

# 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*

**P**ARMI 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

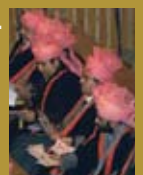
du gouvernement fédéral. Et même si les subventions consacrées aux chercheurs pris individuellement sont soigneusement évaluées et contrôlées par des comités scientifiques, l'hypothèse de travail retenue consiste à présumer une large égalité entre les universités quant à leurs capacités de recherche.

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'accroître 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



REUTERS/MIRO KIZMANOVIC

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

**L**A 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 diplômes, 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



REUTERS/ANDREAS MEIER

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

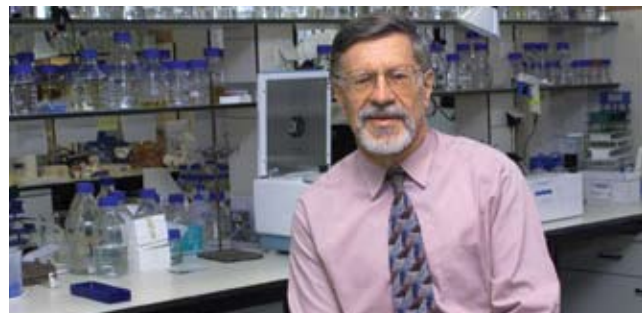
PAR ADRIE DASSEN

**H**ISTORIQUEMENT, 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/MATHIAE 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.



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. 