

Claudia Magalhaes, assistante à l'enseignement à l'Université fédérale de Rio de Janeiro, dispose un modèle du dinosaure *Amazonsaurus 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 PRODIGUE 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 allégement 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

CAHIER SPÉCIAL L'enseignement supérieur

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.

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 notamment 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 priviléges 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'existe 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.