

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 GRAV

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



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 *EEE-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. 