandatée par le gouvernement central, déposé en 1947, entraîna la fondation de collèges communautaires, qui accueillent actuellement un tiers de tous les étudiants, trois quarts desquels fréquentent des établissements publics.

Quant au financement des établissements, les gouvernements se sont mis de la partie en fournissant le financement de base – pour l'enseignement et le soutien à la recherche effectuée dans les établissements mêmes ou dans des instituts affiliés – ainsi qu'en offrant de l'aide financière aux étudiants sous forme de subventions, de bourses,

de prêts, ou de programmes d'alternance travail-études. L'enseignement et le financement de base des établissements publics relèvent principalement des États, tandis que le fédéral se charge de la recherche universitaire et de l'aide financière aux étudiants.

Aux États-Unis, les contribuables soutiennent les établissements d'enseignement publics principalement par l'entremise d'impôts sur le revenu levés par les États ainsi que de taxes de vente et d'autres taxes régionales (telles que les loteries). En 2006-2007, les fonds publics alloués à l'éducation supérieure représentaient plus de 70 milliards, soit plus de 0,5 pour cent du produit intérieur brut (PIB). Ces fonds provenaient en grande partie des États. Les dépenses totales en matière d'enseignement supérieur aux États-Unis, toutes sources de financement confondues, s'élèvent à près de 3 pour cent du PIB, ce qui constitue le plus haut taux d'investissement en éducation supérieure sur la planète. Les dépenses publiques se chiffrent actuellement à environ 10 000 USD par étudiant à temps plein.

CAHIER SPÉCIAL

L'enseignement supérieur



Des frais de scolarité qui rapportent

La hausse de la part des frais de scolarité dans les revenus totaux des établissements d'enseignement publics constitue une des tendances les plus marquées des dernières décennies pour ce qui est du financement de l'éducation supérieure tant aux États-Unis que dans plusieurs autres pays à travers le monde. Ces frais

pourvoient à présent à plus du tiers des activités d'enseignement des établissements publics aux États-Unis, alors que leur part ne s'élevait qu'à 10 pour cent 30 ans plus tôt. Leur importance budgétaire varie considérablement d'un État à l'autre : de 13 pour cent au Nouveau-Mexique à 77 pour cent au Vermont.

Plusieurs doivent emprunter afin d'acquitter leurs frais de scolarité. La Loi de 1965 sur l'éducation supérieure a institué bon nombre de programmes d'aide financière qui constituent le fondement du soutien financier aux étudiants américains aujourd'hui. Un de ces programmes, appelé « Prêts étudiants garantis », proposait une ap-

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.

proche fédérale des plus intéressantes. En effet, une douzaine d'agences régionales garantissaient les prêts contractés dans le privé par des étudiants ne disposant que de peu de biens à offrir en nantissement. Le gouvernement fédéral, lui, s'assurait que les étudiants provenant d'États où il n'existait pas de telle agence seraient quand même en mesure d'emprunter. De nos jours, plus de 100 milliards USD changent ainsi de mains chaque année. Un étudiant de premier cycle empruntera en moyenne 20 000 USD, soit évidemment beaucoup plus qu'un étudiant de deuxième cycle.

La recherche représente une autre importante source de revenus pour les universités. Qu'elle s'effectue au sein des universités ou des laboratoires fédéraux, le financement provient toujours principalement du gouvernement central. Les dépenses annuelles totales du fédéral pour la recherche universitaire se montent actuellement à près de 30 milliards. Les ressources fédérales sont allouées, pour la plupart, en fonction de l'évaluation des projets par les pairs.


La principale responsabilité du gouvernement fédéral ne consiste donc pas à garantir la qualité de l'éducation dans son ensemble, mais à s'assurer que les milliers d'établissements fréquentés par les millions de bénéficiaires de l'aide financière qu'il fournit satisfassent des normes minimales, et à vérifier que l'argent des contribuables fédéraux est convenablement dépensé.

Mal adapté aux étudiants à faible revenu

Dans le but d'améliorer l'efficacité des systèmes d'enseignement supérieur, la Commission sur l'avenir de l'éducation supérieure aux États-Unis, mandatée par le secrétaire d'État à l'Éducation, a présenté en septembre 2006 un rapport qui a suscité la controverse. Il conclut, entre autres, que le système d'aide financière aux étudiants se révèle inadéquat non seulement en raison de sa trop grande complexité et de son manque de transparence, mais aussi parce qu'il ne répond pas aux besoins des étudiants à faible revenu.

Les États-Unis ont toujours bénéficié d'un des taux de participation les plus élevés au monde, mais selon le rapport, la réalité se révèle bien moins idyllique : la moitié seulement des étudiants inscrits dans un programme de quatre ans le termineront, et cette proportion est encore moindre dans les collèges communautaires.

Le fait que la Commission ait axé sa recherche sur la faible part d'étudiants qui termineront leur programme d'études a conduit à un débat de plus en plus vif sur un sujet connexe : le classement des États-Unis en ce qui a trait au taux de diplomation – soit la proportion de la population adulte détenant un quelconque diplôme d'études supérieures. Les États-Unis continuent d'occuper le premier rang pour ce qui est des diplômes de premier cycle (baccalauréats) puisque 30 pour cent de la population adulte en détient un, alors que la moyenne de l'OCDE s'établit à 19 pour cent. Ils sont toutefois talonnés par plusieurs pays. Le taux de diplomation des États-Unis quant aux grades d'associés décernés par les collèges communautaires s'élève à environ 10 pour cent de la population adulte, alors que la moyenne de l'OCDE s'établit à neuf pour cent. Par conséquent, lorsque les taux de diplomation des deux grades sont combinés et les tendances à long terme examinées – en tenant compte des différences entre les groupes d'âge – les Américains se retrouvent à la traîne de plusieurs nations.

Il est certain que les lacunes du système d'aide financière aux étudiants, la forte proportion d'abandons, et la nécessité de se pencher sur l'enseignement dispensé et d'en améliorer la qualité représenteront des éléments centraux du débat sur l'éducation supérieure aux États-Unis dans un avenir rapproché. Ces thèmes ont déjà fait l'objet de multiples débats, mais avec peu de résultats. Le fait que la concurrence mondiale se trouve à présent au cœur des discussions changera peut-être la donne cette fois-ci. 

CANADA [SUITE DE LA PAGE 24]

neant que rarement dans le processus décisionnel de ces établissements. Il n'existe toutefois aucun système interprovincial de transferts de crédits, ce qui gêne indûment la mobilité des étudiants, une situation fort préoccupante. Pourtant, tant dans le dossier du contrôle de la qualité que des mécanismes de transfert de crédits, le Canada avance à pas de tortue.

Ottawa et les provinces finissent toujours par s'entendre


Le Québec maintient depuis toujours que l'éducation est un domaine qui ne concerne que les gouvernements provinciaux, et on lui doit la nature en principe hautement décentralisée des aménagements canadiens en matière d'enseignement supérieur. Les provinces ne craquent cependant pas sur les neuf milliards de dollars que le gouvernement fédéral distribue annuellement sous forme de subventions à des établissements d'enseignement purement provinciaux. Ainsi, elles s'assurent de coordonner adéquatement ces fonds, tout en affirmant à tort que le rôle joué par le fédéral se révèle peu déterminant.

Le gouvernement central considère que la recherche constitue une des clés du progrès économique et, par conséquent, que l'intrusion fédérale dans le domaine du soutien à la recherche universitaire est justifiée. Ainsi, puisque la recherche s'effectue surtout dans les universités (dans la même mesure, sinon plus, que dans n'importe quel autre pays industrialisé), le fédéral y joue un rôle de premier plan. Effectivement, plus de 80 pour cent de l'aide gouvernementale à la recherche universitaire au Canada provient du gouvernement fédéral.

Le soutien fédéral à l'éducation supérieure couvre principalement deux domaines, soit l'aide financière aux étudiants et les transferts intergouvernementaux. Des programmes de prêts étudiants fédéraux viennent s'ajouter aux programmes d'aide financière des provinces, au coût d'environ deux milliards par an. Au surplus, le fédéral offre des allègements fiscaux pour les intérêts payés sur les prêts étudiants ainsi que des programmes d'épargne pour l'éducation supérieure. Les deux ordres de gouvernements ont également mis en place des protocoles et des procédures afin de faciliter la collaboration. Les transferts intergouvernementaux en matière d'éducation supérieure sont en outre inconditionnels et distincts des autres transferts sociaux. Le budget fédéral du 19 mars 2007 annonçait une hausse de 40 pour cent de ces transferts dès le prochain exercice financier, sous réserve qu'il puisse être certifié que les fonds octroyés seront bel et bien affectés à l'enseignement supérieur.

Aucun ministre fédéral de l'Éducation

Au Canada, il n'existe pas de ministère fédéral de l'Éducation chargé de la collaboration entre les ordres de gouvernement, et donc aucun mécanisme officiel de consultation et de planification voué à la coordination du secteur de l'éducation. Le système, bien qu'imparfait, fonctionne néanmoins adéquatement puisqu'il dispense de l'enseignement de haute qualité à un large pan de la population canadienne et appuie des programmes de recherche féconds. Le paradoxe est d'autant plus grand que le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, le plus important organisme de coordination interprovinciale au pays, ne réunit que des ministres provinciaux et que le gouvernement fédéral n'y est nullement représenté.

Au final, cette situation a donné lieu à un système de coordination efficace qui est en fait assuré dans une certaine mesure par les établissements d'enseignement supérieur. Il apparaît en outre que les fonctionnaires canadiens arrivent à planifier conjointement, parfois même en dépit des politiciens. Enfin, le système d'éducation du Canada témoigne d'une caractéristique de la scène politique du pays, soit le désir de voir le régime fédéral constamment produire des résultats concrets. 

ration. Mais contrairement à l'aide sociale, le gouvernement fédéral verse à chaque bénéficiaire un forfait unique sans tenir compte de la durée du séjour dans le canton. Cette règle n'a pas manqué de créer des tensions, les régions y voyant « un transfert de charges financières de la Confédération aux cantons et aux communes ».

Dispute entre cantons et Confédération

Dès le 1^{er} janvier 2008, la nouvelle loi sur l'asile devrait étendre l'exclusion de l'aide sociale à tous les requérants dont la demande a été rejetée — y compris au terme d'une procédure normale — et qui doivent quitter la Suisse.

Dans un rapport daté d'août 2006, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) montre que le destin des exclus de l'aide sociale n'est pas le même partout en Suisse. Selon ce document, certaines régions proposent des conseils en vue du retour, des programmes d'intégration ou encore des structures d'accueil distinctes pour les personnes les plus vulnérables. D'autres refusent l'aide d'urgence à ceux qui y ont droit, alors que le Tribunal fédéral, la plus haute instance judiciaire, a condamné cette pratique contraire à la Constitution. Comme le forfait est unique pour chaque personne prise en charge, les régions ont intérêt à les inciter à partir, et donc à offrir le régime le moins attractif possible. À ce jeu-là, les zones urbanisées sont perdantes, car plus attirantes.

Ces différences de traitement s'observent aussi dans ce que les Suisses appellent les mesures de contrainte. Derrière ce terme se cache la possibilité, pour les cantons, d'emprisonner les personnes refoulées qui refusent de partir. Dès le 1^{er} janvier 2007, la nouvelle loi sur les étrangers permettra d'incarcérer plus longtemps ces récalcitrants. Or, en 2005, un rapport parlementaire a montré des pratiques différentes à travers la Suisse. Un exemple : à Zurich, 95 % des personnes reconduites à l'aéroport sont d'abord enfermées, alors qu'à Genève, ce taux est de 7 %.


Cette année, une autre étude parlementaire a été menée sur les disparités, cette fois, en ce qui concerne la détention de mineurs. Entre 2002 et 2004, cette solution a été utilisée dans 17 des 26 cantons, alors que les autres l'interdisent ou l'évitent. Zurich enregistre près de la moitié des quelque 350 cas recensés. Les députés, qui s'inquiètent aussi de pratiques contraires à la Convention des droits de l'enfant, demandent à la Confédération d'intervenir pour éviter « les inégalités manifestes ».

Comment les nouvelles possibilités d'emprisonnement seront-elles utilisées ? « Je ne pense pas que nous assisterons à un grand nombre d'arrestations, [mais] il y aura quelques cas exemplaires », répond

Roger Schneeberger, secrétaire général de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police.

Cette prévision se base sur le fait que les séjours dans les pénitenciers sont chers (300 francs, en moyenne, par jour) et que les établissements débordent. « Pour appliquer la loi dans le sens voulu par le législateur, il faudrait de l'argent pour construire des prisons ou agrandir celles qui existent déjà », résume Giacomo Gemnetti, chef de l'Office judiciaire du Tessin. À noter que, faute de place, les immigrés de son canton qui doivent être emprisonnés sont « exportés » à l'autre bout du pays, à Bâle, aux frais des autorités tessi- noises.

Des migrants chanceux... ou pas

Ce n'est pas une nouveauté : certaines régions ont la réputation de traiter les demandeurs d'asile avec plus d'égards que d'autres. Lorsqu'ils arrivent en Suisse, ces étrangers passent par l'un des quatre centres d'enregistrement du pays, avant d'être attribués à un canton. Leurs requêtes sont traitées par Berne, et les renvois gérés au niveau local. À cette loterie, certains ont plus de chance que d'autres. Mais les choses pourraient changer. En Suisse, les demandes d'asile diminuent. Leur traitement est donc accéléré et se fait, si possible, dans les centres d'enregistrement. Et au bout du compte, tous ces éléments pourraient conduire à une centralisation du dossier à Berne. 

Quelques-unes des nouveautés

La révision de la loi sur l'asile a débuté en 1999.

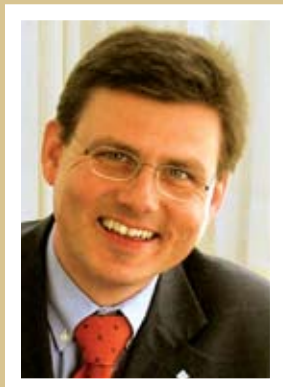
- Documents : Sauf quelques exceptions, la loi exige que le requérant présente, dans les 48 heures, un passeport ou une carte d'identité. Jusqu'à présent, les autorités acceptaient d'autres pièces, comme un permis de conduire.
- Admission provisoire : Ce statut est accordé aux personnes qui ne peuvent être renvoyées, par exemple parce qu'elles viennent d'un pays en guerre. La nouvelle loi favorise l'intégration de ces migrants qui finissent en général par rester en Suisse (améliorations concernant l'accès au marché du travail et le regroupement familial).
- Cas de rigueur : Les cantons peuvent octroyer une autorisation de séjour à une personne qui séjourne en Suisse depuis au moins cinq ans et s'est particulièrement bien intégrée. La nouveauté réside dans le fait que cet article ne s'applique pas seulement aux personnes dont la procédure d'asile est en instance, mais aussi à celles dont la procédure est close.

La nouvelle loi sur les étrangers s'applique aux extra-Européens, et ne règle pas le sort des sans-papiers.

- Détentions : Les mesures de contrainte sont renforcées. Elles permettent d'emprisonner une personne qui doit quitter la Suisse mais refuse de le faire. Au total, un étranger pourra à l'avenir passer jusqu'à deux ans derrière les verrous (un an pour les mineurs). Ceux qui acceptent de quitter la Suisse sont libérés.
- Permis de travail : Seules les personnes qualifiées peuvent l'obtenir. La priorité est donnée aux Suisses et aux Européens. Les détenteurs d'un permis de longue durée peuvent désormais changer d'emploi ou de canton de domicile sans demander d'autorisation.
- Permis d'établissement : Jusqu'à présent, il était remis presque toujours automatiquement après dix ans. Ce délai passe à cinq ans, mais le candidat doit prouver qu'il a fait l'effort de s'intégrer.
- Regroupement familial : Les enfants ont au plus cinq ans pour rejoindre leurs parents en Suisse. Pour les plus de douze ans, ce délai est d'un an.
- Mariages blancs : Les officiers d'état civil peuvent refuser d'unir un couple, s'ils soupçonnent un tel arrangement.
- Intégration : Pour la première fois, des principes sont fixés dans la loi. L'octroi d'une autorisation de séjour peut notamment être liée à la fréquentation de cours de langues.

La représentation d'un land allemand auprès de l'Union européenne

UNE ENTREVUE RÉALISÉE PAR ROD MACDONELL



Hans Stein dirige le bureau bruxellois du *land* allemand de Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Ses collaborateurs et lui-même forment une équipe de 25 fonctionnaires détachés par différents ministères de la capitale du *land*, Düsseldorf. Les 16 *länder* disposent tous de bureaux à Bruxelles, où ils représentent leur *land* et parfois même l'Allemagne auprès de l'Union européenne et d'autres instances internationales. Ils travaillent également avec des entreprises et diverses institutions. Le bureau bruxellois de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie — le deuxième à être établi après celui de Hambourg — a fêté son 20^e anniversaire en 2006.

FÉDÉRATIONS : Vous êtes-vous installé à Bruxelles avec votre famille lorsque vous avez pris vos fonctions ?

STEIN : Je fais la navette entre la Rhénanie-du-Nord-Westphalie et Bruxelles depuis mon entrée en fonction. La capitale, Düsseldorf, n'est qu'à 220 kilomètres.

FÉDÉRATIONS : Quelles sont les principales fonctions de votre délégation ?

STEIN : Notre première tâche consiste à rendre compte des dossiers qui pourraient se révéler importants pour notre *land*, de manière à ce que les points de vue de notre gouvernement soient pris en considération dans le processus de prise de décision ici à Bruxelles. Nous servons également de tremplin aux institutions et entreprises de Rhénanie-du-Nord-Westphalie qui souhaitent se faire connaître dans la capitale européenne.

FÉDÉRATIONS : Pourriez-vous nous décrire une journée type dans vos bureaux ?

STEIN : Prenons le cas d'une semaine de session parlementaire à Bruxelles. Avant toute chose, nous examinons le programme de la journée afin de savoir ce qui va se passer dans les différentes commissions du Parlement, de manière à vérifier si leur ordre du jour comporte des questions liées à la politique structurelle, aux politiques de recherche et développement, ou à tout autre sujet digne d'attention, qui pourraient se révéler intéressantes pour nous. Dans l'affirmative, un de nos collaborateurs assiste à la séance de la commission en question, puis rédige un rapport et, parfois, propose qu'un communiqué de presse soit émis. Toutes ces activités sont coordonnées avec la Chancellerie (le bureau du premier ministre) de Düsseldorf.

Par la suite, nous organisons diverses rencontres avec des représentants du monde des affaires afin de les informer et d'appuyer leurs démarches auprès d'institutions européennes, de sorte que nous finissons par mettre sur pied un véritable réseau ! J'ai également des entretiens avec des représentants des délégations d'autres *länder* alle-

mands ou encore de régions partenaires, les Pays-Bas et l'Écosse par exemple, au cours desquelles les domaines de collaboration possible sont abordés.

Plus tard, à l'heure du déjeuner, les dernières nouvelles en matière de politiques sur la recherche et le développement ou de politiques sur l'environnement sont souvent évoquées dans le cadre de réunions de la délégation de Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Ensuite, dans la soirée, nous assistons à des conférences et des réceptions organisées par le *land* à l'occasion de la venue d'un ministre arrivant de Düsseldorf ou sous les auspices d'une entreprise dont le siège social se trouve en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, ce qui nous permet d'aborder d'autres dossiers et de débattre de questions politiques.

FÉDÉRATIONS : Lorsque des résidents de Rhénanie-du-Nord-Westphalie ayant des intérêts commerciaux souhaitent présenter des observations, leur indiquez-vous à quelles portes frapper et comment s'y prendre ?

STEIN : Oui. Prenez l'exemple d'un fournisseur d'énergie. La Rhénanie-du-Nord-Westphalie est la région d'Allemagne qui produit le plus d'énergie et qui abrite les plus grandes usines. Si un tel producteur souhaite organiser un débat politique sur des questions qui lui paraissent essentielles, le réchauffement climatique ou la politique énergétique par exemple, nous collaborons avec lui à l'organisation d'un symposium qui réunira un commissaire européen, plusieurs députés du Parlement européen, sans oublier des représentants de notre gouvernement et de l'entreprise. De la sorte, nous servons de tremplin à cette entreprise tout en abordant des questions d'intérêt général, ce qui nous permet tout à la fois d'élever le niveau du débat et de nous inviter ici même dans le processus de prise de décision.

FÉDÉRATIONS : Vos collaborateurs sont-ils le plus souvent appelés à rencontrer des membres du Parlement européen ?

STEIN : Je dirais qu'ils rencontrent autant de membres de la Commission européenne que du Parlement. La Commission parce

Rod Macdonell est rédacteur en chef de la revue *Fédérations*.

que c'est elle qui prépare les propositions de politiques pour l'Europe. Il faut donc être informé aussi vite que possible de toute proposition en chantier, de manière à pouvoir l'inscrire à son programme d'action. Il est également important de rester très proche du Parlement européen, notamment parce que les députés de Rhénanie-du-Nord-Westphalie assument des fonctions similaires aux nôtres. Il s'agit donc d'une relation très étroite.

FÉDÉRATIONS : Comment s'organisent vos rapports avec l'ambassade d'Allemagne et les bureaux des autres *länder* ?

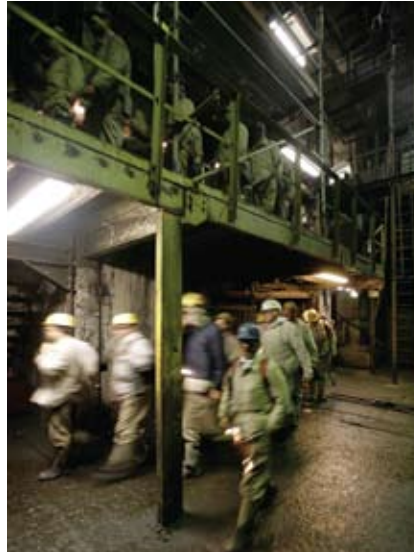
STEIN : Je rencontre régulièrement les autres directeurs des délégations des *länder*, et il existe des groupes de travail spécialisés dans tous les domaines politiques, comme l'environnement, les affaires intérieures et les questions sociales. Nous collaborons également avec la représentation permanente de la République fédérale d'Allemagne. Pour vous donner un exemple, l'Allemagne préside actuellement l'Union européenne. Ainsi, la représentation permanente (de l'Allemagne) et celles des *länder* ont mis sur pied un programme culturel destiné à soutenir cette présidence, ici à Bruxelles. Bien entendu, il y a parfois des points de friction parce que nous représentons avant tout les intérêts de nos *länder* respectifs, et que, par conséquent, nos approches peuvent différer de la politique menée par la République fédérale, ou nos priorités être en désaccord avec celles de Berlin. Mais cela ne veut pas dire que nous manquons d'harmonie avec le gouvernement fédéral, c'est plutôt que nous jouons notre propre partition.

FÉDÉRATIONS : Quelles sont donc vos relations avec l'ambassade allemande ?

STEIN : Je vous donne un exemple : après l'élargissement de l'UE, la question de la répartition des fonds structurels de l'Union européenne entre les États membres s'est posée. Il était dans notre intérêt que les régions aux prises avec des industries vieillissantes et engagées dans un processus de développement structurel continuent à être soutenues. C'est ainsi que nous avons organisé un lobby conjoint avec l'Écosse, les Midlands britanniques et les régions françaises, alors que notre gouvernement fédéral devait, lui, se préoccuper des nouveaux *länder* allemands et des nouveaux États membres. C'est ainsi que nous avons travaillé en étroite collaboration avec le gouvernement fédéral et la représentation permanente de la République fédérale, tout en mettant en exergue les préoccupations de régions moins jeunes qui, comme le

bassin de la Ruhr dans notre cas, ont encore besoin d'appui du gouvernement.

FÉDÉRATIONS : Le gouvernement fédéral tient sans nul doute à ce que l'Allemagne s'exprime d'une seule et même voix à Bruxelles. Pourriez-vous nous donner des exemples de divergences marquées entre le gouvernement fédéral et au moins certains des *länder* ?



Des mineurs à la sortie d'une mine de charbon en Rhénanie-Westphalie à la fin de leur quart de travail. Ces industries sont en déclin, et l'UE compense les *länder* pour les pertes qu'ils encourrent.

STEIN : À vrai dire, je n'arrive pas à me rappeler que nous ayons eu un problème ces derniers temps.

FÉDÉRATIONS : Dans de nombreux cas, l'application de lois et de directives de l'UE exige l'adoption préalable de lois par les *länder*. Il semble bien que, du moins dans certains domaines, l'Allemagne ne soit toujours pas euro-compatible en raison de l'absence de telles lois dans les *länder*. Est-ce que cela pose un sérieux problème ?

STEIN : Je considère que l'Allemagne n'est ni meilleure ni pire que les autres États membres et que les *länder* jouent leur rôle de façon responsable. Je ne crois pas que vous puissiez accuser les *länder* de retard dans l'application des lois. Je m'explique : si vous jetez un œil aux statistiques de tous les États membres dans toutes les régions qui sont dans le colimateur de la Commission européenne en raison de déficiences dans l'application des directives, vous devrez conclure qu'il ne s'agit

pas d'un problème très sérieux, et surtout pas d'un problème spécifiquement allemand.


FÉDÉRATIONS : L'EU a développé le concept d'« Europe des régions ». Est-ce que c'est une priorité pour vous ? Et si oui, pourquoi ?

STEIN : L'avenir de l'Europe réside dans le concept d'Europe des régions, parce que les régions européennes présentent une telle variété que seule la prise en considération de leurs caractéristiques spécifiques permettra de s'assurer de l'appui de la population, et donc de créer ou d'instaurer une collectivité européenne. C'est précisément cela qui rend cette notion intéressante et puissante, raison pour laquelle nous devrions tout à la fois insister davantage sur le principe de subsidiarité et mieux soutenir les régions et encourager leurs particularités.

FÉDÉRATIONS : Pourriez-vous expliquer à nos lecteurs l'article 23 de la Loi fondamentale (la Constitution allemande ou *Grundgesetz*) adopté en 1992 ?

STEIN : Cet article définit les relations entre le gouvernement fédéral et les *länder*. Même si de plus en plus de questions politiques relèvent à présent de l'Union européenne, il reste que dans notre système fédéral, les *länder* sont en droit de participer aux questions touchant l'UE par l'intermédiaire de la Chambre haute, le *Bundesrat*. Cette Chambre nous permet donc de prendre part au processus législatif officiel en ce qui concerne les questions européennes.

FÉDÉRATIONS : En 2003, votre gouvernement fédéral a tenté de limiter les droits des *länder* de traiter avec l'UE. Quelle était la raison de ce contentieux, et comment a-t-il été résolu ?

STEIN : On prétend très souvent qu'il est difficile de négocier avec la République fédérale à cause de son système fédéral et parce que les *länder* jouent un rôle important dans le processus décisionnel. Le gouvernement fédéral a donc tenté de réduire leur influence, mais au bout du compte nous sommes parvenus à un accord au terme duquel les *länder* peuvent jouer leur rôle dans la prise de décision. De la sorte, nous avons conforté notre position et maintenant, après l'adoption du premier volet de notre réforme du fédéralisme, ce sont les *länder* et non plus le gouvernement fédéral qui représentent l'Allemagne au sein des institutions européennes dans les dossiers relevant des questions culturelles, des télécommunications et de l'éducation. Au final, nous avons renforcé notre impact. 

Des experts se penchent sur la Constitution

On s'attend à ce que la deuxième ronde de négociations soit couronnée de succès

PAR PETER BUßJÄGER



REUTERS / LEONHARD FOEGER

Le chancelier de l'Autriche, Alfred Gusenbauer (à gauche), aux côtés du vice-chancelier Wilhelm Molterer lors d'une conférence de presse tenue à Linz. M. Gusenbauer, un social-démocrate, s'est engagé à réformer la Constitution dans l'accord de coalition entre son parti et les conservateurs.

LE NOUVEAU CHANCELIER SOCIAL-DÉMOCRATE, Alfred Gusenbauer, a déclaré que la réforme de l'État fédéral et de l'administration figurait au cœur de l'accord entre les deux partis du gouvernement de coalition qu'il dirige.

À la suite des élections au Conseil national du 1^{er} octobre 2006 qui ont conduit à un match nul, soit à un nombre pratiquement égal de députés pour les sociaux-démocrates et le Parti populaire, il a fallu attendre jusqu'en janvier 2007 pour qu'au terme de longues et laborieuses tractations les deux partis se met-

tent enfin d'accord sur la formation d'une coalition, et que le nouveau chancelier soit assermenté.

La réforme fédérale est considéré comme une percée puisque le Parti populaire, un parti conservateur, a toujours préconisé un degré élevé d'autonomie pour les *länder*, l'équivalent d'États ou de provinces, alors que les Sociaux-démocrates, eux, préféraient un pouvoir central fort.

En fait, le chapitre de l'accord de coalition traitant des réformes constitutionnelles ne prévoit pas la rédaction d'une nouvelle consti-

tution, mais tente plutôt d'atteindre certains objectifs dont voici quelques exemples intéressants :

- Instaurer des tribunaux administratifs dans les *länder*, qui permettraient à ces derniers d'y participer.
- Organiser un nouveau système de gestion de l'éducation permettant aux *länder* de jouer un rôle plus important dans le système d'éducation de l'Autriche.
- Renforcer l'autonomie constitutionnelle des *länder* tout en réduisant les pouvoirs de contrôle de la fédération.
- Créer une nouvelle répartition des compétences par le truchement de ce que l'on appelle un « troisième pilier », à savoir une certaine forme de législation coopérative entre la fédération et les *länder*.

Ce dernier but – la création du « troisième pilier » – se présente comme le plus difficile à atteindre. En effet, de nombreux observateurs doutent qu'il subsiste la moindre chance de réunir un consensus politique sur une nouvelle forme de répartition des compétences.

Il ne s'agit pas de la première tentative de l'Autriche visant à réformer son système fédéral. La dernière tentative du pays en la matière, entreprise entre juin 2003 et janvier 2005, a cependant échoué. Les parties n'étaient effectivement pas arrivées à s'entendre sur la répartition des compétences, ni sur la restructuration des relations financières entre la sphère fédérale, les *länder* et les collectivités locales, ou sur l'élaboration d'une nouvelle Charte des droits fondamentaux.

Un expert de chacun des partis

La nouvelle approche opérée par le chancelier Gusenbauer comporte une différence essentielle en ce sens que les propositions de modifications sont désormais élaborées au sein d'un petit groupe d'experts composé de politiciens et d'universitaires ayant autrefois joué un rôle-clé dans les discussions sur la réforme du système fédéral autrichien. L'accord entre les sociaux-démocrates et le Parti populaire prévoit la désignation de deux experts par chacun des membres de la coalition. Les premiers ont choisi Theo Öhlinger, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Vienne et Peter Kostelka, ancien chef du groupe parlementaire du Parti social-démocratique au Parlement autrichien qui fut ensuite nommé ombudsman par son parti. De son côté, le second a désigné

Peter Bußjäger, directeur de l'Institut du fédéralisme d'Innsbruck en Autriche a été membre de la Convention constitutionnelle autrichienne (2003 - 2005). L'Université d'Innsbruck lui a décerné un doctorat en droit en 1986.

SCHWARZENEGGER

[SUITE DE LA PAGE 3]

La Californie fait des émules

Pas moins de huit autres gouverneurs se sont lancés cette année dans des efforts pour restructurer leurs systèmes de santé.

Le gouverneur du Colorado, M. Bill Ritter, s'est engagé dans un programme visant à offrir l'accès universel aux soins de santé en 2010. Celui du Dakota du Sud, M. Mike Rounds, a présenté une proposition visant à augmenter à 30 ans l'âge des personnes dépendantes couvertes par l'assurance familiale, qu'elles soient ou non en cours de scolarité. De son côté, le gouverneur de New York, M. Elliot Spitzer, a proposé de couvrir pendant quatre ans, à titre d'essai et par le biais de Medicaid, 500 000 enfants de familles pauvres dépourvues d'assurance, et quelque 900 000 adultes admissibles.

M. Schwarzenegger projette de réduire le coût moyen de l'assurance en augmentant le nombre de personnes assurées dans son État, initiative qui bénéficie d'un large soutien public. Il préconise également l'imposition de nouveaux frais aux médecins et aux hôpitaux. Bien qu'au 31 mars de cette année, ses propositions n'aient encore fait l'objet d'aucun texte de loi, un sondage effectué en janvier par l'Institut de politique publique de Californie a révélé que 71 pour cent des Californiens soutenaient les efforts de leur gouverneur pour réparer un système déficient.

« Les États et les villes deviendront d'importantes sources de pouvoir et le gouvernement fédéral commencera à s'atrophier, » prédit M. Taplin. « Les États défendent leur droit de créer une société équitable pour leurs citoyens ».

Mais, jusqu'à présent, des innovations politiques de ce genre n'ont jamais représenté qu'un simple épiphénomène cyclique dans la gouvernance américaine.

« Chaque fois que la vie politique nationale se trouve dominée par les conservateurs, les États deviennent des catalyseurs de l'innovation politique en termes de compétences et de programmes, » a-t-on pu lire en janvier dans le *Albany Times Union*, sous la plume de Richard Nathan de l'Institut Rockefeller. « Mais ces innovations régionales se muent en politiques nationales dès que la nation s'y intéresse et est prête à accepter plus d'ingérence fédérale. »

Le phénomène Schwarzenegger comporte cependant des risques.

Pour Earl Fry, directeur du programme de séminaires sur Washington de l'Université Brigham Young à Provo, en Utah, la pérennité pourrait poser problème.

« Qu'arrivera-t-il lorsque M. Schwarzenegger ne sera plus en fonction et la célébrité ne fera plus partie de l'équation ? Comment arrivera-t-on à institutionnaliser la soi-disant révolution californienne alors que tant de choses reposent sur des liens informels, ainsi que la célébrité et le charisme du « Governor » ? »

Andreas Khol, ancien président du Parlement autrichien aujourd'hui à la retraite, mais qui reste une des figures de proue du fédéralisme autrichien, et Franz Fiedler, ancien président de la Cour d'audit qui est par la suite devenu président de la Convention constitutionnelle autrichienne.

Deux experts ont été délégués par la Conférence des gouverneurs des *länder*. Il s'agit pour le premier de Gabriele Burgstaller, gouverneur du *land* de Salzbourg et membre du Parti social-démocratique, et pour le second d'Herbert Sausgruber, gouverneur du Vorarlberg et représentant du Parti populaire. Tous deux sont partiellement représentés par d'autres experts. Georg Lienbacher, chef du service constitutionnel de la chancellerie fédérale, fonctionne en qualité de secrétaire général du groupe. Le groupe doit remettre ses propositions avant la fin du mois de juin.

« Fédéralisme exécutif » à l'horizon ?

À l'heure actuelle, le groupe d'experts se concentre plus particulièrement sur les tribunaux administratifs dans les *länder*, l'organisation de l'éducation dans le pays ou le regroupement de l'administration de toutes les questions sociales sous la forme de « guichets uniques » au niveau régional. Ces projets conservent une chance d'être soutenus par le gouvernement fédéral et les *länder*. De manière générale, ils pourraient renforcer le fédéralisme exécutif en Autriche. Il faut s'attendre à ce que l'opposition, soit les Verts, le Parti de la liberté et le BZÖ (le parti de Jörg Haider) tente d'y faire obstacle, sans néanmoins les empêcher d'aller de l'avant pour peu que les sociaux-démocrates et le Parti populaire, qui dominent également huit des neuf *länder* (à l'exception de la Carinthie qui est gouvernée par Jörg Haider), arrivent à se mettre d'accord.

Les autres chances d'aboutir à une redistribution des compétences législatives paraissent presque inexistantes. Des divergences insurmontables subsistent entre les positions des *länder*, telles qu'elles ont été exprimées durant la Convention, et les propositions de la fédération. Globalement, la


probabilité pour les *länder* de renforcer leurs fonctions législatives et d'obtenir une plus grande autonomie en la matière demeure assez mince. Il se pourrait cependant que la création d'une législation conjointe entre la fédération et les *länder* sous la forme du « troisième pilier » évoqué ci-dessus puisse faire office de projet-pilote pour certains domaines, parmi lesquels les hôpitaux, la sécurité sociale et certains aspects des questions liées à la jeunesse, et préparer ainsi le terrain pour d'autres changements.

Parcours semé d'échecs

La réforme a de meilleures chances de succès cette fois-ci. La tentative précédente, la Réforme structurelle des compétences, s'est déroulée entre 1984 et 1994. Confrontés à la possible adhésion de l'Autriche à l'Union européenne, les *länder* avaient alors réclamé une redistribution fondamentale des tâches au sein du système fédéral, de manière à compenser la perte de pouvoir et d'influence qu'ils redoutaient dans plusieurs domaines législatifs. Au bout du compte, le projet a été rejeté par les *länder*.

La deuxième tentative de réforme structurelle du système fédéral autrichien a pris la forme d'une convention constitutionnelle, qui s'est réunie de juin 2003 à janvier 2005.

La convention, motivée par la perspective de la prochaine entrée de l'Autriche dans l'UE, affichait un but ambitieux : soumettre des propositions de réforme du système politique autrichien et de la Constitution. Elle a pourtant mis un terme à ses travaux en janvier 2005 sans être parvenue à trouver un accord.

Bien que les deux tentatives aient poursuivi des buts similaires, une importante différence les sépare : entre la fin des années 1990 et les premières années du 21^e siècle, les fondements du discours relatif au système fédéral en Autriche ont changé. Les discussions ne touchent plus simplement le renforcement des pouvoirs des *länder*, elles s'étendent désormais à l'avenir du système fédéral lui-même. 

La constitution de 1920 résulte d'un compromis entre deux partis

La Constitution fédérale autrichienne, élaborée pour l'essentiel en 1920 par le juriste Hans Kelsen, a fait du pays une fédération hautement centralisée. De plus, nombre des modifications adoptées depuis 1920 ont encore modifié la répartition des compétences en transférant des pouvoirs supplémentaires dans la sphère fédérale.

La Constitution résulte d'un compromis entre deux visions politiques : celle du Parti chrétien social, un parti conservateur à l'origine de l'actuel Parti populaire (ÖVP), qui préconisait un degré élevé d'autonomie pour les *länder*, et celle des sociaux-démocrates (SPÖ) qui préféraient un pouvoir central fort.

Le piège du consensus

PAR GEORGE ANDERSON

Le régime fiscal fédéral de l'Argentine fait peu d'adeptes, mais nul ne sait quoi y faire. Il ne se fonde sur aucun principe fondamental en matière de capacité fiscale, de besoins ou de provenance, mais constitue plutôt l'obscur aboutissement d'ententes passées. Les provinces qui ont à y gagner sont pratiquement les seules à se porter à sa défense. Malheureusement, cet accord de coparticipation fiscale a été encastré dans la Constitution en 1994, et toute modification requiert à présent l'aval de chacune des vingt-sept provinces ainsi que du Congrès fédéral et du président du pays.

La prise de décision par consensus constitue la méthode la plus rigide de toutes. En fait, la première fédération moderne, établie en 1789, est le contrecoup du désenchantement des États américains face à leurs aménagements confédéraux qui demandaient que toute action collective soit décidée à l'unanimité.

Le fédéralisme cherchait à rompre avec cette façon de faire en créant deux paliers de gouvernement dotés du pouvoir décisionnel dans leurs champs de compétences respectifs.

La prise de décision conjointe par divers paliers de gouvernement représente une anomalie dans les constitutions fédérales. Il est à noter que les procédures de modification constitutionnelle font exception puisqu'elles comprennent fréquemment des règlements exigeant l'assentiment, dans une certaine mesure, des deux paliers de gouvernement. En règle générale, l'unanimité n'est toutefois pas exigée. Depuis 1981, la Constitution du Canada stipule qu'un consensus doit être dégagé pour modifier les dispositions sur la monarchie, la Cour suprême et la procédure de modification elle-même. Cette obligation pourrait cependant mener à la remise en question de la légitimité du régime politique si jamais une province de petite taille décidait d'utiliser son veto.

Il existe un éventail de manières dont les fédérations peuvent tomber dans le piège du consensus, et les constitutions ne les prévoient pas toutes. En Argentine, par exemple, le gouvernement fédéral l'a accepté comme le prix à payer pour s'approprier diverses compétences d'imposition provinciales. De même, au Brésil, il faut d'abord s'entendre unanimement pour modifier la taxe régionale sur la valeur ajoutée avant de pouvoir réformer la fiscalité à l'échelle nationale.

Dans les deux cas, l'exigence d'unanimité repose sur une entente de coopération entre

les deux paliers de gouvernement quant à l'usage de leurs compétences respectives. Diverses solutions de rechange auraient peut-être permis d'échapper à ce piège.

La pondération des votes représente une des options possibles. Les décisions de la Communauté européenne (CE) ont longtemps été fondées sur le consensus. Dans ses pires moments, comme à l'époque où le président français Charles de Gaulle employait la « politique de la chaise vide », cette procédure a paralysé l'organisation. La Communauté a toutefois adopté la procédure de pondération des votes, sauf dans certains cas précis, lorsque de nouveaux membres y ont adhéré et que ses fonctions se sont étendues. Cette décision a porté fruit. Certains aimeraient cependant que l'organisation se « fédéralise » davantage.

Parmi les pays dotés de constitutions fédérales, seule l'Allemagne utilise la pondération des votes. En effet, le *Bundesrat*, la Chambre haute du pays, est composé des gouvernements des *länder*, lesquels se prononcent sur les lois qui les concernent. Ce système entraîne souvent des impasses qu'on appelle communément « pièges des décisions conjointes ». Par conséquent, de récentes réformes constitutionnelles ont réduit le nombre de lois nécessitant l'aval des *länder*. Les deux sphères de gouvernement de l'Australie ont, quant à elles, délégué des compétences à une commission sur la concurrence dont les membres sont nommés par les États (un vote chacun) et le gouvernement du Commonwealth (trois votes). Le pays s'est toutefois laissé prendre au piège du consensus pour ce qui est de sa taxe sur les produits et services.

En vertu de l'accord d'union sociale du Canada, le gouvernement fédéral ne peut instituer de nouveaux programmes de transferts sociaux dans des domaines de compétences provinciales sans l'aval de la majorité des provinces. Les provinces en désaccord peuvent alors décider de mettre en place leurs propres programmes selon les mêmes objectifs, et se voir accorder des transferts équivalents.

En réalité, les deux paliers de gouvernement des fédérations modernes ont fréquemment à intervenir dans la sphère de l'autre, et tendent donc à négocier des aménagements intégrés. Dans la pratique, plusieurs gouver-



nements fédéraux règlent ce problème simplement en imposant leur volonté à leurs unités constituantes – par voie juridique ou par l'entremise de leviers fiscaux. Il est probablement plus efficace d'employer ce type de fédéralisme unilatéral que de trop dépendre de consensus, mais plusieurs fédérations auraient avantage à explorer d'autres avenues plutôt que s'aventurer dans ces extrêmes.

Fédérations

Une publication du Forum des fédérations

RÉDACTEUR EN CHEF Rod Macdonell

RÉDACTEUR ADJOINT Carl Stieren

COORDONNATRICE Rose-Anne McSween

AJOINTE À L'ADMINISTRATION ET À LA

RÉDACTION Rita Champagne

TRADUCTION Nicholas Schmitt de l'Institut du Fédéralisme de l'Université Fribourg (Suisse), et Rose-Anne McSween du Forum des fédérations

Fédérations paraît trois fois par an sous les auspices du Forum des fédérations. L'abonnement annuel est de 25 CAD au Canada et 25 USD à l'étranger. Nous recevons avec plaisir les articles que vous nous soumettez. N'hésitez pas à communiquer avec la rédaction. Le Forum des fédérations se réserve le droit de conserver les manuscrits qu'il n'a pas sollicités.

CONSEIL D'ADMINISTRATION

Arnold Koller, président du C.A. (Suisse); Violeta Ruiz Almendral (Espagne); David Cameron (Canada); la très honorable A. Kim Campbell (Canada); Alex Ekwueme (Nigeria); Wolf Linder (Suisse); Wolf Okressek (Autriche); Gil Rémillard (Canada); Roger Wilkins (Australie)

AUTRES ÉDITIONS

Anglais : *Federations*

What's new in federalism worldwide

Russe : Федерации

Что нового в мире федерализма

Espagnol : *Federaciones*

Lo nuevo del federalismo en el mundo

Retourner toute correspondance ne pouvant être livrée au Canada à :

FORUM DES FÉDÉRATIONS

325, rue Dalhousie, bureau 700
Ottawa (Ontario) K1N 7G2 Canada

Tél. : 613-244-3360

Télec. : 613-244-3372

forum@forumfed.org

www.forumfed.org

Concept: davidberman.com
Postes Canada — Poste-publications Convention
n° 40745010

George Anderson est le président et directeur général du Forum des fédérations.

forumfed.org

Handbook of Federal Countries, 2005

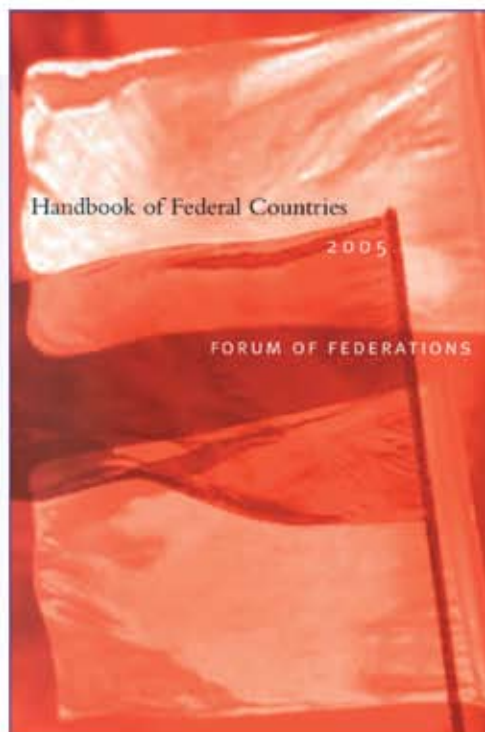
EDITED BY ANN L. GRIFFITHS,
COORDINATED BY KARL NERENBERG

This is *the* indispensable reference book on the developments, political dynamics, institutions, and constitutions of all the federal countries of the world. This is a newly revised edition, with up-to-date information on 25 countries including Nigeria, India, Belgium, Germany, USA, Canada, Brazil, Mexico, Spain and South Africa.

0-7735-2888-1 \$65.00 cloth 6 x 9 488pp

30 Maps

Published for the Forum of Federations



Guide des pays fédéraux, 2005

SOUS LA DIRECTION DE ANN L. GRIFFITHS,
COORDONNÉ PAR KARL NERENBERG

C'est l'ouvrage de référence indispensable sur l'évolution, la dynamique politique, les institutions et les constitutions de tous les pays fédéraux du monde. Il s'agit d'une nouvelle édition, comprenant des données actuelles sur 25 pays dont le Nigeria, l'Inde, la Belgique, l'Allemagne, les États-Unis, le Canada, le Brésil, le Mexique, l'Espagne et l'Afrique du Sud.

0-7735-2896-2 65,00 \$ relié toile 6 x 9

512 pages 30 cartes

Publié pour le Forum des fédérations

McGILL-QUEEN'S UNIVERSITY PRESS

www.mqup.ca



Qui est à la barre ?

*...en matière de changements constitutionnels,
de gouvernance, de compétences, de fiscalité et
de relations extérieures dans les pays fédéraux.*

Pour le savoir, procurez-vous ces livrets.

Dialogues sur les origines, structures et changements constitutionnels dans les pays fédéraux
ISBN 978-0773529446

Dialogues sur la répartition des compétences et des responsabilités dans les pays fédéraux
ISBN 978-0773529454

Dialogues sur la gouvernance législative, exécutive et judiciaire dans les pays fédéraux
ISBN 978-0773529462

Dialogues sur la pratique du fédéralisme fiscale : perspectives comparatives
ISBN 978-0773533052

Dialogues sur les relations extérieures dans les pays fédéraux

McGill-Queen's University Press • www.mqup.ca

