

Avril 2017

Six façons de garantir que l'enseignement supérieur ne laisse personne sur le carreau

L'enseignement supérieur est une pierre angulaire du développement durable.¹ Il crée de nouvelles connaissances, enseigne des compétences spécifiques et promeut des valeurs fondamentales telles que la liberté, la tolérance et la dignité. Sous le quatrième Objectif de développement durable (ODD) relatif à une éducation de qualité inclusive et équitable et à des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie pour tous, la cible 4.3 demande de faire en sorte que d'ici à 2030, les femmes et les hommes aient tous accès dans des conditions d'égalité à un enseignement technique, professionnel ou tertiaire, y compris universitaire, de qualité et d'un coût abordable. Atteindre cette cible facilitera la réalisation non seulement de l'ODD4 mais aussi de tous les autres ODD.

Le secteur de l'enseignement supérieur est très divers. Outre les programmes généraux traditionnels conduisant à un grade universitaire y compris de haut niveau, il existe des programmes courts centrés sur les compétences professionnelles ou techniques. Si le mode d'enseignement traditionnel en face à face est encore dominant, il y a maintenant de plus en plus de programmes à distance et mixtes. A l'intérieur des pays, les établissements d'enseignement supérieur sont très divers en termes de taille, de coût, d'offre de cours, de procédures, de traditions et de qualité. Ces différences sont amplifiées par la diversité des politiques nationales relatives aux critères d'admission et au financement.

Une caractéristique fondamentale de la plupart des systèmes d'enseignement supérieur tient aux grandes disparités en matière d'accès et d'achèvement, en particulier liées au revenu et à la richesse. En l'absence de politiques et de programmes destinés à aider les étudiants qualifiés issus de milieux défavorisés, les efforts visant à développer les systèmes d'enseignement supérieur risquent d'élargir ces fossés.

Pour que l'enseignement supérieur devienne un catalyseur de la création de sociétés durables, innovantes et équitables, il faut que les gouvernements et les sociétés mettent en place des politiques visant à rendre les universités à la fois accessibles financièrement et inclusives.

Ce document d'orientation, rédigé en partenariat avec l'Institut international de l'UNESCO pour la planification de l'éducation (IIPe), formule des recommandations en vue de politiques de promotion d'un enseignement supérieur équitable et d'un coût abordable afin de mieux soutenir la mise en œuvre de l'agenda des ODD. A cet effet, il passe en revue les tendances récentes du développement de l'enseignement supérieur, identifie les disparités en matière de participation des étudiants, examine les outils des politiques et les pratiques d'encouragement de l'équité et explore les moyens de cibler l'aide sur ceux qui en ont le plus besoin.

1. Le présent document d'orientation emploie l'expression « enseignement supérieur » dans la même acception que dans le manuel de la Classification internationale type de l'éducation (CITE) de 2011. L'enseignement supérieur complète l'enseignement secondaire et offre des activités d'apprentissage dans des matières spécialisées. Il vise un apprentissage avec un niveau élevé de complexité et de spécialisation.

La demande mondiale d'enseignement supérieur continue d'augmenter

Dans le monde, les effectifs de l'enseignement supérieur ont régulièrement augmenté : entre 2000 et 2014, le nombre d'étudiants inscrits dans des établissements d'enseignement supérieur a plus que doublé, passant de 100 à 207 millions. Au cours de la même période, le taux brut mondial d'inscription dans l'enseignement supérieur est passé de 19 à 34%. Ce ratio indique les effectifs en pourcentage de la population du groupe d'âge de cinq ans qui suit immédiatement l'achèvement de l'enseignement secondaire (généralement le groupe d'âge 19-23 ans).

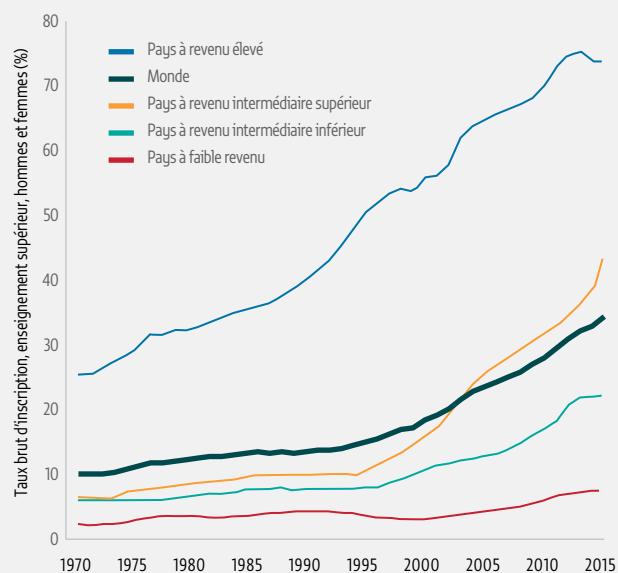
Les chiffres mondiaux masquent des différences majeures entre les régions. Le taux d'inscription dans l'enseignement supérieur va d'une moyenne de 8% en Afrique subsaharienne à une moyenne de 75% dans la région Europe et Amérique du Nord. Cependant, au cours des deux dernières décennies, la participation à l'enseignement supérieur a augmenté dans les régions les moins riches, ce que reflète le fait que depuis 1995, les taux moyens de participation à l'enseignement supérieur ont progressé d'environ 4% par an.

Les étudiants des pays à revenu élevé ont été de plus en plus nombreux à commencer à fréquenter les établissements d'enseignement supérieur dans les décennies qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale. Cependant, il y a une vingtaine d'années, les effectifs d'étudiants dans les pays à revenu intermédiaire ont commencé à augmenter et ont dépassé les autres ; au cours des 20 dernières années, les taux d'inscription ont progressé de 7% par an dans les pays à revenu intermédiaire supérieur et de 5% dans les pays à revenu intermédiaire inférieur. Même les pays à faible revenu accélèrent leur progression, égalant le taux moyen mondial de croissance de 4%. En revanche, la croissance de la participation dans les pays à revenu élevé s'est ralentie, tombant à 2% par an (voir la **Figure 1**).

Il y a plusieurs raisons à cette progression des taux de participation, dont l'augmentation de la demande, une plus grande richesse, des politiques publiques plus favorables et un sentiment croissant de responsabilité en matière d'équité sociale (Oketch, 2016). La principale force motrice a été l'augmentation de la demande d'enseignement supérieur des classes moyennes, à laquelle les gouvernements ont répondu en trouvant des moyens de soutenir les progrès de la participation et en construisant de nouvelles infrastructures (ISU, 2014). L'amélioration

FIGURE 1 :

Les effectifs de l'enseignement supérieur dans les pays à revenu intermédiaire supérieur ont augmenté de 7% par an
Taux brut d'inscription dans l'enseignement supérieur, pour les deux sexes (%), par niveau de revenu des pays, 1970-2014



Source: Base de données de l'ISU.

des taux de progression dans les écoles primaires et secondaires est aussi un facteur d'augmentation de la demande : à mesure que davantage d'élèves terminent les cycles de l'enseignement secondaire, ils se tournent vers l'enseignement supérieur pour qu'il aide à les préparer à de nouvelles carrières, professions et opportunités. Un autre facteur est la participation croissante à l'enseignement supérieur d'étudiants non traditionnels, dont les étudiants à temps partiel et les adultes qui travaillent. Les adultes (plus de 25 ans) représentent plus d'un tiers des étudiants de premier cycle dans 10 pays européens, tandis que dans cinq pays au moins un étudiant sur quatre étudie à temps partiel (Hauschildt et al., 2015).

Les pays à revenu intermédiaire enregistrant des taux de croissance rapide dans l'enseignement supérieur ont quelques éléments en commun. À côté d'un réservoir croissant d'étudiants éligibles, ils ont une classe moyenne en expansion aux aspirations professionnelles plus élevées et un environnement réglementaire en voie de stabilisation. Ils assurent le financement d'infrastructures éducatives et des salaires comme du perfectionnement des enseignants, du personnel et des administrateurs (Marginson et Smolentseva, 2014).

DES PRESTATAIRES PLUS DIVERS

Les établissements d'enseignement supérieur se diversifient en même temps que leurs étudiants. Les établissements publics, privés et d'éducation ouverte à distance ont vu s'accroître leur nombre, leur taille, leur spécialisation et leur mission. Au lieu de programmes de recherche et autres types d'études spécialisées, beaucoup de nouveaux établissements offrent des programmes à large accès (Levy, 2013). De plus, de nouveaux types de prestataires privés ont émergé, sous la forme de campus internationaux franchisés et de prestataires internationaux en ligne (Kinser et al., 2010). Les effectifs du privé ont régulièrement augmenté : ils représentent aujourd'hui 30% des effectifs mondiaux. En Amérique latine, ils représentent 49% du total. Au Brésil, au Costa Rica, en El Salvador, au Honduras, au Nicaragua et au Pérou, plus de 60% des étudiants étaient inscrits dans des établissements privés en 2015, et ce pourcentage atteignait plus de 80% au Chili et au Paraguay (Guzmán-Valenzuela, 2016). En Asie, les effectifs du privé représentent 36% en moyenne, des pays tels que l'Indonésie, la Malaisie et la Thaïlande enregistrant la même tendance (Yang et McCall, 2014). Les prestataires d'éducation ouverte progressent eux aussi. En Turquie, les taux bruts d'inscription sont passés de 30% en 2004 à 86% en 2014, en partie du fait des inscriptions dans l'éducation à distance. Plus de 1,7 million d'étudiants de premier cycle étaient inscrits à l'Université Anadolu en 2014, soit près d'un tiers des effectifs de l'enseignement supérieur du pays (Tekneci, 2016).

LES FEMMES COMBLENT L'ÉCART DE PARTICIPATION ...

En moyenne, femmes et hommes suivent les programmes de licence et de master plus ou moins dans les mêmes proportions. Cependant, les femmes sont encore en retard par rapport aux hommes dans les programmes de niveau doctorat (44%). Il y a de grandes différences entre les pays. Les hommes sont encore trois fois plus nombreux à suivre les programmes de licence dans les pays à faible revenu, où les taux d'inscription restent très inférieurs à la moyenne mondiale : sur les 3,3 millions d'étudiants en licence dans les pays à faible revenu en 2014, 30% seulement étaient des femmes. Dans certains pays, dont l'Afghanistan, le Bénin, le Niger, la République centrafricaine et le Tchad, moins de 40 femmes étaient inscrites dans l'enseignement supérieur pour 100 hommes.

Dans la plupart des pays, la disparité entre femmes et hommes s'accroît entre l'admission dans l'enseignement supérieur et l'achèvement des études supérieures, les femmes ayant plus de chances d'en sortir diplômées que les hommes. Au Costa Rica, pour 100 femmes en 2014, 80 hommes étaient inscrits mais seulement 55% sortaient diplômés. Dans les pays des Caraïbes, dont Aruba, ainsi qu'en Afrique du Nord et en Asie de l'Ouest, dont le Koweït, les femmes étaient environ trois fois plus nombreuses que les hommes à sortir diplômées de l'enseignement supérieur.

...MAIS LES ÉTUDIANTS PAUVRES, LES MINORITÉS ETHNIQUES ET LES GROUPES AUTOCHTONES SONT À LA TRAINÉ

Le *Rapport mondial de suivi sur l'éducation* 2016 a examiné les disparités entre les étudiants les plus riches et les plus pauvres en termes d'achèvement des études supérieures. Dans 76 pays, 20% des jeunes adultes âgés de 25 à 29 ans les plus riches avaient terminé au moins quatre années d'enseignement supérieur, contre moins de 1% des plus pauvres (voir la **Figure 2**). Aux Philippines, par exemple, 21% des membres de ce groupe d'âge avaient terminé au moins quatre années d'enseignement supérieur en 2013, mais le tableau variait beaucoup selon la richesse du contexte familial des étudiants : 52% des plus riches, mais seulement 1% des plus pauvres avaient terminé quatre années. En Mongolie, 72% des plus riches avaient terminé au moins quatre années d'enseignement supérieur en 2010, contre 3% des plus pauvres. Il y a aussi une grande disparité en fonction de la richesse du ménage dans certains pays d'Europe orientale, dont la Bulgarie, la République de Moldova et l'ex-République yougoslave de Macédoine.

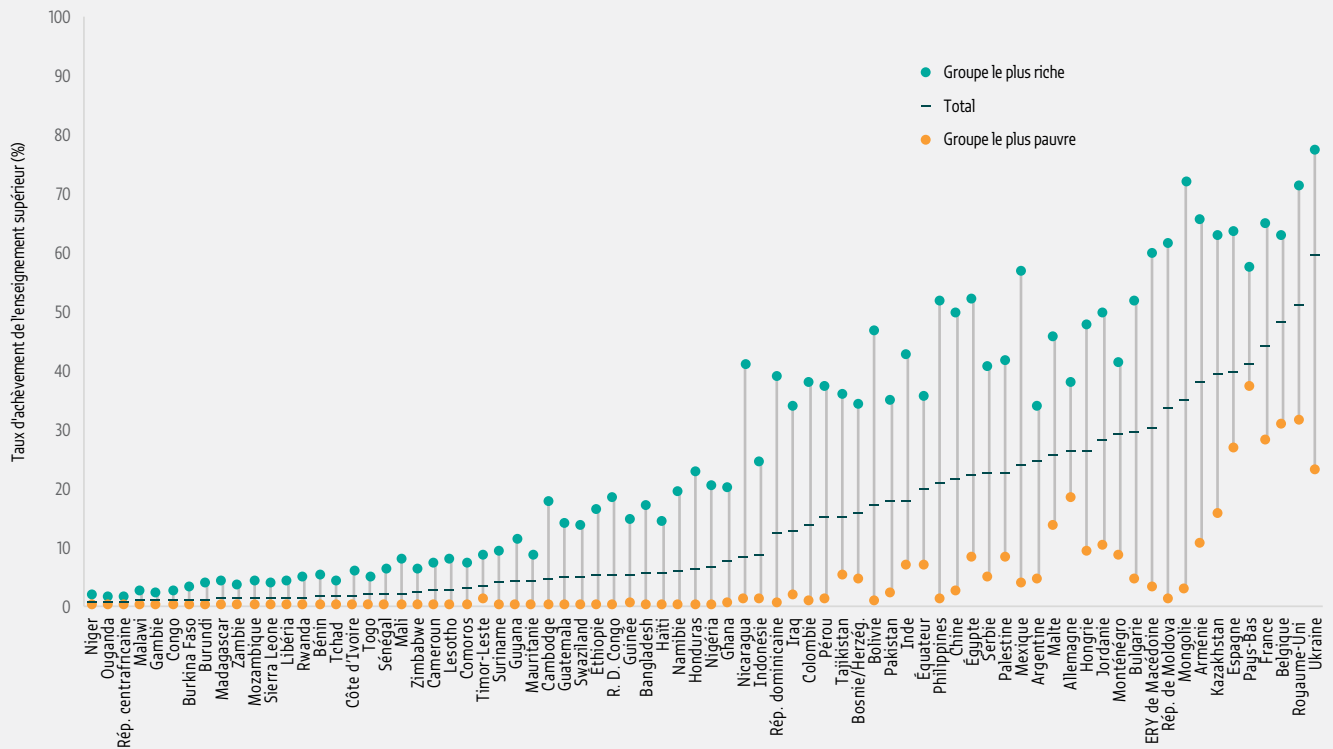
Les gouvernements disposent de nombreux outils dans leurs politiques pour favoriser l'équité

Les politiques d'équité de différents pays ciblent différents groupes et elles utilisent un ensemble de stratégies à cet effet. Pour créer des possibilités à l'intention d'étudiants aux besoins et aspirations plus variés, beaucoup de pays s'efforcent de développer et de diversifier les offres de l'enseignement supérieur et d'ouvrir de multiples voies entre le secondaire et l'enseignement supérieur. Les cadres législatifs et les organes de suivi sont des instruments

FIGURE 2:

De grandes disparités existent entre les pauvres et les riches en matière d'achèvement de l'enseignement supérieur

Pourcentage de jeunes de 25 à 29 ans ayant achevé au moins quatre années d'enseignement supérieur, par niveau de richesse, dans un échantillon de pays, 2008-2014



Source: Analyse de l'équipe du Rapport GEM à partir des données d'enquêtes auprès des ménages.

clés des politiques dans cette entreprise. Les conditions d'admission peuvent être aménagées pour aider à atteindre les objectifs en matière d'équité. Et l'action visant à rapprocher l'enseignement supérieur des bénéficiaires potentiels par la création de nouveaux établissements d'enseignement supérieur dans les régions insuffisamment desservies s'est avérée une stratégie efficace pour instaurer une plus grande équité dans beaucoup de pays (voir l'**Encadré 1**).

Une étude a été menée dans 15 pays d'Asie et du Pacifique, d'Europe et d'Amérique du Nord sur le lien entre expansion et inégalité dans l'enseignement supérieur (Shavit et al., 2007). Cette étude conclut qu'il est possible de réaliser une plus grande inclusion en combinant expansion et

différenciation. Cela simplement parce qu'augmentation des inscriptions veut dire inclusion de plus d'étudiants. Toutefois, l'inclusion peut être relative. Une question importante est celle-ci : accès accru à quoi ? Les recherches menées dans plusieurs pays développés montrent que les étudiants venant de milieux défavorisés tendent à se concentrer dans un enseignement supérieur jouissant d'un moindre prestige. L'expansion signifie une compétition pour un nombre limité de postes de statut élevé, et elle conduit souvent à un processus de détournement, en vertu duquel les membres des groupes défavorisés tendent à s'inscrire dans des disciplines moins prestigieuses et dans des établissements moins prestigieux tels que des instituts universitaires de technologie, des collèges communautaires et autres collèges techniques (Marginson, 2016).

ENCADRÉ 1

Équité, égalité en droit et égalité des chances dans l'enseignement supérieur

Être équitable, c'est être juste et offrir un traitement égal là où existent des conditions comparables. Cela ne veut pas dire qu'il faut une stricte égalité de représentation dans tous les domaines de l'enseignement supérieur. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) définit les systèmes d'enseignement supérieur équitables comme ceux qui font en sorte que les seuls facteurs déterminant l'accès et la participation d'un individu à l'enseignement supérieur et les résultats qu'il en obtient soient son aptitude propre et son effort pour étudier. Les systèmes équitables ainsi définis garantissent que le potentiel de réussite d'un individu dans l'enseignement supérieur n'est pas fondé sur les particularités personnelles et sociales de l'individu, telles que le statut socio-économique, le sexe, l'origine ethnique, le statut d'immigré, le lieu de résidence, l'âge ou le handicap.

Les points de vue sur l'équité en matière d'accèsion à l'enseignement supérieur ont changé avec le temps. Au 19^e siècle, la norme était le « mérite hérité », fondé sur les particularités d'un individu telles que le sexe et la classe sociale. Aujourd'hui, la plupart des pays ont adopté l'« égalité en droit » ou l'« égalité des chances » comme approche de l'accès à leurs systèmes d'enseignement supérieur. L'« égalité en droit » signifie que chacun doit être traité de la même façon, quelles que soient les situations individuelles. L'« égalité des chances » signifie qu'un traitement inégal, tel que la discrimination positive, est justifié pour remédier à un désavantage social grave imputable à une inégalité de traitement dans le passé.

Sources: Goastellec (2010) ; McCowan (2016) ; Santiago et al. (2008).

LES CADRES LÉGISLATIFS NATIONAUX PEUVENT SERVIR DE BASE À L'ÉQUITÉ

Légiférer pour favoriser l'égalité des chances et combattre la discrimination est une stratégie clé que les gouvernements utilisent pour promouvoir l'équité et l'accessibilité financière dans leurs systèmes d'enseignement supérieur. Toutefois, il y a de grandes différences dans l'utilisation de ces mesures selon les pays. Rares sont les pays qui garantissent un accès universel à l'enseignement post-secondaire, et dans ceux qui le garantissent, le niveau d'inclusivité est variable.

L'Équateur et la Grèce sont tenus en vertu de leur constitution d'offrir un enseignement post-secondaire gratuit à tous leurs citoyens, tandis que la Tunisie garantit la gratuité de l'enseignement supérieur par une loi au

lieu de la constitution (Loi N° 19-2008). Les constitutions du Brésil, de la Fédération de Russie et de la République de Corée garantissent l'accès à l'enseignement supérieur sur la base de l'aptitude. Par exemple, la Constitution de la République fédérative du Brésil garantit la gratuité de l'éducation en fonction de la capacité individuelle (art. 208, N° 59, 2009) et la Constitution de la République de Corée proclame que « tous les citoyens ont le droit, sur un pied d'égalité, de recevoir une éducation correspondant à leurs aptitudes » (art. 31(1), 1987).

De nombreuses lois garantissant l'accès à l'enseignement supérieur interdisent la discrimination et encouragent l'accès des minorités et des groupes défavorisés. La loi brésilienne N° 10558 promeut l'accès à l'enseignement supérieur des personnes appartenant à des groupes socialement défavorisés, ciblant spécifiquement les personnes d'ascendance africaine et les populations autochtones (art. 1, 2002). De même, le cadre mis en place pour l'éducation par le Ministère de l'éducation de la République démocratique populaire lao met l'accent sur l'égalité d'accès dans toutes les 17 provinces du pays (Cadre de développement du secteur de l'éducation 2009-2015, §2.4).

Les cadres juridiques mentionnent moins souvent le coût et l'accessibilité financière de l'enseignement supérieur mais lorsque tel est le cas, ils peuvent fournir un instrument utile pour fixer les attentes concernant l'équilibre entre investissements publics et dépenses des ménages. Le Kenya, l'Ouganda, le Pérou et les Philippines ont introduit dans leurs constitutions et leurs cadres juridiques des clauses relatives à l'accessibilité financière.

Au Kenya, la Loi sur le Conseil des prêts pour les études supérieures de 1995 élargit l'accès des étudiants défavorisés sur le plan socio-économique en « accordant des prêts prélevés sur le Fonds que le Conseil peut juger appropriés à toute personne éligible afin de lui permettre de couvrir le coût des études supérieures ou d'aider tout étudiant à couvrir ce coût » (chapitre 213A, §6(g)). La constitution du Pérou considère le coût comme un moyen possible de discrimination et garantit le « droit à la gratuité de l'éducation », fondé sur les performances de ceux qui « sont dépourvus des ressources économiques nécessaires pour couvrir le coût des études » (1993, article 17, Congrès de la République). Le but de la Loi philippine sur l'enseignement supérieur est de « protéger, favoriser et promouvoir le droit de tous les citoyens à une éducation de qualité à un coût abordable » (Loi de la République N° 772, §2).

LES CAPACITÉS DE DIRECTION ET D'EXÉCUTION SONT ESSENTIELLES

Les cadres juridiques et politiques sont une première étape importante, mais ils ne suffisent pas : les pays ont besoin d'autorités, de commissions et d'organismes chargés d'assurer le suivi et de veiller au respect de la loi afin d'appuyer les politiques d'équité et de garantir l'accessibilité financière de l'enseignement supérieur. Dans les pays dotés de cadres robustes en matière d'équité (par exemple l'Afrique du Sud, l'Australie et le Brésil), les organismes d'assurance qualité aident aussi à suivre les politiques nationales d'équité et créent ainsi une synergie entre la conception et la mise en œuvre des politiques (Martin, 2010). L'Australie, par exemple, exige des rapports statistiques réguliers des établissements d'enseignement supérieur afin d'aider à suivre les efforts en matière d'équité (Stella, 2010).

Le suivi national des politiques d'équité est particulièrement important lorsque les établissements d'enseignement supérieur définissent leurs propres politiques d'admission et gèrent le recrutement des étudiants. Les rapports statistiques permettent aux gouvernements de comparer les performances des établissements et d'établir si et dans quelle mesure des progrès ont été accomplis vers la réalisation des cibles nationales. Toutefois, les statistiques ne peuvent pas en soi offrir une vision de l'intérieur de l'efficacité des politiques et pratiques des établissements d'enseignement supérieur en matière de mise en œuvre de leurs politiques d'équité. Ce type de vision additionnelle peut être généré par des audits institutionnels ou des mécanismes de rapports qualitatifs réguliers (Martin, 2010).

Certains pays utilisent le financement fondé sur une formule pour aider à répondre aux objectifs d'équité, dont certains lient les allocations de fonds publics à des indicateurs de performance (Salmi et Hauptmann, 2006). En Afrique du Sud, les établissements nationaux d'enseignement supérieur reçoivent une part de leur financement sur la base de leur réussite en matière d'inscription d'étudiants noirs historiquement désavantagés (Lang et Singh, 2010). Les étudiants défavorisés ont souvent besoin d'un soutien supplémentaire pour les aider à terminer avec succès leurs études supérieures, et des incitations spéciales destinées aux établissements afin qu'ils recrutent des étudiants venant de groupes spécifiques peuvent aider à apporter ce soutien. Les étudiants ayant des besoins spéciaux peuvent aussi être ciblés au moyen d'allocations de financement : les gouvernements peuvent fournir des fonds spéciaux

aux établissements d'enseignement supérieur pour qu'ils adaptent leurs bâtiments et autres installations. Par exemple, en 2015, la Pologne a alloué 11,5 millions de dollars EU pour des interprètes en langue des signes et une formation de sensibilisation aux handicaps à l'intention des enseignants et des étudiants (OCDE, 2015).

DES CONDITIONS D'ADMISSION DIVERSIFIÉES PEUVENT AIDER LES GROUPES DÉFAVORISÉS

Les conditions d'admission sont un levier important des politiques pour accroître l'équité dans l'enseignement supérieur. Les politiques d'admission dans l'enseignement supérieur peuvent être décidées à l'échelon national ou au niveau des établissements, ou dans certains cas conjointement (Stead, 2015). Offrir aux établissements d'enseignement supérieur une certaine marge de manœuvre en matière de décisions sur les admissions peut être bénéfique pour les groupes défavorisés. Lorsque l'entrée dans l'enseignement supérieur est sélective, par exemple au moyen d'examens centralisés, les groupes défavorisés s'en sortent souvent moins bien. En Turquie, les étudiants aux faibles revenus ont du mal à rivaliser aux examens d'admission avec des concurrents venant de milieux favorisés qui ont plus de ressources pour s'offrir des cours privés et une préparation aux examens (Caner et Okten, 2013). Toutefois, lorsque les politiques d'admission sont décidées au niveau des établissements, les situations individuelles peuvent être plus facilement prises en compte.

Certains pays où il existe des inégalités sociales profondément ancrées tels que le Brésil, les États-Unis et l'Inde ont jugé nécessaire de formuler des politiques qui prévoient un accès spécial pour les groupes sous-représentés. Ce type de discrimination positive dans l'accès a été très débattu. L'expression « discrimination positive » décrit les politiques destinées aux groupes non dominants sur le plan socio-politique tels que les minorités culturelles ou les femmes.

Les politiques de discrimination positive peuvent inclure des quotas numériques pour les membres de groupes défavorisés ou d'autres formes de traitement préférentiel telles que les majorations appliquées aux scores d'admission, les bourses fondées sur les besoins ou les programmes d'information. Le Brésil, pays doté d'un système centralisé d'examens d'admission, a adopté en 2012 une loi nationale imposant des quotas aux 63 universités fédérales du pays, qui comptent parmi ses institutions les plus prestigieuses. Aux termes de la loi,

la moitié de toutes les places des universités ont été réservées aux étudiants issus des écoles secondaires publiques ou d'ascendance africaine ou autochtone. Les politiques d'admission des universités ont été modifiées pour refléter le profil ethnique des états dans lesquelles elles sont situées. Les étudiants aux faibles revenus ont commencé à bénéficier de majorations lors des examens d'entrée, ce qui a aidé à faire sensiblement progresser leurs inscriptions (McCowan, 2016). Les premiers comptes rendus de ces programmes montrent que les étudiants qui utilisent les quotas viennent de familles dont la richesse est inférieure de jusqu'à moitié à celle des familles des autres étudiants (Norões et McCowan, 2016).

L'Inde a un des plus anciens systèmes de quotas pour l'admission dans l'enseignement supérieur, inscrit dans la constitution adoptée en 1950. Le système social indien est fortement marqué par le système remontant à 2 500 ans qui divise la population en cinq castes héréditaires et définissant des professions spécifiques. La caste la plus basse, connue sous le nom de dalit, compte 15% de la population. Malgré l'abolition par la loi de l'intouchabilité et de la discrimination fondée sur l'appartenance à une caste, les membres de ce groupe continuent d'être paupérisés et sont les victimes de discriminations, d'oppression, de violences et d'exclusion. De plus, 50 millions d'Indiens appartiennent à des communautés tribales. Ils vivent en marge de la société et sont souvent exclus des processus nationaux de développement.

Le programme de discrimination positive fondé sur des quotas en Inde cible les tribus, les castes inférieures et les « autres classes arriérées » reconnues dans la liste des castes répertoriées (SC) et des tribus répertoriées (ST). En vertu de ce système, 22,5% de toutes les places des établissements d'enseignement qui sont entièrement ou partiellement financés par les pouvoirs publics sont réservées aux jeunes des SC et des ST. L'inscription de cette règle dans la constitution signifie qu'elle ne peut pas être modifiée facilement mais en 2005 la politique a été étendue aux établissements d'enseignement supérieur tant privés que publics. Un examen empirique de la politique d'admission de 225 collèges indiens d'ingénierie révèle un triplement des inscriptions ciblées. Pourtant, les castes les plus défavorisées participent dans des proportions inférieures à celle de leur population, ce qui signifie qu'il y a encore place pour une amélioration (Bagde et al., 2016).

Les politiques de discrimination positive restent controversées dans les pays où elles sont mises en œuvre. Les problèmes majeurs sont les questions de savoir si les étudiants ciblés sont préparés sur le plan

éducatif ou en fait insuffisamment équipés pour entrer dans les universités d'élite, et si les programmes ciblent les étudiants qui en ont réellement besoin le plus ou bénéficient plutôt à des minorités privilégiées qui auraient de toute façon pu fréquenter les universités. La comparaison entre une politique fondée sur la race aux États-Unis et une politique fondée sur la classe en Israël montre que chaque politique vise à améliorer le public cible mais que ni l'une ni l'autre ne peut en soi générer une large diversité qui transcende à la fois la race et la classe. Pour qu'il en soit ainsi, il faudrait que la discrimination positive inclue la diversité socio-économique dès le stade de la conception (Alon, 2015). L'étude conclut aussi que les étudiants appartenant aux minorités réussissent mieux dans les établissements d'élite que dans des écoles moins prestigieuses, rejetant la critique portant sur l'insuffisance de la préparation.

LES UNIVERSITÉS SPÉCIALISÉES PEUVENT ACCROÎTRE LA PARTICIPATION

Une autre stratégie qu'emploient certains gouvernements pour remédier au sévère désavantage de certains groupes consiste à établir des universités spéciales conçues pour des groupes défavorisés, telles que les universités féminines en Asie du Sud (Inde et Pakistan) et les universités pour les minorités ethniques (par exemple en Australie, au Mexique et en Nouvelle-Zélande). Ces universités spéciales aident à créer un environnement culturellement plus familier aux groupes sous-représentés, qui souvent contrôlent et gèrent eux-mêmes les établissements.

En Amérique latine, les Universidades Interculturales (UI) ont été conçues pour résoudre les problèmes d'accès des populations autochtones ou d'ascendance africaine dans des pays tels que l'Argentine, l'État plurinational de Bolivie, le Brésil, l'Équateur, le Mexique et le Nicaragua. Le Mexique, par exemple, a créé plusieurs universités de ce type en 2004 dans des régions comptant une importante population autochtone. Les UI sont ouvertes à tous les étudiants mais elles sont enracinées dans la culture autochtone et elles offrent souvent des programmes fondés sur la culture ou les savoirs autochtones (Mato, 2009). En 2015, quelque 10 750 étudiants étaient inscrits dans les onze universités interculturelles mexicaines. Dans celles-ci, les femmes autochtones représentaient plus de 1,5 fois le nombre des étudiants masculins, ce qui montre que ces campus sont capables de donner accès à des étudiants qui généralement ne s'inscrivent nulle part ailleurs (Cortina, 2016).

L'enseignement supérieur doit être non seulement accessible mais aussi d'un coût abordable

A mesure que la demande d'enseignement supérieur a augmenté, les gouvernements ont répondu en transférant une partie du coût aux particuliers. Alors que les effectifs et la dépense par étudiant se sont accrus, les dépenses publiques par étudiant n'ont pas pu suivre (OCDE, 2016).

Depuis le milieu des années 1990, les pays ont adopté une des deux stratégies suivantes pour développer le partage des coûts. La première de ces stratégies consiste à augmenter les frais de scolarité et autres soit pour chaque étudiant soit en établissant un double régime d'inscription dans les universités publiques, en application duquel certains étudiants paient des frais tandis que d'autres sont subventionnés par l'État. La deuxième stratégie consiste à encourager le secteur privé à offrir des programmes conduisant à un diplôme.

Ces deux stratégies ont des fins différentes. Les politiques qui autorisent une augmentation des frais d'inscription, soit globalement soit pour un groupe particulier d'étudiants, permettent aux universités publiques de compenser la réduction des allocations directes des pouvoirs publics en demandant aux familles de couvrir une partie du coût de leurs études. Les politiques qui encouragent les services privés élargissent le champ des options offertes pour l'inscription des étudiants tout en permettant aux gouvernements de cibler leurs efforts financiers sur le système public. Cependant, dans les deux cas, les stratégies transfèrent le coût de l'enseignement supérieur du gouvernement aux ménages. Ce schéma reflète une tendance mondiale à la réduction des dépenses publiques et à une privatisation accrue et un partage des coûts dans le financement de l'enseignement supérieur (Yang et McCall, 2014).

A mesure que le partage des coûts s'est répandu, la question de l'accessibilité financière de l'enseignement supérieur est devenue plus importante. Cependant, rassembler des informations sur les coûts directs de l'enseignement supérieur n'est pas chose facile. Les frais de scolarité, d'inscription et d'examen diffèrent souvent selon la discipline et l'établissement, en particulier entre les prestataires publics et privés. Peu d'informations systématiques sont disponibles sur les coûts indirects pour les pouvoirs publics, tels que les avantages fiscaux dont bénéficient les parents ayant des enfants étudiants. Il y a plus de chances que l'on dispose de données nationales

sur les coûts là où il existe une politique publique d'aide financière visant à rendre la participation à l'enseignement supérieur d'un coût abordable, par exemple par des bourses, des prêts remboursables et des réductions sur les frais de logement, d'alimentation ou de transport.

L'accessibilité financière de l'enseignement supérieur dépend aussi de la relation entre les coûts et les revenus – présents, perdus ou futurs. Les enquêtes sur les ménages peuvent être utilisées pour comparer les coûts de l'enseignement supérieur avec les revenus moyens des ménages. Par exemple, le coût total de l'enseignement supérieur au Mexique représente 1,75 fois le revenu annuel moyen des ménages, alors qu'il n'en représente que la moitié au Canada et en Nouvelle-Zélande (Usher et Meadows, 2010). C'est là un guide utile pour aider à comprendre l'accessibilité financière mais cela ne montre pas comment et pourquoi beaucoup de jeunes n'ont pas les moyens de faire des études supérieures.

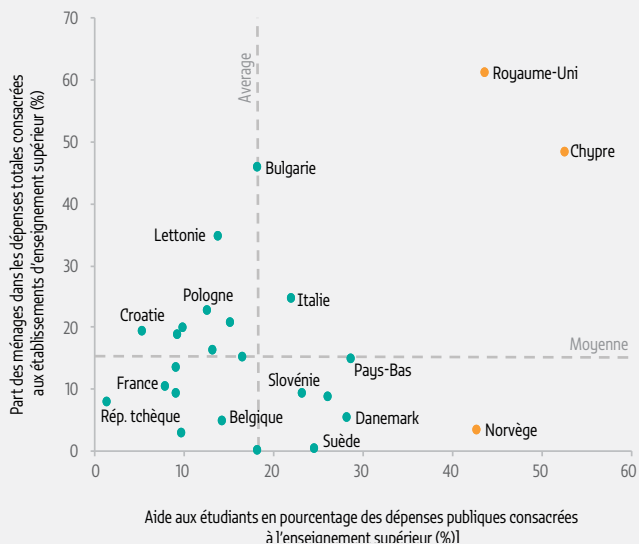
Comparer la charge financière qui pèse sur les ménages avec l'aide financière dont ils bénéficient peut aider à mettre en lumière les différences entre les pays (Orr, 2016). Dans 26 pays européens, les ménages ont en moyenne supporté 15% des dépenses totales consacrées aux établissements d'enseignement supérieur en 2011, et l'aide aux étudiants a représenté 18% des dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur (voir la **Figure 3**).

Il y avait des différences substantielles entre les pays. À Chypre, en Norvège et au Royaume-Uni, sensiblement plus de 40% des dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur prenaient la forme d'une aide aux étudiants. En Norvège, il n'y pratiquement pas de frais et l'aide servait à compenser les différences dans la capacité des étudiants de financer leurs frais de subsistance durant leurs études. À Chypre et au Royaume-Uni, l'aide servait à compenser l'impact du niveau élevé des frais afférents à l'enseignement supérieur (Commission européenne/ EACEA/Eurydice, 2015).

Les comptes nationaux de l'éducation pour 2013 montrent que la part des ménages dans les dépenses totales consacrées à l'enseignement supérieur était encore plus grande dans les pays non européens à revenu élevé : par exemple, cette part atteignait 40% en Australie, 46% aux États-Unis, 52% au Japon et 42% en République de Corée. Au Chili, où des réformes ont récemment été lancées en réponse à de fortes contestations politiques, ce pourcentage atteignait 55% (OCDE, 2016).

FIGURE 3:**Il y a divers moyens de rendre l'enseignement supérieur plus abordable**

Dépenses des ménages en pourcentage des dépenses totales consacrées aux établissements d'enseignement supérieur et aide aux étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur en pourcentage des dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur dans un échantillon de pays, 2011



Source: Commission européenne/EACEA/Eurydice (2015).

LES PROGRAMMES À MODÈLE UNIQUE NE MARCHENT PAS

Une approche de l'accessibilité financière consiste à assurer la gratuité de l'enseignement supérieur pour tous. Face à l'augmentation des coûts, la gratuité représente pour beaucoup d'étudiants et de familles la formule idéale en matière de prix. C'est pourquoi la gratuité est un sujet brûlant en Afrique du Sud, en Allemagne et aux États-Unis. Cependant, une politique de gratuité pour tous qui ne s'accompagne pas d'une aide additionnelle pour les groupes défavorisés peut exclure les étudiants pauvres et subventionner les riches.

Aux Philippines, une loi adoptée en 2016 a supprimé les frais d'inscription pour 1,6 million d'étudiants inscrits dans 112 universités et collèges universitaires d'État, soit environ 40% du nombre total d'étudiants dans le pays (CHED, 2017). La nouvelle loi de gratuité pour tous ne s'applique pas aux 2,45 millions d'étudiants inscrits dans des établissements privés ou dans d'autres établissements

publics tels que les collèges locaux ou spéciaux. Elle ne couvre pas non plus les coûts associés à la fréquentation des cours tels que les manuels, les transports et les dépenses de subsistance.

Cette politique a l'air d'une évolution vers l'accessibilité financière mais en fait les étudiants qui s'inscrivent dans un collège d'État ont déjà plus probablement les moyens d'accéder à l'enseignement supérieur que leurs homologues des établissements privés (Orbeta et Paqueo, 2017). Autrement dit, les subsides ciblent des étudiants qui sont déjà dans une meilleure situation pour s'inscrire. Ces subsides non ciblés négligent les frais d'inscription dans le privé qui peuvent être trois fois plus élevés que ceux des établissements publics (ADB, 2012). Il y a des programmes publics de prêts et de bourses pour aider à s'inscrire dans des établissements privés mais les programmes de financement déterminent l'éligibilité des étudiants sur la base d'une combinaison des revenus des ménages et des performances académiques, ce qui exclut les étudiants aux faibles aptitudes qui s'inscrivent dans des établissements privés. En 2015, moins de 4% des étudiants inscrits dans des établissements privés ont bénéficié de bourses (CHED, 2017).

La proposition des Philippines reflète la critique en vigueur selon laquelle la gratuité pour tous dans les universités publiques d'élite désavantage les étudiants pauvres. En Argentine, les universités publiques sont gratuites mais près de 90% des étudiants de ces établissements ont des revenus familiaux par habitant qui sont supérieurs à la moyenne, et près de la moitié ont fréquenté des lycées privés subventionnés (Rozada et Menendez, 2002). Ainsi, pour accroître l'équité, tout effort visant à maintenir les frais à un bas niveau dans les universités publiques doit se conjuguer avec des voies d'admission pour les étudiants doués issus de milieux défavorisés et des programmes d'aide financière pour tous.

IL FAUDRAIT COMBINER LA MODICITÉ DES FRAIS D'INSCRIPTION AVEC DES PROGRAMMES D'AIDE FINANCIÈRE

Les programmes d'aide financière rendent plus abordables collèges et universités grâce à une combinaison de bourses, de prêts et d'avantages fiscaux. Ces programmes sont devenus encore plus indispensables parce que même là où les disparités dans l'accès peuvent diminuer, la disparité dans l'accès aux établissements de qualité est de plus en plus liée aux capacités de paiement des étudiants.

Des études réalisées en Chine, dans la Fédération de Russie et en Inde montrent qu'à mesure que les systèmes d'enseignement supérieur de ces pays se sont développés, les universités de recherche d'élite ont bénéficié de dépenses publiques supérieures et ont souvent demandé des frais d'inscription et autres plus élevés (Carnoy et al., 2014). Dans le même temps, les collèges polyvalents et instituts techniques n'appartenant pas aux établissements d'élite ont reçu moins de fonds publics et demandé à leurs étudiants des frais moins élevés. Les informations dont on dispose sur le Chili montrent qu'une combinaison de bourses fondées sur les besoins et de prêts non seulement aide à accroître l'accès équitable des étudiants aux faibles revenus mais aussi améliore la rétention jusqu'à l'obtention du diplôme (Santelices et al., 2016).

La modicité des frais d'inscription, les bourses fondées sur les besoins et les prêts accordés en fonction des revenus se conjuguent pour remédier à l'écart entre qualité et accessibilité financière. L'International Comparative Higher Education and Finance Project (ICHEFP) suit les politiques en matière d'aide financière aux étudiants et de frais d'inscription. Les pays combinent différentes approches de ces frais – gratuité, double régime, paiement différé ou paiement initial – avec des bourses ou des prêts afin d'offrir un ensemble complet d'aide financière (voir la **Figure 4**). L'aide soumise à des conditions de ressources cible l'assistance fondée sur les revenus de l'étudiant ou du ménage ou sur d'autres attributs tels que l'ethnicité, le sexe ou la région de résidence. Les prêts et les bourses peuvent couvrir les frais d'inscription et les dépenses

FIGURE 4 :

Les pays utilisent des bourses et des prêts soumis à des conditions de ressources avec différentes stratégies concernant les frais d'inscription pour élargir l'accès équitable

Formes d'aide financière aux étudiants par politique en matière de frais d'inscription

		Critères de l'aide financière								
Aide financière		Conditions de ressources		Autres		Conditions de ressources		Autres		
		Prêts	E. P. de Bolivie Danemark Ghana Islande Pérou	Allemagne Brésil Finlande France Mexique	Rwanda R. U. de Tanzanie	Angleterre (Royaume-Uni) Australie Éthiopie Namibie Nouvelle-Zélande	Malawi	Féd. de Russie Hongrie Lituanie Viet Nam	Hong Kong (Chine) Japon Malaisie Thaïlande Turquie	Chili Colombie Inde Italie Mongolie Pays-Bas Portugal Singapour Thaïlande
		Bourses	Allemagne Autriche Brésil France Irlande Maroc Mexique Nigéria	Arabie saoudite	Angleterre (Royaume-Uni) Australie Nouvelle-Zélande		Croatie Féd. de Russie Hongrie Lituanie Rép. tchèque Roumanie Viet Nam	Ukraine	Inde Indonésie Italie Mongolie Mozambique Pays-Bas Singapour	Malaisie
		Bourses et prêts	Norvège Suède				Kenya Pakistan Pologne	Lettonie	Afrique du Sud Burkina Faso Canada Chili Chine Colombie États-Unis Rép. de Corée	
		Gratuité		Double système		Paiement différé		Paiement initial		
		Frais d'inscription								

Source: Marcucci (2013).

Notes: Les catégories de frais d'inscription se réfèrent aux régimes des établissements publics. Gratuité signifie que les étudiants ne paient pas de droits d'inscription. Double système signifie que certains étudiants en sont redevables et d'autres non. Souvent le régime de paiement de frais concerne les étudiants dont les scores aux examens d'admission ont été les plus faibles, les étudiants inscrits dans des cours professionnels ou du soir et les étudiants étrangers. Paiement différé signifie qu'aucun paiement n'est exigé lors de l'inscription, les frais d'inscription étant payés plus tard en tant qu'emprunt. Paiement initial signifie que les étudiants paient les frais d'inscription au début de chaque semestre de l'année universitaire.

afférentes à la participation, permettant de financer les livres, le logement et les transports (Marcucci, 2013). Ils peuvent être répartis sélectivement en fonction des besoins financiers ou du mérite académique, ou ciblés sur une population défavorisée ou une discipline répondant à un grand besoin telle que la technologie ou les soins de santé.

La Pologne est un exemple de pays qui utilise une combinaison de frais d'inscription réduits, de bourses et de prêts pour offrir un large accès à l'enseignement supérieur. En 2011, la Pologne a élargi le système de bourses en modifiant le ratio entre les bourses au mérite et les bourses fondées sur les revenus en faveur de ces dernières et en relevant de 30% le seuil de revenus exigé pour obtenir une bourse destinée à couvrir les autres coûts de la participation tels que le logement et les transports (OCDE, 2015).

La Chine applique le paiement initial des frais d'inscription mais elle a récemment amélioré sa politique d'aide financière, dont bénéficient plus de 27 millions d'étudiants. Le coût net de la participation pour les étudiants chinois aux faibles revenus s'élève à 187% du revenu par habitant et les étudiants aux faibles revenus des établissements les moins sélectifs ont des besoins non satisfaits plus élevés que les étudiants plus riches des universités de plus haut niveau (Yang et Chen, 2013). Les réformes ont visé à remédier à ce défaut d'équité en élargissant le groupe des étudiants éligibles à l'aide publique, en étendant jusqu'à 20 ans le délai de remboursement des prêts et en ajoutant une aide au remboursement pour les étudiants aux faibles revenus (ICHEFP, 2017).

L'aide au remboursement des prêts aux étudiants aux faibles revenus ou aux faibles gains durant leur vie active est un mécanisme important pour accroître les options d'accessibilité financière. Les prêts soumis à des conditions de ressources limitent le montant des remboursements à un pourcentage du revenu discrétionnaire de l'intéressé (par exemple entre 8 et 15% du revenu mensuel) (Baum et Schwartz, 2005 ; Chapman et al., 2010). Ces plans flexibles de remboursement peuvent être ajustés en fonction du revenu du ménage de l'étudiant durant la période du prêt.

L'expérience de la Thaïlande démontre pourquoi ce type de flexibilité est nécessaire. Les établissements d'enseignement supérieur thaïlandais exigent le paiement initial de frais d'inscription élevés et le gouvernement offre un prêt à taux unique pour aider à couvrir les coûts. La charge de remboursement est faible pour les diplômés aux gains moyens : environ 3% pour les hommes et 5% pour les femmes, soit un taux nettement inférieur à l'objectif

de 8 à 15%. En comparaison, les étudiants les plus pauvres utilisent une part beaucoup plus importante de leur revenu pour rembourser leurs prêts, autour de 9% pour les hommes et 14% pour les femmes (Chapman et al., 2010). En 2006, la commission thaïlandaise de l'enseignement supérieur a tenté d'introduire un prêt soumis à conditions de ressources pour remédier aux différences mais le programme a été annulé au bout d'un an parce qu'il était coûteux et difficile à mettre en œuvre.

Il est critique de cibler les populations aux faibles revenus pour mettre en place une bonne politique d'aide financière, mais la mise sous conditions de ressources peut être difficile dans des pays où la mesure des finances des ménages est moins fiable, comme c'est le cas de beaucoup de pays à faible revenu. La plupart des gouvernements d'Afrique subsaharienne ne disposent pas de données complètes sur les finances des ménages, et certains pays utilisent donc des données de substitution pour évaluer les besoins, telles que le niveau d'instruction des parents, les caractéristiques du foyer ou les biens de la famille (ICHEFP, 2003). Une autre difficulté est le défaut de mécanisme efficace de collecte, car les prêts soumis à des conditions de ressources nécessitent généralement un système complet d'imposition des revenus. Les conseils des prêts et les fonds fiduciaires pour l'éducation en Afrique du Sud, au Ghana, au Kenya et en République-Unie de Tanzanie ont pu résoudre certains de ces problèmes administratifs en demandant aux employeurs de déduire les remboursements des salaires (Pillay, 2013).

Recommandations

Un enseignement supérieur équitable et d'un coût abordable est essentiel pour atteindre les ODD. La demande d'enseignement supérieur continuera d'augmenter et les gouvernements doivent donc y répondre en faisant en sorte que tous les groupes puissent accéder à des programmes de qualité d'un coût abordable. Pour aider à garantir à la fois une bonne politique et une mise en œuvre efficace, nous proposons six recommandations clés :

- **Sachez quel est votre objectif pour les politiques d'équité.** Réexaminez périodiquement les politiques d'équité pour vous assurer qu'elles bénéficient aux groupes qui en ont le plus besoin. Mettez à profit les enquêtes sur les ménages et autres outils de suivi pour suivre différents groupes.
- **Inscrivez-le dans la loi.** Garantisiez la protection des étudiants en établissant des organismes nationaux chargés d'élaborer et de suivre des politiques d'égalité

des chances, d'équité et d'accessibilité financière dans l'enseignement supérieur. Les organes d'assurance qualité peuvent jouer un rôle dans le suivi des politiques d'équité.

- **Mettez en place des organismes de direction et de suivi.** Garantissez la protection des étudiants en établissant des organismes nationaux chargés d'élaborer et de suivre des politiques d'égalité des chances, d'équité et d'accessibilité financière dans l'enseignement supérieur. Les organes d'assurance qualité peuvent jouer un rôle dans le suivi des politiques d'équité.
- **Offrez des chances égales à tous.** Utilisez une combinaison de critères d'admission pour faire en sorte que tous les étudiants aient une chance équitable d'accéder aux meilleures universités quel que soit le milieu d'où ils viennent. Élaborez des politiques de discrimination positive qui mettent l'équité en avant et au centre dans le processus d'admission.
- **Combinez les frais d'inscription avec des bourses et des prêts soumis à des conditions de ressources.** Concentrez l'aide financière publique sur les groupes d'étudiants défavorisés. Établissez un organisme chargé de coordonner les décaissements de l'aide financière aux étudiants, ainsi que des mécanismes de collecte efficaces.
- **Limitez les remboursements des étudiants.** Combinez de modiques frais d'inscription avec des prêts fondés sur les revenus afin de plafonner les charges de remboursement des étudiants à moins de 15% du revenu mensuel.

Les références concernant ce rapport peuvent être consultées en cliquant sur ce lien : <https://en.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/HigherEdPolicyPaperReferences.pdf>

Rapport mondial de suivi sur l'éducation
c/o UNESCO
7, place de Fontenoy
75352 Paris 07 SP, France
Email: gemreport@unesco.org
Tel: +33 (1) 45 68 10 36
Fax: +33 (1) 45 68 56 41
www.unesco.org/gemreport

Élaboré par une équipe indépendante et publié par l'UNESCO, le Rapport mondial de suivi sur l'éducation est une référence faisant autorité qui vise à informer, influencer et soutenir un véritable engagement envers les cibles mondiales relatives à l'éducation dans le cadre des nouveaux Objectifs de développement durable (ODD).



© UNESCO
ED/GEMR/MRT/2017/PP/30