

long average duration of studies, more than six years for the first degree which, when compared on an international basis, is regarded as equivalent to a Master's degree. This contributes to the high average age of graduation (more than 28 years). Moreover, the federal ministry also took the initiative in the late 1980s to address increasing complaints about deteriorating study conditions: minor measures were initiated to increase construction expenditures and the number of academic staff positions. Also, some of the need-based scholarships were again awarded as grants — in the mid-1980s the scholarships had been awarded only as loans.

Late 1980s: Reemergence of Forceful System-wide Planning

In the late 1980s the conviction grew that the very complexity of the coordination mechanisms had, in times of low expansion and political controversies, resulted in few far-reaching innovations in the German system of higher education.²¹ However, the efforts to achieve systematic changes by means of nation-wide coordination were not abandoned. The strong pressure which since 1990 has been exerted on the new *Länder* of the former German Democratic Republic to adapt quickly and completely to Western traditions obviously reflects a revival of strong system-wide planning.

THE TARGETS OF NATION-WIDE COORDINATION

The preceding section described the causes and mechanisms of the historical development of nation-wide coordination. This section examines the other side of the matrix, namely the elements of the higher education system with which the nation-wide governmental activities were concerned; as well as the role which federal, Federal-*Länder*, inter-*Länder* bodies and regulations play in the respective elements of the higher education systems. Seven such elements have to be named in this context.

International Cultural Relations

Cultural regulations with foreign nations were considered to be the task of the federal government in the *Basic Law* and have remained more or less undisputed as such. For example, funds for travel abroad by academic staff, study abroad, lecturing and research by foreign academics in Germany, aid for higher education institutions in third world countries, etc. are almost exclusively made available by the federal government.

Promotion of Scientific Research

According to the *Basic Law*, the promotion of scientific research was initially a federal duty in terms of legislation, but not necessarily in terms of funding. Schemes were introduced in the 1950s and 1960s to make the federal government responsible for the funding and coordination of "big science" and some special research programs. There were other schemes for mixed funding for major public research agencies and organizations until, in the late 1960s, higher education planning legally became a joint Federal-*Länder* task. It was also generally accepted that the federal government would be involved in planning the promotion of research for institutions of higher education.

It should be noted, however, that the university budget is supposed to provide basic resources for research. Salaries and teaching assignments for professors are based on the assumption that half of the working time minus respective administrative tasks is to be devoted to research. Some professionals are recruited partly or completely for research purposes, and even the support provided by secretaries, technical and administrative staff is, in principle, fashioned so that it can assist research. Finally, higher education institution budgets fund equipment, material, student support staff, etc., also for research purposes. It is therefore estimated that one third of the regular budgets of higher education institutions profit research. According to this calculation, the *Länder* spend at least twice as much as the federal government on university research. On the other hand, the federal government spends at least eight times more on nonuniversity research than it does on university research.

Financial Aid for Students

As much as 65 percent of need-based scholarships for students heading for their first degree (the term "undergraduate" might be misleading because German higher education institutions do not award any degrees that are the equivalent of a Bachelor's) is borne by the federal government and the remainder by the *Länder* governments.²² The Federal Ministry of Education and Science takes the initiative for the legislation and the supervision of such programs which have to be agreed by the *Länder*. The purpose of federal involvement is to prevent regional disparities in public efforts to secure equal opportunity. The federal government also finances completely the *Studienstiftung des deutschen Volkes* — a public institution that provides scholarship for outstanding students.

Quantitative and Structural Planning

Planning was originally the domain of each *Land*. Since the establishment of the Science Council in 1957, however, the federal government has been

involved in recommendations. The Science Council sets goals regarding the overall capacity of higher education, the quantitative development of certain fields of study, and the regional distribution of higher education. As noted above, the federal government became directly involved after 1969 in decision-making on quantitative and structural development: in particular, long-term quantitative and financial planning by the *BLK* and decisions regarding construction cannot be made without federal consent.

Construction

Construction of new university buildings and major new facilities (laboratories, libraries, etc.) of all German universities are financed by the federal government and the respective *Land* at the rate of 50 percent each. No single university building will be constructed unless it is recommended by the Science Council and receives a positive decision by the Planning Committee for Construction in Higher Education. As a result, construction planning has become the most important mechanism of the above-discussed nation-wide quantitative and structural higher education planning.

Access and Admissions

Access and admissions are largely regulated on a nation-wide basis, with the federal government participating in some aspects. The general requirements for admission to the various institutions of higher education are governed by the *Framework Act for Higher Education* and are elaborated jointly by the federal government and federal parliament and by the *Länder* governments. The Permanent Conference of the Ministers of Culture issues detailed regulations on the curricula in upper secondary education and thereby on the requirements for graduating with an *Abitur*. The framework of regulations on admission to studies for which a *numerus clausus* exists is formulated by the *Framework Act for Higher Education*, the Constitutional Court, additional Federal-*Länder* or inter-*Länder* treaties, or by the Permanent Conference of Ministers of Education and Cultural Affairs. Where restricted admissions are concerned, it is the Central Admissions Agency (*Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen*) that handles the admission procedure. In cases of open admissions the individual university accepts every qualified person. In cases of restricted admission to an individual field of study in a given university, the university follows a general formula. Thus, admissions are almost totally decided on a system-wide level, and rules for access and admissions are uniform for all institutions.

Curricula and Examinations

Curricula have always been the domain of the individual institutions with the exception of those courses leading to the state examination (especially teacher training, law and medicine) which are the domain of the ministries responsible for those respective professions.²³ As the federal government, or the federal legislative bodies, set the standards for civil service and health service regulations, it is involved in questions concerning curricula in some fields of study. Correspondingly, the Permanent Conference of the Ministers of Education and Cultural Affairs set national frameworks for state examinations for teacher training.

Since the late 1960s, state governments have begun to exercise their right of final approval of study examination regulations of the individual departments more actively: a right that has subsequently in fact become an instrument of considerable control. At the same time, system-wide coordination has become more powerful. In those fields of study leading to a university diploma it is the commission set up by the *KMK*, the *WRK*, and the representatives of scholars in each field (*Fakultätentage*), which suggest the general examination regulations that are finally approved by *KMK*.²⁴

The federal government supported mechanisms to reform curricula. The *BLK* established a program of model experiments for innovation in education, half being paid by the federal government and the other half by the government of the respective state. In the late 1970s, the establishment of nation-wide Study Reform Commissions expressed the growing interest of governments in promoting innovations to the higher education system. Although, at the same time, it can be considered as an instrument of system-wide coordination of curricula. The *Länder* governments coordinated the Study Reform Commissions while the federal government was granted the role of observer.²⁵ Subsequent to the revision of the *Framework Act for Higher Education* in the mid-1980s, the nation-wide mechanism of coordination of examination regulations and that of study reform were merged.

Personnel

General regulations concerning university personnel are made nation wide, either by means of federal laws concerning the civil service or with the help of the *Framework Act for Higher Education*. In both cases the legislative initiative has to be taken by the federal government and the *Bundestag*, the federal parliament, but it has to be approved by the *Bundesrat*, the chamber of the *Länder*. The federal initiative for the Framework Act intended to promote homogeneity of the academic positions, although considerable diversity remained regarding intermediate and lower academic ranks. Wage scales in

higher education are identical for all German *Länder* — except for wage increases for full professors who were offered a position from another university or any other employer. The individual *Land*, however, might prefer a specific quantitative ratio of positions.

Administration and Self-administration

The Framework Act passed in 1976 was not confined solely to forming the regulations for personnel, but also included general regulations, although individual states remained responsible for specifying most rules regarding the administration and self-administration of the university.²⁶ Coordination was considered necessary primarily because of the very different state laws and orders regarding the participation of junior staff, administrative staff, and students within the university self-administration system, because prior to the *Framework Act for Higher Education* the professors' votes ranged from 30 to 70 percent on university committees. However, these major areas of coordination were the result not of political negotiations at the federal level, but of a ruling by the Federal Constitutional Court.

SELECTED ISSUES OF GERMAN HIGHER EDUCATION IN COMPARATIVE PERSPECTIVE

Financing of Higher Education

The main responsibility for financing higher education lies with the respective *Länder*. The federal government pays only for the following:

- half the costs of higher education construction and major equipment purchases;
- more than half the costs of student aid;
- half the costs of model experiments on higher education reform;
- 60 percent of the budget of the German Research Association which awards about 40 percent of the grants given to scholars at higher education institutions;
- direct research grants at higher education institutions comprising about 20 percent of all grants awarded to university researchers; and
- most of the costs arising from the international exchange of academic staff and students.

Experts estimate that in 1986 the federal government paid for 17 percent of all public expenditures for higher education. In 1975 — at a time of more extensive

construction activities — that percentage had been 23 percent, in 1980, 18 percent.²⁷ Data on federal and *Länder* financing of higher education have been compiled in Tables 1 and 2. In this context it must be remembered that the German institutions of higher education do not charge tuition fees, but that students pay fees only for the student union and for health insurance. Around 1990, federal higher education spending presumably was slightly above DM 4 billion, *Länder* spending approximately DM 27 billion.

Most federal expenditures for higher education — the first three of the above-named categories — are part of the “joint tasks” stipulated by the constitution. No special federal “power of the purse” has existed in the sense that there are hardly any situations where the federal government can undertake any initiatives without involving the *Länder*. However, in particular, the intention to expand the higher education system in the course of the 1960s resulted in the expansion of joint financing programs that allowed the federal government to play a not insignificant role in higher education planning and at the same time increased the need for harmonization among the *Länder*.

Cost sharing for construction in higher education, established since 1969, has become a very effective tool of nation-wide quantitative and structural higher education planning. As has already been mentioned, practically no higher education construction takes place without involvement of the Science Council and the Planning Committee for Construction in Higher Education in the decisionmaking process. If, for instance, the Science Council finds that there is an excessive overall capacity for the study of agricultural sciences in the Federal Republic of Germany, no expansion in this field of study will take place at any German university. On the other hand, the recommendation made by the Science Council to reduce the number of agricultural departments in Germany was not implemented.

Cost sharing as such does not necessarily result in narrowing the differences between the *Länder* with regard to enrolment capacities at higher education institutions or to research resources. It is after all entirely conceivable that the relatively richer *Länder* could more easily use the mechanism of joint financing and that this would further increase the differences among the *Länder*. As a matter of fact, since the mid-1960s, the differences with regard to the relative enrolment capacities at higher education institutions have very considerably decreased. This is due to the fact that from the mid-1960s until the late 1970s, higher education policy was generally guided by the belief that “supplying” all regions with higher education institutions was a desirable goal. For instance, the Science Council and those *Länder* with relatively small enrolment capacities agreed that in allotting funds for construction, priority should be given to new higher education institutions in the “undersupplied” regions.

Table 1: Public Higher Education Expenditures in the Federal Republic of Germany

	<i>Federal</i>	<i>Länder</i>	<i>Federal</i>	<i>Länder</i>	<i>Communities</i>
	<i>millions of Deutschmarks</i>		<i>percentage</i>		
<i>a. Higher Education</i>					
1970	985	5,873	14.3	85.5	0.2
1975	1,339	12,247	9.9	90.1	—
1980	868	16,882	4.9	95.1	—
1985	1,071	20,345	5.0	95.0	—
1989	1,205	24,577	4.7	95.3	—
<i>b. Assistance Schemes</i>					
1970	257	753	25.4	74.6	—
1975	1,956	2,009	44.2	45.3	10.5
1980	2,548	2,857	41.2	46.2	12.6
1985	1,626	2,478	30.7	46.7	22.6
1989	1,715	2,061	35.9	43.1	21.0
<i>c. Joint Research Promotion</i>					
1970	909	419	68.5	31.5	—
1975	1,853	713	72.2	27.8	—
1980	2,591	975	72.6	27.3	—
1985	3,262	1,259	72.2	27.8	—
1989	3,827	1,448	72.5	27.5	—
<i>d. Total Public Research Expenditures</i>					
1979	9,710	5,399	64.3	35.7*	
1985	12,767	7,706	62.4	37.6*	
1988	13,900	9,100	60.4	39.6*	

Source: Bundesminister für Bildung und Wissenschaft *Grund- und Strukturdaten 1990/91* (Bonn: 1990) pp. 262-68.

Notes: 1989 data are estimates. Assistance programs also include other areas of education; some 40 percent are for student aid. Total public research expenditures include one third of public expenditures for higher education. *Total public research expenditures in the category "Länder" include expenditures by communities.

Table 2: Sources of Research Grants awarded to Institutions of Higher Education in the Federal Republic of Germany

	1970	1975	1980	1985
Research grants (millions of Deutschmarks)	651	1,155	1,709	2,309
Percentage of grants among estimated research budget of higher education institutions	18.6	25.1	29.2	34.5
<i>Sources of Research Grants (percent)</i>				
Private sector	11.9	5.5	11.3	21.7
Federal government	14.0	23.7	20.8	20.0
<i>Länder</i> governments	6.1	2.5	4.0	4.7
German Research Association (joint Federal- <i>Länder</i> funding)	47.0	51.7	48.3	40.0
Support schemes for junior academic staff (Fed- <i>Länder</i>)	1.4	6.2	2.0	1.9
Foundations (nongovernmental)	17.5	8.5	9.8	8.8
International organizations	0.5	0.6	0.7	2.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Wolfgang Adamcak, "Forschungsfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland," in Gabriele Gorzka et al. (eds.), *Wozu noch Bildung?* (Kassel: Wissenschaftliches Zentrum für Berufs- und Hochschulforschung, 1990), p. 225.

No analysis of higher education financing can regard federal funds merely as possible transfer payments between the *Länder*, for, firstly, the *Länder* governments directly bear half of their respective costs for higher education construction and model experiments and, secondly, in the joint support of scholarships and in joint research promotion, the *Länder* each pay a certain share of the total costs — regardless of how much the individual *Land* will eventually spend.

There are also tax transfers between the *Länder*. First, there is a certain “financial equalization” between the *Länder*, poorer states receiving a certain share of the tax revenue of the more prosperous areas. Of course, higher education expenditures of poorer *Länder* also profit therefrom.

Second, West Berlin received considerable financial support from the federal government and the governments of the other *Länder*. Precisely because of the special political situation of Berlin there was agreement that it should play a leading role in science and culture. As a result of unification in 1990, West Berlin and East Berlin now have about 2.5 times the enrolment capacities and approximately 2.5 times the nonuniversity research potential that would correspond to the population of the now united city and its immediate environs. Politicians agree that by 1992 at the latest the federal government and the *Länder* must decide jointly whether Berlin should continue to receive such treatment and as a result a new mechanism for cost sharing would have to be established, or whether higher education and research facilities in Berlin should be drastically reduced.

And third: in one instance the *Länder* decided to provide special financial equalization for one single university. When in the early 1970s the smallest *Land*, i.e., Bremen, established a university, the other *Länder* shared in the funding of this university for about ten years. This was due not only to the fact that the new university would provide facilities also to the surrounding areas outside the *Land* boundaries (a situation that would apply equally to the *Land* of Hamburg), but also because the *Land* of Bremen is too small to finance the initial phase of even a minimum-size university.

Overall we can say that during the 1960s and 1970s, the federal structure of the Federal Republic of Germany, which is committed to both decentralization and a “uniformity of living conditions,” resulted in greatly altering the situation in higher education by establishing new higher education institutions and expanding existing ones. Consequently, higher education resources in Germany currently are distributed more evenly across the entire country than in any other major European area; even among the smaller European countries only Belgium and the Netherlands have similar set-ups.

Planning and Funding of Research

It is generally said of the 1960s and 1970s that higher education planning was concerned primarily with teaching and study rather than with research. Calculations for the size of new higher education institutions, for the required number of staff and facilities always related to the number of students, although figures were weighted in a range of 1 to 7 by fields of study. Although "formula funding" in the strict sense of the term never existed, basic estimates relating to required resources referred primarily to the numbers of students.

During this period, however, higher education planning was at the same time research planning, because it is generally assumed that at least one-third of the working time of professors should be dedicated to research and that higher education institution budgets should be sufficient to enable professors to engage in at least a certain amount of research. When being recruited, professors also negotiate the academic, secretarial, and possibly technical staff and material funds provided for their professorships or institutes with regard to both teaching and research needs. The university-level and departmental-level bodies decide on the allotment of research funds. Professors who receive insufficient means can even complain to the responsible ministry and can demand better funding if they can convince them that the low funding provided by the university prevents them from fulfilling their "official duty" of research.

Where professors compete for public funds, including funds of the German Research Association, it is considered completely normal for higher education institutional resources to be included as a complement to research projects. It does not occur to anybody, as this appears to be the case in Canada, that it would be an unfair burden on higher education institutions to have to use considerable amounts of their own funds for research projects that are assisted by external grants,²⁸ the general view being that research would be carried out with insufficient resources and in principle even more internal university funds would have to be allotted for research if no external funds were available. As already mentioned, research expenditure data in Germany estimate that approximately one-third of the regular budget of higher education institutions is actually spent on research. If we accept this, about 70 percent of university research is financed by the university budget, only approximately 30 percent by external grants. In 1985, 40 percent of the external grants came from the German Research Association financed jointly by the federal and the *Länder* governments. Scientists and government representatives of the federal and *Länder* levels jointly discuss and decide on priority subjects and on the distribution of funds by discipline, while scientists as a rule decide only on the assistance to individual projects within these general conditions. The various *Länder* governments and higher education institutions do their best not to be shortchanged when these funds are distributed; anybody who receives less than

an average share of funds will make a great effort — also by providing complementary resources — to come closer to the average.

In addition there no doubt exists the power of the purse of the federal government to promote university research by special emphasis. As Table 2 shows, in 1985 other federal funds, partly from the Federal Ministry of Science and Technology, partly from various other ministries, did not amount to more than 20 percent of external funding to higher education institutions, which in absolute figures is less than DM 0.5 billion (almost as much as higher education institutions receive from the federal government via the German Research Association). On the other hand, in 1985 the federal government spent about DM 10 billion on research in public research institutions, in research institutes of the Max Planck Society, the Fraunhofer Society, or of industry.

Until the 1970s research support from most *Länder* consisted almost exclusively of the basic financing of higher education institutions and some *Länder* institutes. In the 1980s, however, the *Land* of Baden-Württemberg started assisting research at higher education institutions by providing incentives and fostering competition and to stimulate a greater interest in research in new technologies and in similar areas. Several *Länder* followed this example so that by now this extra *Länder* assistance to research, which in 1985 accounted for only 4.7 percent of external grants (see Table 2), has presumably grown considerably.

Currently there is much speculation in the Federal Republic of Germany whether the traditional uniformity of German higher education institutions still exists or whether increasing differences in quality are developing.²⁹ However, the statement that the promotion of research in Germany has resulted in great differences in quality among the higher education systems of different *Länder* belongs into the realm of party polemics rather than that of valid perception.

Student Mobility and Recognition of Studies

The major statistical surveys being published in Germany on higher education do not contain any data on the percentage of students who study in a *Länder* other than the one in which they live.³⁰ No doubt the statistical data available at the Federal Office of Statistics (*Statistisches Bundesamt*) would answer the question, frequently asked in the United States and in Canada, of how many students come from another state, another province, or another *Land*. Such information, however, would be valid only for first-year students, for students can easily move their main residence to the city where the university is located. According to various sets of available data it would seem correct to estimate that almost 20 percent of all students attend university in a *Land* other than the one where they lived immediately before starting their studies. This information, however, is not relevant for Germany. German students do not pay tuition

fees. In principle they are entitled to study at any German institution of higher education. The majority of first-year students prefer to attend a higher education institution within a circumference of approximately 100 km.³¹ If the institution lies close to the border between *Länder*, usually an above-average share of students comes from other *Länder*. Approximately 25-30 percent of university students and approximately half as many students at *Fachhochschulen* avail themselves of the opportunity to change institutions in the course of their studies.³²

The principle of unlimited student mobility between the *Länder* has not resulted in individual areas leaving it to the others to pay for higher education enrolment capacities. The Federal Constitutional Court decided in 1972, and in even greater detail in 1976, that the constitutional right of free choice of occupation/profession would be guaranteed only if the total higher education enrolment capacities in the Federal Republic largely corresponded to the total number of qualified graduates of secondary education institutions wishing to attend university. This requirement by the Federal Constitutional Court for ensuring adequate enrolment capacities applies to all *Länder*. In the early 1970s the Federal Constitutional Court forced the *Land* of Bavaria to cease giving preference to students from Bavaria when deciding on admission to *numerus clausus* study programs.

In this connection there has been a recent survey on regional student mobility, published as part of an analysis of the employment situation of students two years after graduation. In this review, "region" means the geographic area rather than a division by *Länder*. Of the graduates surveyed, 39 percent were completely immobile, i.e., they attended a higher education institution and subsequently were employed in the *Land* where they had lived before starting their studies; 17 percent studied in another region than the one where they lived before starting their studies but after graduation returned to their home area. Only 4 percent studied in their home region and after graduation moved to another. Fourteen percent attended a higher education institution in another region and also found employment there. Finally, 26 percent were mobile, both when changing from secondary to higher education and when changing from studies to employment.³³ This means that approximately nine-tenths of those who studied in their home region also find employment regionally, while the options of those who studied somewhere other than where their parents lived were completely flexible with regard to the place of subsequent employment. This study and employment behaviour certainly will not encourage *Länder* governments to simply leave it to the other *Länder* to ensure adequate enrolment capacities.

The nation-wide coordination of the essentials of study examination regulations is justified by precisely the fact that all graduates of higher education institutions should have the chance to change institution at any stage of their

studies and subsequently work anywhere in the Federal Republic of Germany. Certain restrictions exist only in those professions where governments are the major employers. Although the ministers of Education and Cultural Affairs have recommended very far-reaching guidelines for teacher training, some teachers find it difficult to have their state examinations recognized in other *Länder*. It is usually recommended to students who will later work in public judicial areas or in public administration to see to it that they spend at least the second half of their period of studies, and to sit for the final examination, in the *Land* where they later want to work.

CURRENT ISSUES

It is very widely felt in the Federal Republic of Germany that the large number of bodies and coordination requirements have resulted in a situation that makes major innovations of the system difficult.³⁴ A typical example is the slowness of decision processes in the attempt to reduce the average length of studies.³⁵ For years it has been said that an average of seven years as the period between commencement of studies and graduation with a higher degree was completely unacceptable, but no agreement on far-reaching measures has yet been achieved.

This does not mean, however, that there are indications of extensive decentralization. It is true that it has been recommended to the various institutions of higher education to look for special emphases and to test their strengths and weaknesses in competition with other such institutions.³⁶ However, when significant changes are actually proposed, mechanisms of nation-wide coordination obviously are valued very highly.

A typical example is the recent development in the systematization of graduate studies. In the Federal Republic of Germany, approximately one out of seven higher education graduates subsequently obtains a doctoral degree. More than 10 percent of the graduates even after graduation continue to attend a higher education institution for advanced courses, etc. There are, however, hardly any graduate schools or graduate programs. As before, the usual approach is the individual monitoring of dissertations by individual professors and the independent studies of the aspiring doctoral candidates.³⁷ For years, however, the establishment of doctoral programs at selected departments has been recommended, among other things with the intention of reducing the length of studies required for a first degree.³⁸ Finally, as the result of years of political negotiations, in 1990 funds were made available to the German Research Association for a model experiment on the establishment of graduate colleges. These funds are designed to assist approximately 75 departments or interdepartmental networks (within the framework of existing universities) with money, fellowships, guest lectures, equipment, etc., for a period of three

years. In the awarding of funds, the criteria will be not only the readiness to offer course programs for doctoral students and the quality of research, but also the achievement of work sharing between higher education institutions on a national basis: assisting similar priority subjects at several institutions is to be avoided.

The unification of Germany is another example of the high value placed on nation-wide coordination despite all the emphasis on *Länder* autonomy. The Science Council made it amply clear to the "new *Länder*" that their chances of receiving assistance with the future development of their higher education institutions would depend largely on how willing they would be to adapt, as quickly as possible, to the types of institutions, staff structures, staff-student ratios, etc., that the Science Council usually recommends for the *Länder* of the Federal Republic of Germany. The Science Council also "recommended" to the new *Länder* to establish, for several years, commissions on the structure of higher education institutions; these commissions would be composed mainly of external experts (i.e., not from the *Länder* of the former German Democratic Republic) and would for a period of several years assume the rights of restructuring departments, of establishing search committees, etc. — rights that normally are exercised by the Senate of higher education institutions. Finally, the Science Council itself established commissions that are to evaluate the overall situation with regards to fields of study at higher education institutions and research institutes in the territory of the former German Democratic Republic, and to recommend measures for their future structure. This is intervention on a large scale: experts estimate that in the process of restructuring about half the scholars in the East will lose their jobs although there is a consensus that the total number of academic staff after restructuring could not be smaller than in 1990.

CONCLUSION

In some areas, nation-wide coordination traditionally was considered natural in the Federal Republic of Germany, such as international education matters, or the promotion of science. As in many other countries, the federal government could easily step in and extend its functions in higher education, such as when additional funds were needed for the expansion during the 1960s. Although a "power of the purse" was not accepted in legal terms, legal revisions were nevertheless made when the need for federal financing was recognized.

The major rationale for nation-wide coordination was the constitutional aim of preserving "uniform living conditions." If we make an international comparison of the system-wide coordination of higher education in other federal systems it becomes apparent that a relatively high degree of "uniformity of living conditions" is considered important in the Federal Republic of Germany.

Cultural diversity is permissible but it is generally considered undesirable to establish regional barriers concerning access to education and to any form of employment. Also, nation-wide coordination might be justified, because supervision of education at the *Land* level does not necessarily lead to diversity reflecting regional cultural characteristics. Rather, the individual *Land* chooses one of the major reasonable options. Therefore, a coordination as regards such experimentation or the range of different options might be considered desirable.

This aim of preserving uniform living conditions could theoretically be achieved by a small amount of coordination of all aspects of higher education. There is a definite preoccupation in Germany, however, with coordinating equivalences of credentials as well as with admissions because of the tradition of uniform standards and rights gained from final examinations and degrees. In addition, quantitative and structural policies should have guaranteed, in the process of expansion during the 1960s and 1970s, more or less similar study opportunities and more or less similar quality standards in all *Länder* of the Federal Republic of Germany. The desire for such coordination finally was reinforced by the student protests and the subsequent reform movement at German universities in the late 1960s and early 1970s. The variety of proposals for curricula reform, decisionmaking procedures, teaching staff patterns, etc. were responsible for the introduction of a wave of *Länder* laws. As each *Land* selected its own specific regulations, a heterogeneity of the system of higher education could be expected within a few years which would hinder mobility and prevent "uniformity of living conditions."

In the Federal Republic of Germany, nation-wide coordination of higher education takes place in only a few areas through sole federal activities. Federal actions with regard to higher education are undertaken primarily within the framework of "joint tasks" of Federal-*Länder* governments as laid down in the constitution. Assistance for higher education construction, federal payment of most of the costs of scholarships, and federal assistance for university research operate largely within the framework of "joint tasks," and the overall quantitative and structural higher education planning is based on the understanding that it is a joint task of the federal and *Länder* governments. Nation-wide coordination of higher education in the Federal Republic of Germany, however, very often also takes the form of inter-*Länder* cooperation, i.e., with only advisory rather than active participation by the federal government. This was the case even before the 1969 constitutional amendment to expand the joint Federal-*Länder* tasks in the areas of planning and financing of higher education and became even more true after 1976 when the *Länder* endeavoured to again restrict the federal role in nation-wide cooperation of higher education.

In the 1980s the importance of nation-wide coordination appeared to wane in the sense that hardly any expansion of resources took place and increased individual initiatives of individual institutions of higher education were to be

encouraged. Actually, great value continued to be attached to nation-wide cooperation, clearly exemplified by the establishment of graduate colleges in 1990 and the development of higher education policy with regard to the "new *Länder*" since the unification of Germany in the fall of 1990. But, even if reunification did not reinforce the established mix of *Länder* powers and system-wide coordination, this mix most likely would have persevered in the foreseeable future. For belief seems to be deep-rooted that a balanced negotiation is more appropriate than any other visible or invisible power structures.

The balancing act between decentralized financing and supervision of higher education on the one hand and strong mechanisms of nation-wide coordination on the other hand have in Germany led to a more uniform distribution of high-quality higher education facilities and of research potentials throughout the entire country than is the case perhaps in any other major industrial society. On the other hand, the mechanisms of coordination have become unwieldy where major innovations are required. No doubt we will have to look for new forms, stimulating a variety of innovations that are bound to lead to increased diversity of the higher education system while remaining compatible with the principle of uniform living conditions.

NOTES

1. In July 1981 the International Council for Educational Development and the Aspen Institute for Humanistic Studies jointly organized the seminar on "The Management of Higher Education Systems: Federal, State and Institutional."
2. An interesting attempt at systematizing nation-wide coordination and the role of federal agencies in it was made by Michael Bothe et al. in *Die Befugnisse des Gesamtstaates im Bildungswesen*, Series Bildung und Wissenschaft, no. 9 (Bonn: Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, 1976).
3. As regards the experiences until the early 1980s, see Ulrich Teichler, "Federal Systems of Higher Education — The Case of the Federal Republic of Germany," in *Higher Education in the Federal Republic of Germany* (New York and Kassel: Centre for European Studies, Graduate School and University Centre of the City University of New York and Wissenschaftliches Zentrum für Berufs- und Hochschulforschung der Gesamthochschule Kassel, 1986).
4. See Hansgert Peisert and Gerhild Framhein, *Systems of Higher Education: Federal Republic of Germany* (New York: International Council for Educational Development 1978), pp. 25-84.
5. *Ibid*, pp. 29-46. See also the following more recent overviews: Max Planck Institute for Human Development and Education, *Between Elite and Mass Education: Education in the Federal Republic of Germany*, Chapter 12 (Albany, NY: State University of New York Press, 1983); Aylâ Neusel and Ulrich Teichler (eds.), *Hochschulentwicklung seit den sechziger Jahren* (Weinheim and Basel: Beltz, 1986); Ludwig Giesecke, *Into the Future by Tradition* (Bonn: Inter Nationes, 1987);

- Christoph Oehler, *Hochschulentwicklung in der Bundesrepublik seit 1945* (Frankfurt and New York: Campus, 1989); Dietrich Goldschmidt, "Hochschulpolitik 1945-1989," in *Die Bundesrepublik Deutschland*, W. Benz, ed., vol. 1 (Frankfurt, Fischer, 1989), pp. 354-389; Christopher Fuehr, *Schools and Institutions of Higher Education in the Federal Republic of Germany* (Bonn: Inter Nationes, 1989); Ulrich Teichler (ed.), *Das Hochschulwesen in der Bundesrepublik Deutschland*, (Weinheim: Deutscher Studien Verlag, 1990); Hansgert Peisert and Gerhild Framhein, *Das Hochschulsystem in der Bundesrepublik Deutschland* (Bonn: Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, 1990); Barbara Kehm and Ulrich Teichler, "Higher Education in the Federal Republic of Germany," in Burton R. Clark and Guy Neave (eds.), *Encyclopedia of Higher Education* (Oxford: Pergamon Press, 1992); Beate Kraus and Jens Naumann, "Higher Education in the Federal Republic of Germany," in Philip G. Altbach (ed.), *International Higher Education: An Encyclopedia* (New York: Garland, 1991), pp. 685-709; cf. also the major bibliography on research on higher education in Germany: Albert Over, *Die Deutschsprachige Forschung über Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland: Eine kommentierte Bibliographie, 1965-1985* (München: K.G. Saur, 1988).
6. See the Secretariat of the Standing Conference of Ministers of Education and Cultural Affairs of the *Länder*, *The Educational System in the Federal Republic of Germany* (Bonn: German Academic Exchange Service, 1982), pp. 9-12.
 7. See Ludwig Huber, "Überregionale Selbstverwaltungsorganisationen," in Ludwig Huber (ed.), *Enzyklopaedie Erziehungswissenschaft*, vol. 10 (Stuttgart: Klett-Cotta, 1983), pp. 694-98.
 8. See Joachim Nettelbeck, "Forschung an Hochschulen," in Ulrich Teichler (ed.), *Das Hochschulwesen in der Bundesrepublik Deutschland* (Weinheim: Deutscher Studien Verlag, 1990), pp. 211-35.
 9. Rolf Berger, *Zur Stellung des Wissenschaftsrates bei der wissenschaftspolitischen Beratung von Bund und Ländern* (Baden-Baden: Nomos, 1974).
 10. Peisert and Framhein, *Systems of Higher Education*, pp. 40-45.
 11. Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsfoerderung, *Zwischenbilanz "Fünf Jahre Modellversuch im Hochschulbereich"* (Bonn, 1977).
 12. See the revised versions published in 1986: *Framework Act for Higher Education* (Bonn: Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, 1986).
 13. See the overview on the role of Fachhochschulen, in German Academic Exchange Service (ed.), *Studies at Fachhochschulen* (Bonn: 1982); Wolfgang Mönikes, *More Practice for Future Profession: The Fachhochschulen in the Federal Republic of Germany* (Bonn: Inter Nationes, 1988); Ulrich Teichler, *The First Years of Study at Fachhochschulen and Universities in the Federal Republic of Germany* (Kassel: Wissenschaftliches Zentrum für Berufs- und Hochschulforschung der Gesamthochschule Kassel, 1990) (*Werkstattberichte*, No. 28); cf. also relevant parts in Ulrich Teichler, *Changing Patterns of the Higher Education System* (London: J. Kingsley, 1988); Claudius Gellert, "Alternatives to Universities in Higher Education. Country Report. Federal Republic of Germany" (Paris: OECD, 1989) mimeo.

14. See Aylâ Neusel and Ulrich Teichler, "Comprehensive Universities — History, Implementation Process and Prospects," in Harry Hermanns, Ulrich Teichler and Henry Wasser (eds.), *The Complete University* (Cambridge, MA: Schenkman, 1983), pp. 175-95.
15. See the analyses of study reform commissions and their impacts both on federal and *Länder* level by Norbert Kluge and Aylâ Neusel, *Studienreform in den Ländern, Studien zu Bildung und Wissenschaft des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft*, no. 4 (Bad Honnef: Bock, 1984); Ulrich Schreiterer, *Politische Steuerung des Hochschulsystems* (Frankfurt and New York: Campus, 1989).
16. See the overview on planning approaches in higher education in Hans Brinkmann, "Quantitative und strukturelle Planung des Hochschulwesens" in Huber, ed., *Enzyklopaedie*, pp. 253-64; Wolff-Dietrich Webler, "Forschung und Hochschulpolitik und -planung des Staates, der Verbände und sozialer Bewegungen," in Dietrich Goldschmidt, Ulrich Teichler and Wolff-Dietrich Webler (eds.), *Forschungsgegenstand Hochschule* (Frankfurt and New York: Campus, 1984), pp. 233-74; Oehler, *Hochschulentwicklung*.
17. Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung, *Bildungsgesamtplan*, 2 vols. (Stuttgart: Klett, 1973-74).
18. Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, *Strukturprobleme des Bildungssystems im Bundesstaat* (Bonn: 1978).
19. Dorothee Wilms, *Differenzierung und Wettbewerb im Hochschulsystem* (Bonn: Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, 1983); cf. also Wissenschaftsrat, *Empfehlungen zum Wettbewerb im deutschen Hochschulsystem* (Köln: 1985).
20. See Thomas Finkenstaedt, "Lehre und Studium" in Ulrich Teichler (ed.), *Das Hochschulwesen in der Bundesrepublik Deutschland* (Weinheim: Deutscher Studien Verlag, 1990), pp. 153-77.
21. Cf. also the critique voiced by Olaf McDaniel, Pierre Gauye and Jacques Guin, "Government and Curriculum Innovation in the Federal Republic of Germany," in Frans A. Vught (ed.), *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education* (London: J. Kingsley, 1989), pp. 125-42.
22. Since the early 1980s, the federal government has not subsidized grants for graduate students.
23. See the overview on course programs and degree in Deutscher Akademischer Austauschdienst, *Degree Courses at Institutions of Higher Education in the Federal Republic Germany* (Bad Honnef: Bock, 1988).
24. See Kluge and Neusel, *Studienreform in den Ländern*, pp. 149-50.
25. *Ibid.*, pp. 136-48
26. For explanation of the legal aspects of higher education, see Christian Flaeming et al. (eds.), *Handbuch des Wissenschaftsrechts*, 2 vols. (Berlin: Springer, 1982).
27. Peisert and Framhein, *Das Hochschulsystem in der Bundesrepublik Deutschland*, p. 29.
28. See the arguments of David M. Cameron in "Higher Education in Federal Systems: Canada," this volume, p. 58.

29. Ulrich Teichler, "Higher Education Quality and the World of Work," in Trudy W. Banta et al. (eds.), *Proceedings of the Second International Conference on Assessing Quality in Higher Education*, (Knoxville, TN: Centre for Assessment Research and Development, 1990), pp. 135-52; cf. also the overview on research on the quality of research in Hans-Dieter Daniel and Rudolf Fisch (eds.), *Evaluation von Forschung* (Konstanz: Universitätsverlag Konstanz, 1988).
30. Federal Ministry of Education and Science, *Basic and Structural Data 1990/91* (Bonn: 1991); Michael Leszczensky and Bastian Filaretow, *HIS Ergebnisspiegel 1990* (Hannover: HIS GmbH, 1990).
31. For information on student behavior, cf. Tino Bargel et al., *Studiensituation und studentische Orientierungen an Universitäten und Fachhochschulen* (Bad Honnef: Bock, 1988); Ulrich Teichler et al., *Hochschule — Studium — Berufsvorstellungen* (Bad Honnef: Bock, 1987); Leszczensky and Filaretow, *HIS Ergebnisspiegel 1990*.
32. Leszczensky and Filaretow, *ibid.*, pp. 308-9.
33. Ulrich Teichler and Helmut Winkler, eds., *Der Berufsstart von Hochschulabsolventen* (Bad Honnef: Bock, 1990), pp. 44-46.
34. For recent discussion on higher education policy, see: Wissenschaftsrat, *Empfehlungen des Wissenschaftsrates zu den Perspektiven der Hochschulen in den 90er Jahren* (Köln, 1988); Westdeutsche Rektorenkonferenz, *Die Zukunft der Hochschulen: Überlegungen für eine zukunftsorientierte Hochschulpolitik* (Bonn, 1988).
35. On the length of studies, see: Peisert and Framhein, *Das Hochschulsystem in der Bundesrepublik Deutschland*, pp. 57-62; cf. also Wissenschaftsrat, *Empfehlungen zur Struktur des Studiums* (Köln, 1986); *Studienzeiten auf dem Prüfstand* (Hannover: Hochschul-Informationssystem, GmbH, 1988).
36. Cf. the information provided in: *Differenzierung und Wettbewerb im Hochschulbereich* (Bonn: Westdeutsche Rektorenkonferenz, 1984); *Leistungsbeurteilung und Leistungsvergleich im Hochschulbereich* (Bonn: Westdeutsche Rektorenkonferenz, 1989).
37. Hanno Hertz, *Studium nach dem Studium* (Bad Honnef: Bock, 1987); Rolf Holtkamp, Karin Fischer-Bluhm and Ludwig Huber, *Junge Wissenschaftler an der Hochschule* (Frankfurt and New York: Campus, 1986).
38. Wissenschaftsrat, *Empfehlungen zur Struktur des Studiums*.

Higher Education in Federal Systems: Belgium

Ignace Hecquet

FEDERALISM IN BELGIUM¹

Some Background

In organizing the transfer of all jurisdiction over education to the Communities, the constitutional reform of 1988 embodies, from the standpoint of the purposes of this colloquium, an essential stage in the as yet incompleting process of federating the Belgian state. If we accept that a state cannot be truly federal without genuine financial autonomy for its constituent entities, the January 1989 laws relating to the finances and fiscal capacity of the Communities and Regions represent important milestones in the process.

These steps are the outcome of nearly 20 years of legislative efforts, preceded by two other constitutional reforms (1970 and 1978) and repeatedly interrupted by developments sparked by changes in the relative influence and strategies of opposing political forces.² This painfully constituted legislative structure is itself built on several decades of progressive affirmation — or reaffirmation³ — of community and regional identity.

The 1831 constitution, approved six months after Belgian independence, made Belgium a unitary, constitutional, francophone state. In the course of the nineteenth century, Belgian society gradually coalesced into around three parallel, all-embracing worlds:⁴ the Catholic world, the liberal world and, later, owing in particular to universal suffrage and the system of proportional representation, the socialist world. Even today, trade unions, mutual benefit societies, cooperatives, newspapers and cultural and sporting associations still gravitate around each of these three poles.

In reaction to the governing francophone class and French as the sole official language, a movement of cultural and linguistic self-affirmation appeared in

Flanders in the nineteenth century. Universal suffrage, introduced in 1919, gave the Flemish people an awareness of their own numbers and, consequently, of their real political influence. Linguistic Regions were set up in 1921 and strengthened by legislation passed in 1932.

Wallonia, aware that since the end of World War II it was in turn becoming a political and economic minority, also sought to affirm its identity. In Brussels, the capital, which had over time become increasingly French-speaking because of an influx of Walloons and large numbers of foreign immigrants, the confrontation between francophones and Dutch speakers crystallized mainly around the issue of the rights of the Dutch-speaking minority and the widening of territorial boundaries demanded by the francophones.

The electoral upsurge of the so-called "community" parties, along with growing linguistic tensions within the traditional parties, precipitated acceptance of a federal solution as the only way out of the impasse without breaking down the country's territorial and institutional unity. As early as 1970 the Belgium prime minister told the Parliament that "the unitary state, with its structures and operations as governed by law, has now been overtaken by events."

A Belgium of Communities and Regions

The illustration in Appendix 1 shows contemporary Belgian institutions at each level of government. The map in Appendix 2 shows the community and regional structure of Belgium.⁵

Belgium has four Linguistic Regions: three unilingual (Dutch-speaking, French-speaking and German-speaking) and one bilingual (Brussels). This division along linguistic lines determines the entire internal structure of the country.

The outline below shows the link between Linguistic Regions, Regions and Communities.

Regions

- Flemish: Dutch-speaking Region
- Walloon: French- and German-speaking Region
- Brussels: bilingual Region of Brussels

Communities

- French: French-speaking Region and bilingual Region of Brussels
- Flemish: Dutch-speaking Region and bilingual Region of Brussels
- German: German-speaking Region

In terms of the distribution of powers among the three levels of government — state, Communities and Regions — the legislators opted for a system of exclusive devolution with, however, a few exceptions of shared and concurrent jurisdiction. Scientific research is one of the examples of nonexclusive jurisdiction, as we will see later on. As well, until the problem is settled as part of the “third phase of State reform” (which is at the top of the political agenda for the spring of 1991), “residual” powers belong to the central government.⁶

The three levels of government are on an equal footing in terms of the hierarchy of decisionmaking: a community or regional decree has the same legal force as a law passed by the central government. Each level of government acts totally on its own discretion in its area of jurisdiction. An arbitration court has been given the role of resolving any future conflicts.

Before discussing the concrete powers devolved to each level, it would be useful to mention a particular feature of Belgian federalism called “asymmetry”: a constitutional provision, approved in 1980, entrusted to Flemish Community institutions the exercise of powers devolved to the Flemish Region. The possibility of a similar fusion in the case of Walloon regional institutions and French Community institutions is raised on a regular basis, and it is now being revived — as we will see later — because of the budgetary difficulties encountered by the French Community in 1990 in financing its educational system.

To simplify the situation, we can say that the Communities’ powers arise from the criterion of belonging to a human grouping, whereas the Regions’ powers flow from the notion of geographic location. The Communities have six recognized areas of jurisdiction: (a) cultural matters; (b) education; (c) language use; (d) individual matters; (e) co-operation; and (f) scientific research, which is an accessory jurisdiction related to the exercise of the five other areas of jurisdiction.

The notion of individual matters flows from the principle that community autonomy should cover all fields involving the individual; thus, individual matters are the opposite of local matters which, as we have just noted, come under regional jurisdiction.

In terms of educational jurisdiction, which is of particular interest here, the central government has retained jurisdiction over the following three areas: setting the beginning and end of the school year, the minimum conditions for granting diplomas, and the staff pension plan.

With Belgian society so compartmentalized in many ways, and in particular with its multiplicity of school systems (free and official, and within the official system, state, provincial and communal systems), the devolution of educational jurisdiction to the Communities was accompanied by a multitude of legal and constitutional safeguards designed to maintain the climate of educational peace attained with the pact of 1959, which proclaimed the right to establish schools and the freedom to choose schools.

Jurisdiction devolved to the Regions consists principally of regional development, the environment, housing, water, energy and the economy; however, regional authority over the latter two areas is limited by a number of exceptions for which the central government maintains control; as well, the Regions have jurisdiction to institute and exercise normal supervision over the provinces and communes.

The central government's jurisdiction lies in the areas of economic, monetary and fiscal policy, justice and national defence, social security, pensions and public health; as well, residual power and jurisdiction devolve to it to a limited degree in community and regional matters.

Financing of the Communities and Regions

The laws approved in January 1989 concerning the finances and patrimonial regime of the Communities and Regions were the determining factor in the actual transfer of jurisdiction devolved the preceding year. The total budget which was transferred represented approximately Bel.Fr.610 billion, or 31 percent of the Belgian state's total budget. This percentage was only 7 percent just before the law came into force. Out of the total of 610 billion, education alone accounted for Bel.Fr.291 billion, or 48 percent.

If the Belgian federal system seems complicated to the majority of Belgians, the mechanisms designed to ensure that the decentralized entities have the fiscal resources they need to exercise their jurisdiction are doubly so. In brief, the constitutional reform of 1988 and the law of 1989 opted for a system combining specific income taxes and national tax rebates. In theory, rebates are calculated on the basis of the amount of tax collected in the Regions; mechanisms for joint responsibility have been set up and there is a ten-year transition period to ensure continuity between the system in force in 1989 and the emergence of the fully-developed system.

In the particular case of funding for education, the January 1989 law transferred to each of the Communities a package of resources on the basis of the budget situation existing before the transfer (1987); the recurring part of these resources comes from a portion of the revenue from the value added tax (VAT), a percentage of revenue from individual income tax, and a credit the purpose of which is to provide funding for foreign students (discussed later in this chapter). The amount of and changes to the portion of VAT revenue are not based on the volume of that revenue, but on expenditures incurred by the national government during the reference year and on inflation and demographic factors during a transition period. Once the system is fully developed, and in order to uphold the principle of equal treatment for children in the north and the south of the country, funding will be allocated between the Communities according to student numbers and objective criteria still to be defined.

We note that the Communities are entirely free to allocate these transfers within their respective budgets as they see fit and thus to use for education their other resources from taxation and other sources, or to borrow.

HIGHER EDUCATION IN FEDERATED BELGIUM

The General Structure of Higher Education

In Belgium, as in the Netherlands and Germany, higher education has always been structured along the lines of two major types of institutions: on the one hand, universities and university level institutions, and on the other, vocational and technical institutions which, to distinguish them from the first type, are usually grouped together under the name of nonuniversity higher education. University education is governed mainly by two laws:

- the law of 11 September 1933 regarding the protection of higher education diplomas;
- the coordinated laws on the awarding of academic degrees and the program of university examinations.

A law passed in 1970 established the current division of higher education into three sectors, based on educational goals:

- university education, centred on theoretical training in connection with research;
- a long course of university-level higher education (at least four years), emphasizing high-level scientific and technical training, but centred on application rather than research; and
- a short course of higher education, more directly focused on immediate occupational needs.

In accordance with the constitutional principle of educational freedom mentioned above, institutions of higher education and other levels of education belong, depending on who administers them, to one of the following three systems:

- the state system, transferred to the Communities in 1989;
- the system run by the provinces or communes, referred to as the subsidized official system; and
- the free system, which includes privately-run institutions, usually Catholic; to receive public funding and grant recognized diplomas, these institutions must comply with legal and regulatory provisions.⁷

The central government has remained the organizing power of only one institution of higher education: the *École royale militaire* [Royal Military School]. As well, using a provision drawn up in the last constitutional reform, the Flemish Community has delegated its authority as organizing power of its school system, except for its two universities, to a *Conseil autonome de l'enseignement communautaire* (Autonomous Council for Community Education).

Finally, despite the "communitarization" of university and nonuniversity higher education, the two types continue to differ in a number of important ways, including:

- the funding mechanism (which will be discussed below in the section on financing);
- the status of teachers; and
- the means of Community (previously state) control over various aspects of administering the institutions.

The table in Appendix 3 presents a chart of Belgian institutions of higher learning; recent student population figures relating to the three sectors of higher education, in both the north and south of the country, are also given.

Emerging Community Features

It is thus apparent that from the beginning, the education problem has been a particularly sensitive aspect of Belgian politics, for reasons of both ideology (freedom of education) and language (language use in a given area). Institutions of higher education, and especially the universities, breeding grounds for the elite, have often been the sounding box, and sometimes even the spark, for the Communities' crisis. To give just two examples, there was the emotional climate that reigned following World War I when the *Université de Gand* (University of Ghent) converted from French unilingualism to bilingualism, and finally to Dutch unilingualism; more recently, there was the Flemish demand of "Walloons Out" (i.e., of the Flemish territory) of the *Université catholique de Louvain* (Catholic University of Louvain), which came to a head in 1968, and was resolved in a Belgian-style compromise when the central government transferred the French-language section of the University to Wallonia, and created a Flemish university in Brussels by dividing the *Université libre de Bruxelles* (Free University of Brussels) into two sections.

In terms of administering the higher education system, community awareness has gradually come to the fore. At the executive level, the *Ministère de l'Instruction publique* (Department of Public Instruction) was subdivided along linguistic lines in 1939. In 1961, the *Ministère de l'Éducation nationale* (National Department of Education) was divided in two, and in 1980, these two

national departments yielded a part of their jurisdiction, by then smaller, to two Community departments. The 1988 reform saw the disappearance of the entire department of national education.

This division along linguistic lines is found within the consultative structures set up by the law of 1970 relating to the organization of higher education. These structures are the *Conseil permanent de l'enseignement supérieur* (Standing Council on Higher Education) — made up of university rectors, presidents and vice-presidents of superior councils and administration representatives — and the seven superior councils specific to each educational track — technical subjects, economics, agriculture, social services, ancillary medical subjects, education and art. The two standing councils meet together to consider problems of national concern.

There still exists today a national consultative body, the *Conseil national de la politique scientifique* (National Council on Scientific Policy), which is responsible for organizing interuniversity consultation between the institutions, the government and various sectors of social and economic life. But in the early 1980s, each of the two large Communities also set up councils to organize interuniversity consultation. These councils are called the *Vlaams Inter-universitair Raad* (VLIR) and the *Conseil inter-universitaire de la Communauté française* (CIUF) (French Community Interuniversity Council). Unlike the superior councils mentioned above, these two organizations were quite different legally and organizationally from the very beginning.

A New Chance for Planning?

Like most systems of higher education in industrialized countries, Belgian higher education experienced its "Golden Sixties." In the university sector, the main feature of the period was the adoption of the "expansion laws" and a law granting subsidies to institutions for student facilities and social services (housing, dining halls and so forth).

After 1975, the economic crisis pushed the issues of goals, structure and access into the background, and concerns for short-term financial savings dominated. The last document which attempted to give general consideration to universities and their role in the higher education system was the *Conseil national de la politique scientifique's* "new university strategy," which dates from 1976. In terms of legislation, the only amendments put forward have been introduced as part of budget legislation and royal decrees issued under "special powers."

However, this "non-policy of university education," as a sociologist⁸ termed it in 1983, cannot be blamed entirely on the government's deteriorating financial situation. Here as well, as noted in a report, again provisional and prepared as part of the review of Belgian educational policy currently being conducted

by the OECD, "political action in educational matters is limited and is only possible on the sole condition of not disturbing two fragile equilibriums, the linguistic equilibrium and the philosophical equilibrium."⁹ Any attempt at basic reform introduced on the initiative of public authorities over the past 15 years has usually foundered because of the fear of endangering these two equilibriums.

Does the fact that each Community is today master of its own educational policy augur a starting point for new initiatives on the part of public authorities, in cooperation with institutions of higher learning and educational circles?

Obviously, it is too early to say. With regard to the Flemish Community, an ambitious draft decree on university education has recently been passed, having to do with educational mission, the exact location of educational tracks in the various institutions, rules for access and granting of diplomas, staff status and compensation, quality control of activities and financing and control mechanisms.¹⁰ The initiatives taken until now in the French Community have been more limited in their goals, being aimed at granting autonomy to the universities for which the Community is responsible: researcher status and, more particularly, measures to finance research.

THE FUNDING OF HIGHER EDUCATION

General Principles

Although both are related to the number of students, the funding system for universities and university-level institutions is significantly different from the system for nonuniversity education.

In the latter case, the formula uses norms for calculating the full-time teaching load for each institution, based on the number and size of academic sections. The mechanisms are different, depending on whether the course is long or short.¹¹ Public authorities have direct responsibility for compensating various categories of personnel, whether the institution is run by the Community or subsidized.

As far as university education is concerned, the funding system still in force in the two Communities today is the one established by the law of July 1971. Whether the institution is official or free, its annual basic funding is calculated on the basis of the number of students, counted according to specific criteria: nationality, basis of admission, and features of the course of study. The amount of subsidy, allocated per student, is weighted according to the educational track and is in theory indexed every year to reflect changes in compensation and the general price index. The application of the general formula is carried out within

the limits of minimum and maximum levels, according to the principle of fixed costs and economies of scale.¹²

The expected merits of this law, adopted under budgetary conditions that were still favourable, were mainly the clarity of the formula (an important criterion in the Belgian context), improved adjustment of the amount of funding to the objective needs of education, and the opportunity for institutions to better plan their development.

The crisis in public finances quickly led to disenchantment. The government tried to adjust the overall amount of subsidy for distribution to the actual availability of funds by changing the parameters of the formula. It limited the indexation rate, imposed more restrictive norms for counting students for funding purposes, made changes in academic orientation and abandoned the lower limit for the number of undergraduates.

Forcing institutions to increase students' enrolment fees was another, although not nearly as important, way of limiting government commitments. The fee increase was mainly designed to compensate for reductions in grants for student services expenditures, which are also calculated on the basis of the number of students. On the basis of changes in unit grants in other educational sectors, universities have the impression of having been particularly hard hit by the funding crisis; in relation to 1975, the unit grant per student has dropped by 29 percent for universities, but it has fallen by only 12 percent for the non-university sector and not at all for secondary education. As we will see in the next section, this assessment warrants more subtle analysis if we take into account the development of public funding of university research.

Towards More Fundamental Reform of the Funding Mechanism?

The mechanisms of the law of 1971 were originally designed to ensure that institutions' funding levels were commensurate with their objective needs, but gradually they were applied only as a method of distributing an overall resource envelope, previously determined on the basis of government financial constraints and priorities.

With restrictions on the overall envelope, the system's application created tensions between the French- and Dutch-speaking university sectors over the sharing of the pie. The tensions crystallized principally over the following two points.

When the law of 1971 came into force, those institutions which, under the formula, should have received a lower subsidy than they were receiving before were given the benefit of acquired rights. The expected growth in the number of students was to eliminate the discrepancy later on. In fact, this did not materialize, partially as a result of amendments made to the formula described

above. The situation appeared to benefit the francophone sector more than the Dutch-speaking one, and this was all the more regrettable since the development of the Dutch-speaking sector was being compromised at a time when the number of students was growing faster in that sector. As one of the measures taken by the authorities in 1982 to make universities "stabilize" their long-term finances, the system of guaranteed rights and lower limits for the number of undergraduates was abolished.

Another point of contention was the method of counting foreign students for funding purposes. In the early 1980s, francophone institutions experienced a particularly rapid influx of students from developing countries, while the percentage of foreign students enrolled in these institutions already represented over 80 percent of foreign students studying in Belgium. The solution to the problem was to set a ceiling and a guideline for distribution between the two Communities of the resource envelope for development aid, from which funding is provided to these students.

When education was "communitarized," legislators took into account the larger numbers of foreign students in francophone universities. Funding for students studying in Belgium under cooperation agreements continues to be provided out of the national budget for development aid. For other categories of foreign students who meet the conditions for subsidy, a sum of Bel.Fr. 1.5 billion was included in the 1989 budget and divided between the two Communities as follows: 1.2 billion for the French Community and 300 million for the Flemish Community. Beginning in 1990, this amount will be indexed and will in theory be the subject of consultation between the government and the Communities.

On a more basic level, there is general agreement in both the north and south of the country that the development of the higher education system can no longer remain at the mercy of financial criteria alone, and that it is urgent to change perspectives somewhat. To give only two examples, the current funding structure is seen as a hindrance to the innovative development of educational tracks and, at least in the French Community, hardly appears adapted to meeting the needs for higher education.

In this regard, the decree on universities passed by the Flemish Community has the virtue of seeking to correlate the goals of university education, the organization of activities and the problems of allocating human and financial resources. Strictly in terms of the funding mechanism, the Flemish Community's proposal is to calculate an annual allocation for each institution, consisting of two parts:

- a fixed, or lump sum, part, set at the start for each institution in relation to the prevailing situation; and

- a variable part calculated on the basis of teaching load, itself calculated on the basis of a formula that is fairly close to that of the law of 1971.

One innovation should be highlighted: in terms of calculating the teaching load, different weights are proposed according to whether the student is full-time or part-time. However, under the system established by the law of 1971, only full-time students are considered, although institutions have been able to have certain arrangements accepted that are designed to modulate the period of study. The idea of part-time funding was first suggested in 1976 by the *Conseil national de la politique scientifique* in its "new university strategy." In addition, a distinction between "initial" and "post-initial" education, with their respective definitions, has been suggested.

While it respects the principle of funding based on objective criteria, which are guarantees of transparency for institutions belonging to more than one system, the decree contains a new development as far as "complete" universities are concerned¹³ — it decrees the list of diplomas each of the institutions is entitled to grant and, consequently, the educational tracks it can organize.

This discussion of the funding formula itself must not blind us to the important challenges that will face higher education in both Communities in this decade. One initial challenge is to allow for the replacement — early, insofar as that is possible — of a sizable portion of the teaching staff who were recruited during the years of expansion and will reach retirement age at the turn of this century; in the Belgian context, the solution to this problem requires imagination, flexibility and courage from the public institutions and authorities. Increasingly, a revaluation of remuneration paid to university staff seems unavoidable, if this massive turnover is not to affect quality adversely. With regard to capital investments, measures for the upkeep of buildings and replacement of large equipment are indispensable. Funding for higher education is a third problem that requires a stable solution adapted to its particular characteristics. Will it be possible to solve these various problems within a budget envelope of a constant number of francs, as is usually thought in certain political circles?

All these decisions must be made in an overall context — more visible in the French Community — of a crisis in education and uncertainty among teaching staff. Traumatized by the impact of the Val Duchesse measures,* taken in 1986, and by pessimistic forecasts of changes in the financial resources of the French Community over the next decade, the teaching staff in that Community took strike action at the beginning of the 1990-91 school year that lasted several months.

* The Val Duchesse measures were named for the location where decisions were taken to initiate special powers with the force of law to impose rationalization, translating into employment reductions.

PLANNING AND FUNDING OF RESEARCH¹⁴

Making Up for Time Lost

In Belgium, most basic research is conducted in the universities. Although the public sector manages a certain number of scientific institutions, most public funding for basic research is directed to supporting university research programs.

At the national level, the *Ministère de la Politique scientifique* (Department of Science Policy) and the *Secrétaire d'État* (Secretary of State) still provide incentive and coordination for the nation's science policy: incentive with regard to the science policy budget as such, which is managed by the *Services de programmation de la politique scientifique* (Science Policy Programming Services); and coordination for research activities funded on the initiative of various government departments. In 1988, the national budget envelope for science policy amounted to nearly Bel.Fr.60 billion, of which 7 billion were allocated to the envelope managed by the *Services de programmation de la politique scientifique*. It should be noted that the amount of Bel.Fr.60 billion included nearly 30 billion that were allocated to universities funded under education budgets. Approximately one-third of the Bel.Fr.60 billion remained under national government control.¹⁵

For over ten years, the *Conseil national de la Politique scientifique* (National Council on Science Policy), supported by the interuniversity coordinating bodies of the two Communities (the VLIR and the CIUF), has drawn the attention of the public authorities and of socio-economic circles to the alarming amount of time Belgium has lost, in comparison with other EEC and OECD countries at a comparable economic level, with regard to the proportion of national resources, especially public ones, devoted to research and development; according to 1987 estimates, these figures were 1.65 percent and 0.54 percent of the GNP respectively.¹⁶

Belgium's multi-year plan for the expansion of scientific potential (called the Maystadt Plan, from the name of the then minister of science policy), tabled in 1984, called for a specific budget effort over five years in order to make up for this time lost, in two ways in particular:

- by promoting funding for private-sector research activities through a system of tax incentives; and
- by increasing the volume of public funding for research conducted at the universities.

The implementation of this plan suffered many ups and downs (delays and budget cuts). Overall, taking into account initiatives by successive ministers and by community and regional executives in their respective areas of

jurisdiction, and combined with the multiplication of research contracts funded by the private sector and the EEC, this effort has helped increase considerably over the past few years the means available to support university research; this fact has partly offset (with regard to scientific equipment, for example) the reduction of the basic annual allocations provided for in the regulations accompanying the 1971 law.

Today, research in the universities is supported by a variety of funding sources, summarized as follows:

1. The portion of the basic allocation earmarked by the institutions for this type of activity, currently estimated at approximately 20 percent and used mainly to fund the research portion of the total activity time of full-time teaching staff;
2. The *Fonds national de la recherche scientifique* (National Fund for Scientific Research), and associated funds (for medical research, collective basic research and nuclear research), as well as the *Institut pour l'Encouragement de la recherche en agriculture et dans l'industrie* (Institute for the Promotion of Research in Agriculture and Industry); these specific channels take the form either of mandates or research bursaries, which are made available to the universities and for which the candidates are selected and employed by these funds, or of research agreements signed with the institutions; the budget credits for these funds have been given to the Communities (the *Fonds national de la recherche scientifique* and associated funds) or the Regions (the *Institut pour l'encouragement de la recherche en agriculture et dans l'industrie*, except for funding for the agriculture component, which still falls under national jurisdiction);
3. Some science policy programs, for which the universities define the allocation of credits:
 - the special university research funds, created in 1985 and placed under the jurisdiction of the Communities in 1989: in each Community, the funds are distributed annually among the universities on the basis of the number of Belgian graduates at the master's and doctoral levels, and the universities are then free to allocate this envelope to the research programs of their choice;
 - joint projects: the objective of this program, set up in 1976 and also placed under the jurisdiction of the Communities, is to set up centres of research excellence at or among universities, by means of multi-year funding, on application by the university institution;
 - the program known as *Pôles d'attraction inter-universitaires* (Interuniversity Poles of Attraction Program); the objective of this program, created in 1986 and still under national jurisdiction, is to strengthen, by means of interuniversity cooperation, the research

- potential of the universities in a certain number of scientific fields and thus, despite the country's size, to make it possible to reach a critical mass that meets international standards;
4. Oriented research programs, which are the responsibility of the *Services de programmation de politique scientifique*, such as incentive programs in artificial intelligence, life sciences, remote sensing and, as recommended by the *Conseil national de la politique scientifique*, the program of assistance to political decisionmaking, as well as, lastly, the four-year social science research program; this last program has just started and has two components: the creation of points of support for research in ten social fields, on an interuniversity and interdisciplinary basis; and research agreements on selected topics according to their social relevance, for example, the problems of aging, migrants, social inequities and dualization; like the *Pôles d'attraction inter-universitaires* program, these programs still fall under national jurisdiction;
 5. The other publicly funded research programs, administered on the initiative of national, community and regional government departments; to give only two recent examples, the *Ministère de la Recherche et des Technologies* (Department of Research and Technologies) of the Walloon Region has just announced a multimaterials mobilization program, the basic research for which will be conducted by that Region's universities; as well, the executive of the Flemish Region has just introduced an environmental program;
 6. Lastly, research programs administered under contracts signed with the EEC (considerably expanded over the past several years), as well as with local public bodies and private sector businesses.

In addition, in 1976 the public authorities asked each university institution to set up a scientific council, to be responsible for promoting the coordination of internal initiatives in the field of research. In the current economic situation, with increasing numbers of contracts and researchers whose status is precarious, the development of activities of supply to third parties, and interface with businesses, there is in fact a great danger of the university community's losing control of its research development.

Maintaining a National Scientific Research Policy of International Calibre

In 1980, jurisdiction over science policy had been divided among the nation, the Communities and the Regions on the basis of whether the research was basic or applied; basic research was a national responsibility, while applied research was the responsibility of the Communities and the Regions in their respective areas of jurisdiction.

The law of August 1980 was amended in 1988, because this distinction between basic and applied research was considered too vague to be used as a criterion for the distribution of powers.¹⁷ As noted in the first section, then, the distribution of responsibilities (including research conducted under international or supranational agreements and conventions) among the three levels of government was made based on areas of jurisdiction defined in another context.¹⁸

During the 1988 discussions, proponents of excluding university education from the jurisdiction for education given to the Communities argued, in particular, the need to maintain as much national coherence in the basic research policy as possible. Before that time, however, most of the national budget envelopes had already been divided between the two major Communities, on the basis of what was referred to as a community formula, before being distributed among the universities.

Caught between the desire to broaden community and regional areas of jurisdiction and the wish to maintain national programs of sufficient scope and retain some possibility of national representation for Belgium abroad, the legislators wanted scientific research to have the fullest possible benefit of cooperative processes established by legislation.

Even more importantly, in the specific field of scientific research and in addition to its own jurisdiction, the national government was granted concurrent jurisdiction with the Communities and Regions in their areas of jurisdiction, under certain conditions. As a result, the national government may take initiatives, create structures and allocate financial resources for scientific research that is either the subject of an international or supranational agreement or has to do with activities that go beyond the interests of a Community or a Region.¹⁹ However, if it wishes to exercise this jurisdiction and before making any decision, the national government must submit a proposal for cooperation to the Communities or Regions.²⁰

The two examples given below will illustrate this cooperative process.

The first example deals with the *Pôles d'attraction inter-universitaires* program already mentioned; it has to do with structural funding for basic research in the universities, and would thus fall under community jurisdiction as an accessory educational jurisdiction; in order to justify the exercise of its powers in the context of this program, the national government made the point that the program's objective was to make it possible to reach, on the basis of interuniversity cooperation and at the national level, critical masses for the purpose of research. As a result, a national formula is used to allocate funding among the institutions.

The other example has to do with participation in the global change research program (on climatic changes); given the program's international nature, the national government exercised its powers.

There is a trend for this cooperation, and more generally coordination, among the national, community and regional governments in the field of scientific research to be organized on a permanent basis by means of bodies such as the *Conférence interministérielle de la politique scientifique* (Intergovernmental Conference on Science Policy) and, at the administrative level, the *Commission de coopération fédérale* (Federal Co-operation Commission) and the *Commission de coopération internationale* (International Co-operation Commission).

ACCESS TO EDUCATION AND STUDENT MOBILITY

In comparison with neighbouring countries, thanks to the density of Belgium's network of institutions of higher education (which, some observers claim, is too scattered) and to a relatively liberal admission policy, a high percentage of Belgians pursue higher education. According to the report, already quoted, prepared in the context of the OECD study of Belgium's educational policy, 45 percent of 18-year-olds in the Flemish Community would have had access to higher education in 1988; in the French Community, this percentage is 55 percent.²¹

Admission to short courses of higher education is granted on presentation of the student's superior secondary school certificate, general or technical (12 years of study) or professional (13 years of study). Admission to long or university courses of higher education requires the diploma of aptitude for admission to higher education as well; both these documents are issued by the schools and submitted for approval by the *Ministère de l'Éducation* (Department of Education).

For Belgian citizens, there is usually no other university admission selection procedure, except for studies in civil engineering, for which there is an admission examination. In some nonuniversity institutions of higher education, admission tests are organized when the number of candidates exceeds the institution's capacity.

As a result, selection effectively takes place during the course of study, mainly at the end of the first year (a considerable number of those students having failed at the end of the first year of university then choose nonuniversity education).

This situation has existed for many years and, periodically, the public authorities and the universities debate the need to introduce, not an admission selection procedure, but rather a student guidance test, the purposes of which would be to better match the secondary school education students have acquired and the requirements of the chosen educational track, and to remedy observed shortcomings. There is concern, expressed mainly by the student associations, about setbacks to the policy of democratizing education that has been followed up until now, particularly since students already see increased registration fees

as being contrary to this policy. The main ground for objection expressed by students to the initial version of the draft decree on university education submitted by the Flemish Community had to do with the introduction of such a guidance test.

Another element of the debate on access to university education has to do with the conditions of admission to master's programs applicable to holders of short, long, or nonuniversity diplomas; without going into the details here of the peculiar distinction in the Belgian university system between studies leading to legal degrees and those leading to scientific degrees, this problem of access links between the various levels of higher education will certainly be an important issue in future; it should be dealt with in the context of a higher education development policy.

The public authorities have never intervened to control in a mandatory way the numbers of students in the different educational tracks, either according to sectoral forecasts of labour needs (which are not made in Belgium), or to correct observed imbalances in the labour market. As a result, there has never been a quota policy. Instead, the choice of educational tracks is made by the students according to their preferences, whether or not those preferences are influenced by information on expected job prospects at the end of the programs of study. Thus the evolution that has taken place over the past ten years has been marked by a lessened attractiveness of the medical sciences, literature and some scientific disciplines, mainly made up for by a fascination for studies in management, social communication and, just recently, law. Saturation in the medical professions, measures aimed at controlling increases in health expenditures and streamlining efforts in the field of education, along with unfavourable demographic forecasts of education levels, have all helped change the numbers of students in the different educational tracks. Obviously, these numbers should be considered in relation to the crisis in funding in what is referred to as the noncommercial sector and the fact that the welfare state is being called into question.

Student mobility between the two major Communities has never caused problems, as long as the institution respects the regulations concerning language use. Transfers between institutions of the two Communities, a relatively recent phenomenon, seems to be expanding mainly among students who have already obtained an initial, basic diploma and are seeking to acquire additional or specialized training in a university in the other Community; as well, these transfers are an opportunity to become bilingual, something that is required more and more often in professional circles. Thus far, the problem of responsibility for funding these transfers has never been explicitly discussed. Lastly, it should be noted that for some 20 years, the policy for student bursaries and loans has been part of community jurisdiction and that since 1986, student registration fees have been different in the north and the south of the nation.

The problem of foreign students' access to higher education in Belgium, on the other hand, has been a major concern for several years. The open policy of the 1960s has gradually been made more restrictive, mainly through the criteria that govern whether this category of students is considered in the funding of institutions. As a result, the public authorities have gradually limited the number of nationalities and levels of study for which the universities were eligible for public subsidization, thus obliging the universities to require of these students extra fees equivalent to at least half of the forecast subsidization for Belgian students. In the same way, the public authorities have required nonuniversity institutions of higher education to increase student registration fees quite considerably. However, according to several decisions by the European Court of Justice, requiring students from EEC countries to pay higher registration fees than those required of Belgians contravened EEC regulations (this requirement has since been lifted). Nevertheless, the public authorities have not agreed to include this category of students in the student numbers considered in the funding of institutions.

A FEDERALISM IN THE HEART OF THE EUROPEAN COMMUNITY

In comparison with the experience acquired in other federal systems, Belgian federalism is still in limbo. Depending on their mood, citizens may have the impression that the country, left to centrifugal forces, is coming unravelled or, on the contrary, is headed towards a new balance that is more in harmony with the diversity of the populations for which it is home. It is true that today the Communities and Regions seem to be primarily concerned with delineating their respective territories; however, they are also claiming from the nation a share of the national heritage, an indication of emancipation and of taking charge of their history.

However, this local affirmation is taking place at the very time when Belgium, a small country at the meeting place of Latin and Germanic cultures, feels caught up in the accelerating movement to build the 12-member European Community; this call to wider horizons is far from unique in Belgium's history.

To return to the topic of higher education, in relation to its size, Belgium is the EEC country in which programs, like ERASMUS, are most influential, both for the Belgian student population and for the institutions of higher education that volunteer to accept foreign students. As well, because it is in fact — and may some day be in law — the site of the capital of the European Community, Belgium has the advantage of an influx of foreign individuals and businesses that help diversify and enrich in many ways the activities of its university community: students, teaching staff and researchers. Since the public authorities do not impose on the institutions of higher education any system regulating the quality of their activities, Belgian universities, long accustomed to

criticizing each other, are now getting into the habit of not only comparing themselves with their European counterparts, but also building a dense network of interuniversity and interdepartmental cooperation.²²

This internationalization of the environment of higher education is not the result of a spontaneous mixing of populations; rather, it forms part of a transfer of sovereignty to supranational institutions. The European Court of Justice ruling preventing the public authorities from requiring students from EEC countries to pay higher registration fees than those required of Belgians has already been mentioned. Another example is the fact that starting in the 1990-91 school year, all short two-year higher education training courses have been extended to three years in both the north and the south of the country, the Flemish and French Communities having agreed to the European Directive of December 1988 on equivalent diplomas.²³ In the field of research, there are more and more examples of participation in European programs. The fact that the universities are located near the administrative management offices of these programs facilitates the circulation of information and often allows for association and even consultation as soon as the programs are established. From a more fundamental and longer term perspective, this new environment cannot fail to affect and indeed challenge certain habits in Belgian society, in particular, its segmentation; it will also inevitably affect the lifestyle and management style of the institutions of higher education.

Is it asking too much to dream that the two forms of federalism, Belgian and European, could cooperate to eliminate old barriers?

NOTES

1. The text of this chapter is based, in particular, on two works: Jacques Brassine, *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique* [Belgium's New Political Institutions], CRISP, Document no. 30 (1989); and Charles-Étienne Lagasse, *Les institutions politiques de la Belgique et de l'Europe* [The Political Institutions of Belgium and Europe], Éditions CIACO (1990).
2. In the preceding 90-year period, there had been only two constitutional reviews in Belgium; the purpose of each of them had been to broaden the electorate.
3. Before the French Revolution and the subsequent period of annexation, the territory that now constitutes Belgium had consisted of provinces whose existence, for the most part, had been relatively independent.
4. Lagasse, *Les institutions politiques de la Belgique*, p. 16.
5. Provinces, communes and other local entities which have their own specific institutions will not be discussed here.
6. This third phase of state reform should also address, in particular, reform of the legislative assemblies (the regional and community assemblies would no longer be composed of national elected representatives, and dual mandates would thus be

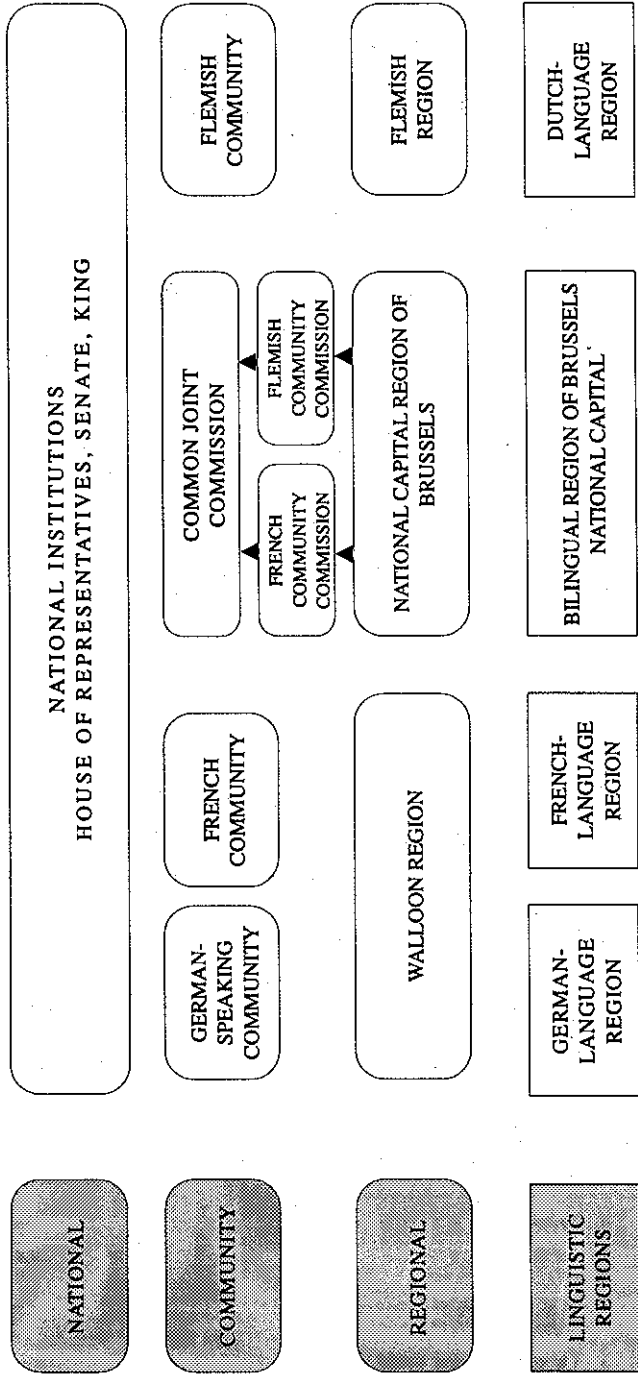
- eliminated), the possible introduction of a constitutional court, and the international powers of the communities and the regions.
7. The nation, or now the community, thus plays a dual role, as: (a) the organizing power for the institutions in its network; and (b) the authority responsible for applying the regulations to subsidized official or free educational institutions.
 8. Michel Molitor, "Les non-politiques de l'enseignement supérieur" [The Non-policies of University Education], *La Revue nouvelle* 39, 11 (1983): 363-76.
 9. "L'Enseignement supérieur et la recherche scientifique" [Higher Education and Scientific Research] (provisional document), Report by Belgium on its educational policies, prepared for the OECD review, theme 4 (1990).
 10. The decree relating to universities in the Flemish Community was voted on 30 May 1991, and came into effect on 1 October 1991.
 11. Direction générale de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique [Higher Education and Scientific Research Directorate], Ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Formation [Department of Higher Education, Research and Training] of the French Community, "L'Enseignement supérieur et la recherche scientifique" [Higher Education and Scientific Research] (1990), p 30.
 12. Ignace Hecquet, "Le financement des institutions universitaires en Belgique [Funding of University-level Institutions in Belgium], paper presented at the *Symposi sobre finançament universitari*, Institut d'Estudis Universitaris Josep Trueta, Barcelona (28-29 March 1988).
 13. In Belgium, what are referred to as complete universities, that is, those with at least the five traditional faculties (philosophy and literature, law, science, medicine and applied science), are theoretically free to create any new program of study; the lists of diplomas other university institutions are authorized to confer, and thus the programs of study they may organize, are governed by law.
 14. This section was written with the collaboration of Dominique Opfergeld, a member of the research and development unit at the Université catholique de Louvain and an official representative in the Office of the Minister of Science Policy.
 15. In April 1991, the exchange rate was Bel.Fr.30 to C\$1.00.
 16. T. Van den Poel, "De belangrijkste wetenschappelijke en technologische indicatoren," *Universiteit en Beleid*, 3, 3 (1989): 9, quoted in the report by Belgium on its education policies (OECD review).
 17. Listing of grounds, quoted by Brassine *Les nouvelles institutions*.
 18. Section 5 of the law of 8 August 1988 to amend the special law of 8 August 1980 by inserting in it a section 6a.
 19. Ibid.
 20. Royal decree of 9 April 1990, implementing section 6a, part 3 of the special law on the reform of institutions.
 21. These percentages are probably somewhat exaggerated, given the number of students who repeat the first year; with regard to the French Community, and according to recent calculations, approximately one-fifth of young Belgian francophones would have access to a university education today.

22. This opening up of the Communities outside their boundaries finds constitutional expression in the right to sign treaties, acknowledged in the 1988 review. In theory, the third phase of state reform should grant this power to the Regions.
23. Report by Belgium on its education policies, OECD, 1990.

APPENDIX 1 The Institutions of Belgium

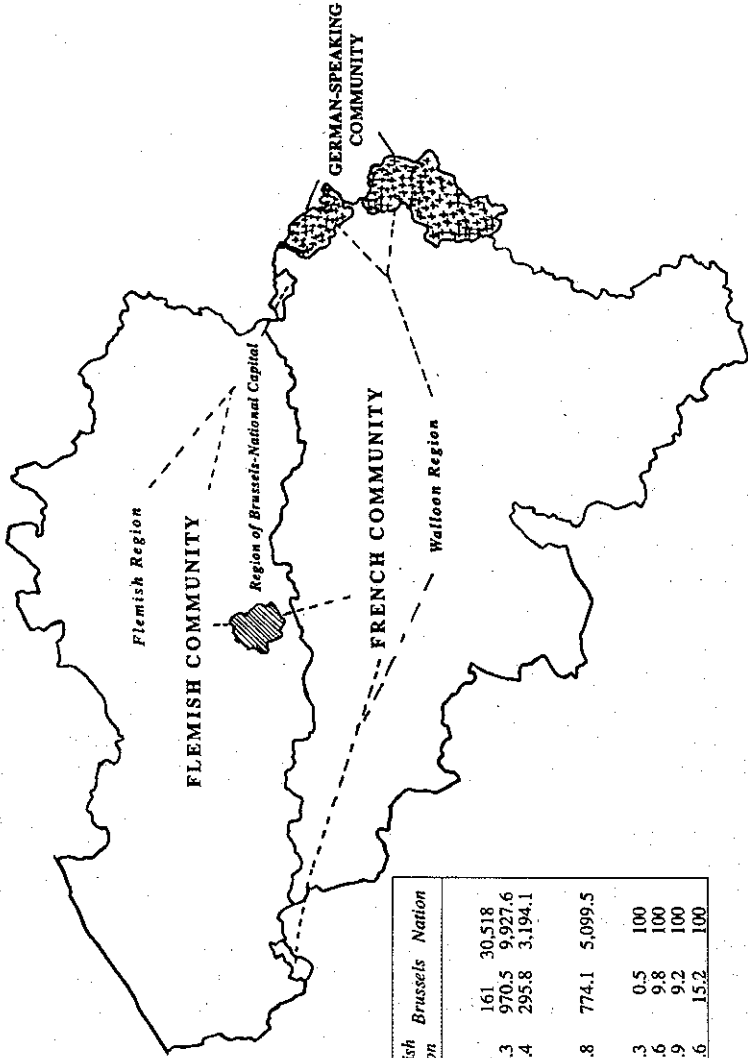
INSTITUTIONS

LEVELS



APPENDIX 2

Belgium: Communities and Regions



Basic Data on the Regions

	Walloon Region	Flemish Region	Brussels	Nation
<i>Absolute Figures</i>				
Area (km ²)	16,845	13,512	161	30,518
Population (1989) (millions)	3,234.8	5,722.3	970.5	9,927.6
Employment	922.9	1,973.4	295.8	3,194.1
Gross Regional Product (1988)				
(billions of Belgian francs, at current prices)	1,335.6	2,989.8	774.1	5,099.5
<i>Percentages of National Figures</i>				
Area (km ²)	55.2	44.3	0.5	100
Population (1989)	32.6	57.6	9.8	100
Employment	28.9	61.9	9.2	100
Gross Regional Product (1988)	26.2	58.6	15.2	100

Sources: INS, ONSS and INAMI, March 1991.

Source: J. Brassine, CRISP, 1989.

APPENDIX 3

Higher Education in Belgium

UNIVERSITY LEVEL	STATUS	STUDENTS 89-90
1. Flemish Community		
<i>Complete universities</i>		
Rijksuniversiteit te Gent	Community	12,935
Katholieke Universiteit te Leuven	private, Catholic	23,549
Vrije Universiteit Brussel	private, free-examinist	7,411
<i>Other institutions</i>		
Rijkuniversitair Centrum te Antwerpen	Community	1,945
Universitaire Instelling Antwerpen	public	2,006
Universitair Centrum Limburg	public	757
Universitaire Faculteiten St Ignatius te Antwerpen	private, Catholic	3,656
Universitaire Faculteiten St Aloysius te Brussel	private, Catholic	910
Sub-total		53,169
2. French Community		
<i>Complete universities</i>		
Université de Liège	Community	10,424
Université catholique de Louvain	private, Catholic	17,241
Université libre de Bruxelles	private, free-examinist	15,668
<i>Other institutions</i>		
Université de Mons-Hainaut	Community	2,212
Faculté polytechnique de Mons	Hainaut province	1,000
Faculté des sciences agronomiques, Gembloux	Community	900
Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix, Namur	private, Catholic	4,187
Faculté universitaire catholique de Mons	private, Catholic	1,401
Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles	private, Catholic	1,208
Fondation universitaire luxembourgeoise	interuniversity	
Sub-total		54,241
3. Bilingual		
École militaire royale	national	926
Faculté de théologie protestante	private	144
Sub-total — Universities		108,480
POST-SECONDARY NONUNIVERSITY LEVEL		
French and German-speaking Communities		44,520
Flemish Community		81,807
Sub-total — Post-secondary nonuniversity		126,327
Grand Total — Higher Education		234,807

Sources: *Bureau de statistiques universitaires* [Bureau of University Statistics] *Fondation universitaire* [University foundation]: Annual Report 1989-90; report by Belgium on its education policies (OECD review).

Higher Education in Federal Systems: The European Community

Pierre Cazalis

INTRODUCTION¹

The European Community is not a federal state — not yet at any rate. Through the Treaty of Rome (1957), the original six member states (Germany, Belgium, France, Italy, Luxembourg, the Netherlands) first became a “Common Market”: the Treaty eliminated barriers to free circulation of goods, services, persons and capital; it also eliminated tariffs and quotas among the six countries, initiated common external customs regulations, and made decisions on the implementation of various common policies. Its principal aims and means were thus economic, although several of its founders may have had political motives.

Through the *Single European Act* of 1986, the 12 member states² began to work towards the single market, more precisely towards total economic union, which, in addition to the free circulation of goods, services and people, aims at harmonization of monetary and social policies, of all economic legislation, of fiscal policy and so on. Beyond total economic integration, the Community of Twelve has significant political plans: its major leaders see it as bringing together, in the future, the whole of Europe, in the framework of a judicial-political structure still to be defined.

It is from these two perspectives — economic and political — that it is now seen as necessary to begin making systematic efforts to achieve harmonization of conditions for obtaining diplomas, continuing cooperation in research and training of highly-skilled scientific workers, development of a European culture within the student cohort now attending university and so on, if not the beginning of a process of real integration of higher education within the 12 member states.

Let us first look at the economic perspective. Like Japan, for example, and more so than the United States, Canada or Australia, which have many natural

resources, the 12 member states know that economic prosperity, and therefore political stability, will henceforth depend — and this has been true for at least two decades — on the quality of their countries' human resources, their creativity, their sense of innovation and their ability to assimilate new technologies. These are all qualities developed by an excellent educational system, especially at the higher education level. As the O'Callaghan document stresses, the economic competitiveness of the European Community largely depends on the performance of the higher education systems in the 12 member states — all the more since the Court of Justice, with several recent judgements, has clearly established that "higher education can form part of the notion of vocational training, making it subject to the provisions of the Treaty and of the Single European Act in respect of vocational training."³

Second, let us look at the political perspective. The hypothesis of the political integration of Europe calls, at the very least, for a corollary hypothesis of harmonization of the major public services in the 12 member states, educational systems being prominent among them. Such harmonization is more than a convenience for management purposes; it is actually a qualitative requirement, since certain national systems only partially meet the needs of the countries concerned, both in regard to the intrinsic quality of the general education provided as well as the qualitative and quantitative equivalency, for example, between vocational training and the job market, between ethical training and social development, between cultural training and affirmation of the European identity.

This is why some of the builders of Europe affirm the need for better complementarity of education systems in general and higher education in particular. An influential minority even see the necessity for pure and simple integration of the 12 systems.

If they are not officially working on such an integration as of now, it is apparent that the leaders of the European Community and numerous universities, through the harmonization of approaches and cooperation, are, in effect, working to bring about the conditions needed for integration. Before presenting the programs that make up the foundations of "the Europe of Higher Education," this chapter addresses the context for higher education in facing the challenge of 1992 and contributing to the building of Europe.

CONSTRUCTING HIGHER EDUCATION IN THE COMMUNITY OF TWELVE: THE GENERAL CONTEXT

The officials of the European Community, as well as many leading figures in education and politics in the member countries, are truly working towards constructing a Europe-wide system of higher education. To paraphrase the O'Callaghan document, their efforts fall essentially into four facets: the

political context of the Community of Twelve; the socio-demographic context; the socio-economic context; and of course the educational context. The first three of these are addressed here, the fourth in the next section of this chapter.

Political Context

Three main trends should be stressed in this regard.

First, there is the increasing integration of countries in the Community, an integration which, as noted above, is increasingly political, given that the advent of the single market, on 1 January 1993, will, in principle, mark the completion of economic integration. In fact, even though implementation of accompanying policies will continue for many years, doubtless until the year 2000, before Europe is a true economic entity, one can state that, henceforth, the finishing touches on the European economic edifice cannot be made until conditions of an essentially political nature are brought about. Consequently, as the major political leaders in Europe affirm, the problem of building a political Europe must now be faced.

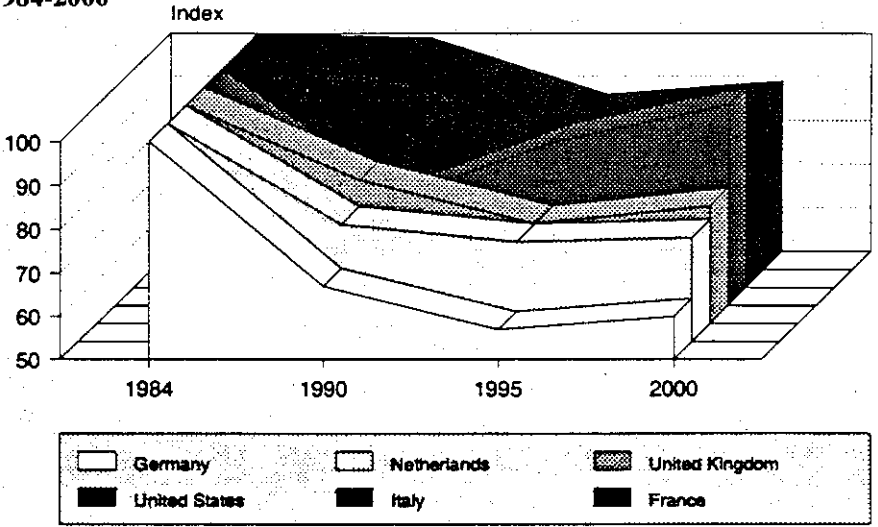
Second, are the rapid political changes in Eastern and Central Europe, which impose on the 12 member states new economic, political, cultural and moral constraints that make imperative the completion of the European economic edifice, the strengthening of the power of intervention by member states in regard to aid to Eastern and Central Europe, and, thus, an increase in the efficiency of outputs throughout the European Economic Community.

Third, there is the will to make Europe's presence more strongly felt in the world, which has the same requirements — acceleration of the processes of integration of all European sub-systems, including educational sub-systems.

Socio-demographic Context

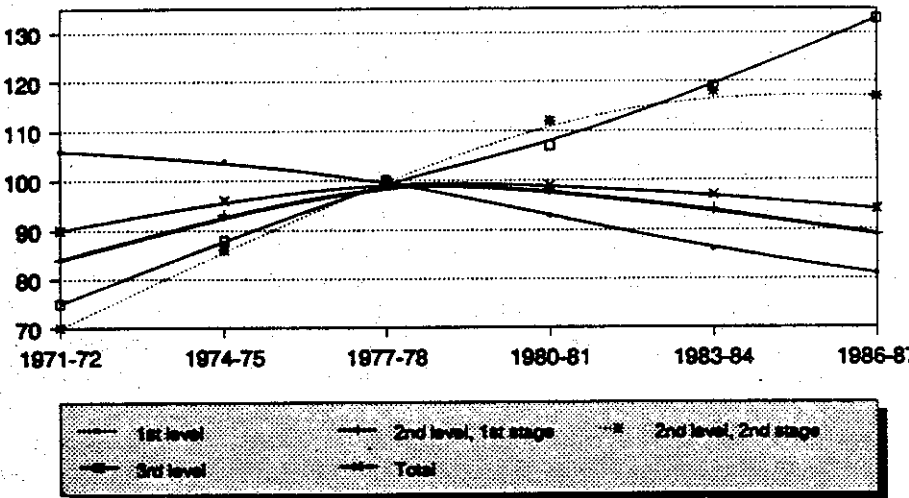
There are two aspects to this subject, as shown in Figures 1 and 2. On the one hand, the total number of students at the pre-university level has been dropping substantially, since 1971-72 in the case of elementary level, since the late 1970s and early 1980s in the case of the first stage of the secondary school level (that is, up to the tenth year of schooling generally speaking), and since 1984-85 for the second stage of the secondary school level (generally, from the eleventh to the thirteenth year of schooling). Thus the pool of regular pre-university students, from which the university draws, is slowly declining. On the other hand, the university population, referred to as the third level, continues to grow regularly; official figures for 1988 to 1990 confirm the trend shown in Figure 2 for the past decade.

Figure 1: Indexed Supply of 15-19 Year Olds in Europe and USA, 1984-2000



Source: IMS/EUROSTAT/UNESCO.

Figure 2: Numbers of Pupils and Students by Level of Education (EUR 12)



In principle, the drop in pre-university age students should have affected already the number of university enrolments. Although the complement of 15-19 year olds is apt to decrease until 1995 at least, as shown in Figure 1, this decline has not yet manifested itself at the higher education level. There are several reasons for this, among them the increasing number of students going on to university after graduating from secondary school, and the trend towards increased retention rates at the post-secondary level among the graduates of secondary school (see Figure 3); similarly, the growth of adult education — not widespread in Europe — will exert pressure on increased enrolments at the university, or third, level (see Table 1).

The effects of these various phenomena mean that post-secondary education maintains a strong potential for growth, at least if one considers the United States, and even Canada, as reference points (see Figure 4 and Table 1).

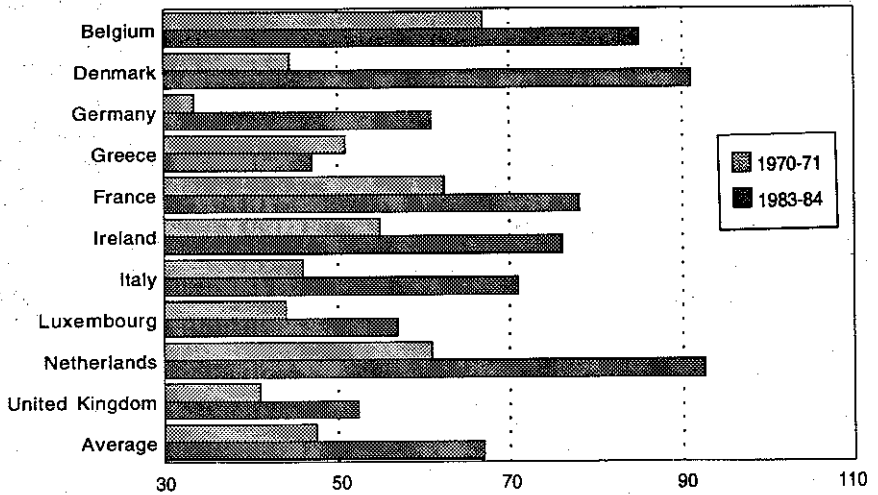
Table 1: Number Qualifying Per Thousand Persons in the Corresponding Age Group in 1986

Country	LEVEL 5	LEVEL 6	LEVEL 7	Definitions
Belgium	158	149	inc. in. L6	Level 5
Denmark	103	127	inc. in. L6	Short Course, Sub-degree level
Germany ^a	77	124	15	
Greece	49	109	4	
Spain	1	147	5	Level 6
France	147	153	62	Long course
Ireland ^b	10	108	52	First degree level
Italy	4	79	14	Admittance to L7
Netherlands	165	68	inc. in. L6	
U.K.	123	142	46	Level 7
U.S.A.	127	241	97	Postgraduate
Japan	111	219	15	

^a1985 ^b1985 — Universities and equivalent institutions only.

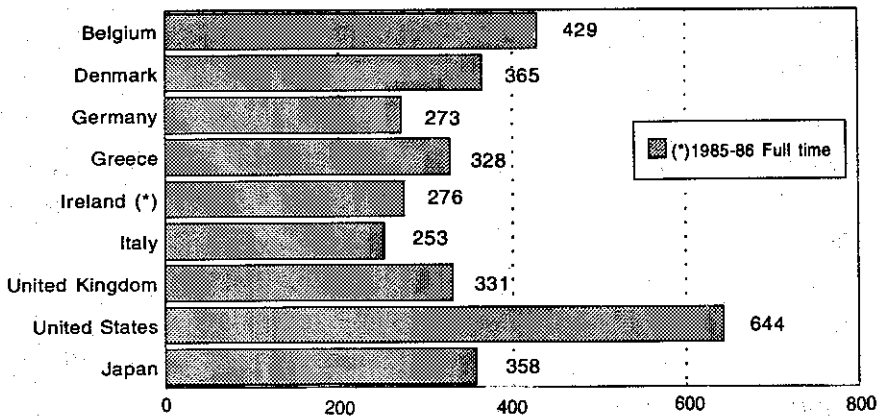
Source: O.E.C.D.

Figure 3: Staying-on Rates in Full-time Education for 16 Year olds in Some Member States of the EC



Source: IMS/EUROSTAT.

Figure 4: New Entrants, per 1,000 Persons in Corresponding Age Group in 1986-87



Source: O.E.C.D.

Socio-economic Context

With regard to higher education, the economic context is characterized by two facts: the growth of the job market for graduates of higher education and the financial problems of these establishments.

Whatever is said, unemployment among those completing higher education is much lower than among non-graduates, even if the graduates do not always find a suitable job in their field of study. The major factor is the *significant and ongoing growth of the job market for jobs requiring a higher level of training*; this phenomenon is mainly due to technological innovation. Over the past decades, the number of jobs in the tertiary sector has increased, principally in management, sales, engineering and communications. Overall, if the participation rate remains fairly constant, based on figures for 1985, in the year 2000 Europe will have a shortfall in the order of 300,000 specialists coming out of higher educational institutions. This would affect most of the countries in the Community, except Greece, Spain and Portugal.

This means that *Europe* must count on a significant increase in the number of young people going on to higher education and an increase in the numbers of those who complete their training, in order to have highly skilled workers. Failing this, Europe must also count on development of new technology, increased productivity, possible employment of older workers by rolling back the retirement age, increased participation by women in the highly specialized job market, and if absolutely necessary, setting up enterprises outside Europe to meet the needs of the 12 member states. There are also significant openings in the leading industries and public services, in which jobs related to the environment, health and social services are multiplying.

The financial restraints with which higher education institutions must live have affected not only Europe but also institutions in industrialized and developing countries. These restraints have been generally severe, dating from the economic recession of 1982-83, and were felt all the more sharply because of the high growth in student numbers and a marked increase in the number and cost of equipment for teaching and research.

Throughout the 1980s, higher education was in competition for public funds with other sectors, such as health, social services, public amenities and so on. Moreover, there is no evidence that the savings effected in the area of pre-university education, due to lower numbers of students, could be transferred to higher education. If this were to be done, it is not certain that they would be sufficient. Hence, severe financial restrictions will in all likelihood continue to affect all higher education institutions throughout the decade of the 1990s.

This leads to the question of alternative sources of revenue. Europeans do not think that the private sector will be a significant partner in this regard in the system overall; at the most, it may be possible to draw upon this sector for

support targeted towards specific purposes such as adult training and certain applied research. It also seems that a significant increase in tuition fees must not be counted on. These are nil in some countries, nominal in others and are relatively significant in still others. Relative equalization of fees would present short-term political difficulties in some countries; as well, it should not be expected that increased financial contributions from students would be a real solution to the financial problems of higher education institutions.

CONSTRUCTING HIGHER EDUCATION IN THE COMMUNITY OF TWELVE: THE EDUCATIONAL CONTEXT

Multiplicity of Systems

There is no need for lengthy discussion on the subject — it is quite simple: the Community of Twelve is also a Europe with 12 very different systems of higher education. This means that there is no one system for planning or management, no homogeneous structures for organizing studies, no uniform policy concerning access to higher education, and no global model for funding the institutions and the students.

Therefore, according to the O'Callaghan report, one of the most imperative tasks in Europe is the construction of an authentic system of post-secondary education that would lead to greater coherence of missions, structures, standards and regulations, pedagogical techniques, resources and strategies for competition, and, at the same time, to facilitate mobility of students and staff between institutions; it would serve as a springboard for mobility of citizens in the European Community. The need for a Community-wide system is actually part of a broader need for a similar system in each of the member states, since they are far from being coherent. More precisely, the educational context of higher education is characterized by a number of traits:

- the obsolete character of its content;
- the lack of coherence of its structures;
- dispersed research;
- inequality of conditions for access to higher education;
- inadequate intra-European exchanges;
- varying quality and lack of systems of evaluation;
- insufficient training for university staff;
- too little autonomy in the institutions and lack of management strategy.

The obsolete character of its content refers mainly to the lack of development of active teaching methods and the weakness of training for instructors. These

two characteristics are also very interdependent. According to the O'Callaghan report, European higher education will not be able to play its role as an instrument of change within a Europe that is itself undergoing great changes, except to the extent that a new balance is achieved between general training and methodological training on the one hand, and specialization and development of professional competencies on the other. North America, we know, has a similar problem. As well, increasing interdisciplinary options; the increasing importance of social sciences in training programs, including fields referred to as scientific or technical; the growth in language learning; and better training in technology and the analysis of its impact should be at the core of any revision of the content of training.

It was mentioned above that the 12 member states have at least 12 systems of higher education. The O'Callaghan report suggests that there are in fact more than 12, since certain countries have not yet integrated all of their post-secondary educational institutions into one system, in the scientific sense of the term. In some countries, certainly, disciplinary and sectoral integration has been carried out; and basic and vocational training programs exist in the same institution. This is the case in Spain, Belgium and Italy where faculties for law and the arts exist in the same establishment alongside the engineering and architecture schools. In other countries, such as France, a system of professional training in the "Grandes écoles" coexists with a university system as such. Still others, such as Germany, not only distinguish the levels of training within the university, but even at the level of the institution, the universities being at the top of the hierarchical pyramid. Although increasingly integrated into universities, training of secondary teachers is done in various ways. As well, there are — virtually everywhere — specific institutions answering to ministries other than the ministry of education or higher education. On the other hand, sometimes the differences between institutions or networks of establishments are blurred, as has been happening in the United Kingdom for the last two years.

The organization of studies is itself highly variable: age of entry to university is not the same everywhere — varying from 17 to 19 years old — and the proportion of students according to level of studies varies greatly as shown in Table 1; certain countries prefer the short course, others the degree level. The greatest differences are doubtless in the structure of the undergraduate level: it is three years in the United Kingdom, three or four years in Ireland, four years in Scotland, Germany, the Netherlands, France, Belgium and Portugal, four or five years in Italy, and five or six years in Denmark and Spain — although Denmark has recently agreed to award bachelor's degrees after three years.

It is understandable that this great degree of heterogeneity of structures poses problems with regard to the recognition of diplomas, and thus of the mobility of students, as well as causing a great deal of confusion for employers. This is

why a general directive from the EC Council now calls for a minimum of three years of study for vocational training at the higher level.

Research Dispersion

Research is doubly dispersed — among establishments and among countries. The multiplicity of institutions explains this phenomenon in part, and the different national traditions with regard to research generally contribute to increasing it. However, there are changes in this area, with the advent of organizations responsible for setting directions for national research policies. This attempt at national cohesion is long-standing in some cases — France, for example — and much more recent in others, such as Spain. One of the purposes of such organizations is to remedy dispersion when there is a risk not only of compromising the quality of the research, but even of its not being carried out. This is the case for the major programs of basic research on high energy, new materials, the genetic code, space, and so forth.

Access and Mobility

Access to higher education in certain European countries is said to be “free” or “open,” and their constitutions guarantee this access. In others, attempts to balance supply and demand have produced various results. Sometimes the procedures for awarding places in higher education institutions are handled by a central agency, and sometimes they are managed by the institutions themselves. Access to higher education may also be affected by funding factors and regulated by competitions or tests of various kinds. As to funding, we have already seen that policies concerning tuition fees vary greatly from country to country: in some there are no fees, in some they are nominal, while in others they are quite high. The same is true for student aid: sometimes all costs for living and studies are covered, sometimes only a small fraction is covered; it is sometimes awarded in the form of a grant, sometimes as a loan only and sometimes in a combination of the two.

Access to university and student mobility are often jeopardized these days by the the universities’ overall lack of resources and by the resulting increase in the setting of quotes. It happens with increasing frequency that being streamed into a sector he or she does not want leads to lack of interest on the part of the student, who then abandons his or her studies.

Overall, there is little intra-European mobility among students, owing to a lack of information (because of the language difficulties inherent in such mobility) and the lack of a tradition of studying in another country — there are presently more French students enrolled at American universities than in any Community country.

We will see below that the European Community and its Commission are today making great efforts to set up specific programs to promote enrolment of students in other Community countries. Policies concerning access to higher education are mainly set in each country, using different methods: increasing the number of grants, allocation of educational vouchers, guaranteed bank loans, and so on.

Quality and Evaluation

Employers, students and suppliers of funds feel strongly that there is a need to reevaluate the quality of higher education. Leaders know that in order to do this, it is necessary to clarify the goals of higher education and of each of the institutions; increase the implementation of performance indicators; and systematize control and evaluation procedures.

Of course a major constraint in this respect is the autonomous status of most institutions. Insofar as quality and evaluation go hand in hand with real autonomy, individuals and institutions will be accountable, and have the freedom to implement reforms in programs and teaching methods.

The European university tradition is such that change takes place rather slowly. There are several conflicting ideas concerning a model for evaluation. Some prefer the "market" model, that is, evaluation based on free choice of the university by the student, the graduate by the employer, the opinions of the public and the media, and freedom of career moves by teaching staff from one institution to another. Others prefer to rely on evaluation committees, but it is a rare case when they agree to have foreign experts on these committees. Still others have chosen self-evaluation, with the advice of external evaluators, who participate *a posteriori* in the evaluation process.

Strategic management of systems and institutions has not, on the whole, made inroads in European higher education, so that evaluation, when it is done, is done without reference to explicit learning objectives for individuals, or to pertinent pedagogical, ethical or socio-economic objectives, in the case of institutions.

Development of Human Resources in the Institutions

The O'Callaghan report stresses that the financial restraints of recent years have led to a marked deterioration in human resources in higher education institutions. The "good" professors sometimes leave, often not to be replaced because of lack of recruitment, and the teaching body as a whole has become older.

On a broader scale, a policy for training of staff and for development of human resources is imperative. There are several ways this could be done: reevaluation of salaries — particularly for teachers and researchers — greater

mobility between the university and the private sector, setting up of "discretionary" funds for grants to the best teachers and researchers, development of systematic training programs for young teachers, more frequent use of personnel from the private sector, retraining of existing personnel, making a widespread practice of evaluation and career planning, and so forth.

Autonomy and Strategic Management

In most of the 12 member states, despite certain limitations, the institutions now have enough autonomy to begin to practise strategic management, which is generally not done at present. This kind of management is based on development of an "institutional" strategy which brings out the unique identity of each institution. To do this, fundamental choices must be made concerning the institution's general orientation — the balance between teaching and research, for example — with regard to sectoral priorities, the preferred pedagogical model, the most desirable structures, the relationships to be maintained with the surrounding milieu and so on.

To these ends, strategic planning is the key element in any process of change, since it allows the strengths, weaknesses and potential of the establishment to be identified. Strategic planning is based on leadership, insightfulness, communication and evaluation. These qualities require that university leaders carry out their duties in a context of broad autonomy, the latter affecting, as we have just seen, strategic planning and the implementation of the decisions to which this planning leads.

However, higher education institutions suffer from the lack of management training among their leaders, and thus their lack of knowledge of the principles and methods of strategic planning. Systematizing their training is thus one of the conditions for better management of higher education.

POLICIES AND PROGRAMS OF THE EUROPEAN COMMUNITY

It bears repeating that the 12 member states are not properly speaking a federal system, and they comprise as many higher education systems as there are countries. While it does not yet have all the tools for legal or administrative intervention for progressive harmonization, even integration, of the 12 systems, the Community has at least taken significant actions in this regard. The main ones are described in this section.

It must first be noted that the concern for common action with regard to higher education goes back to 1969, with the adoption of *Communiqué VII* from The Hague, dealing with cooperation on higher education; a resolution bearing on this same subject was adopted by the ministers of education on 16 November 1971, and a program for action was set up through a decision of 9 February

1976. Until now, the Community's actions have come up against a legal problem: the ambiguous distinction between "education" and "training," the latter being understood in the sense of vocational training. "Training" normally falls into the area of possible intervention by the Community, to the extent that it is oriented towards economic development. However, "education," with broader and less clear goals, was considered as being exclusively the purview of the member states. The Court of Justice closed the debate with several major judgements in 1985, 1988 and 1989, confirming that higher education is part of the field of vocational training, making it subject to the provisions of the Treaty of Rome and the *Single European Act* in respect of vocational training. That was roughly when the importance of education in the building of Europe was recognized, particularly in the area of economic integration, and when the door to a certain number of formal interventions was opened. The following ten programs summarize the EC's interventions to date.

COMETT

COMETT is a Community action program for technological education and training. It was established by Community Council decisions of July 1986 and December 1988 and has a budget of ECU 200 million. There was also a plan to extend the program, in part at least, to European Free Trade Association (EFTA) countries.

COMETT consists of a network of university and private sector training partnerships. Its goals are:

- funding of exchange students and personnel between higher education institutions and private sector;
- development and funding of continuing education;
- development of multi-media training systems;
- development of information and evaluation measures; and
- establishment of cross-border and regional sectoral networks for training of personnel and technology transfer for small and medium-sized businesses.

In 1987-88, 125 projects (out of 539 applications) led to 4,000 individual training periods, involving 700 higher education institutions (out of a total of about 3,500 in the Community), 1,600 businesses and 800 other public organizations. COMETT provides these projects with up to 40 percent of their costs.

It is considered that the program has already been of benefit with regard to mobility of personnel, to the establishment of solid bases for cooperation between universities and the private sector, to meeting the needs of the latter

with training programs, and to the development of methods to combine studies and vocational training in the private sector.

ERASMUS

ERASMUS is the European Community Action Scheme for the Mobility of University Students. It was established by Council Decision on 15 June 1987. On 14 December 1989, the Council approved the second phase of the program for the period 1990-94 and awarded it a budget of ECU 192 million for three years. The possibility of participation by EFTA countries was also suggested.

ERASMUS has three main goals:

- to increase the number of students from higher education institutions spending a period of integrated studies in another member state;
- to produce graduates who are more European in outlook; and
- to promote a high degree of broad cooperation among higher education institutions in the member countries while ensuring mobility of teaching staff, securing improvement in the quality of higher education and post-secondary training and stimulating the Community's competitiveness in the world market.

The program has four lines of action:

- *Action 1* — The Interuniversity Cooperation Program (ICP) intended to promote mobility of students and staff and to develop intensive programs and curricula;
- *Action 2* is a student "Mobility Grants" scheme to cover additional costs incurred in an integrated period of study abroad;
- *Action 3* deals with academic recognition of diplomas and periods of study in the form of European Community Course Credit Transfers (ECTS); pilot projects in this scheme cover history, business administration, medicine, chemistry and mechanical engineering; a total of 81 institutions and three consortia are involved, the goal being to develop ways to provide automatic recognition of credits;
- *Action 4* concerns "a series of complementary measures."

A first assessment of ERASMUS was made in 1989-90. ERASMUS now has 1,500 Interuniversity Cooperation Programs involving 1,000 institutions and 5,000 faculty members. Mobility grants were made available to 28,000 students, but only 2,200 made use of them. The long-term objective is to open the program to approximately 10 percent of the students in the Community.

Overall, it is considered that the ERASMUS scheme has had a great impact on the European university scene. It has contributed to an increase in

cooperation, brought about substantial changes to regulations for national grants systems, a broadening of programs of study and very useful comparisons, as well as some critical judgements on the structures, programs and policies of higher education. As to the students, it is felt that they are very satisfied.

LINGUA

The LINGUA program was adopted by the Council on 28 July 1989 to "promote foreign language competence in the European Community." Its budget is ECU 200 million. The program provides for periods of study and training for teachers of foreign languages, as well as for training periods for students, in particular for future teachers. The program also is intended to develop language skills among workers at all levels and to promote innovative methods of foreign language teaching. The program began operation only a short time ago and thus has not been evaluated.

FORCE

FORCE is a Community Action Programme for the Development of Continuing Vocational Training, adopted by Council on 29 May 1990, with a budget of ECU 24 million for a two-year period beginning in January 1991. It has two goals:

- to encourage greater investment in continuing vocational training both on the part of the private sector and by public organizations; and
- to support innovation in management training, especially in the less advanced areas of the Community.

The program, having just gotten under way, cannot yet be evaluated.

TEMPUS

Available in principle to all 24 countries in the European Economic Space, since 1990-91, the TEMPUS program was designed specifically to enable Central and Eastern European countries to participate in education programs similar to those existing in the European Community. ECU 107 million has been allocated for the 1990-92 period. The program concentrates on six priority sectors: management and business administration; applied economics; science and technology; modern European languages; agriculture and agri-business; and environmental protection.

It has three broad categories of action:

- joint European projects;

- mobility grants for teachers, students and administrators in higher education; and
- specific grants for complementary activities such as surveys, publications, youth exchanges, and so on.

The program started off rather slowly because of the particular situation in the Central and Eastern European countries and cannot yet be evaluated.

Mutual Recognition of Diplomas for Professional Purposes

This is one of the Community's most fundamental intervention programs. The organization of studies and the diversity of conditions for earning diplomas is such that it greatly hinders cross-border mobility of students.

The Treaty of Rome contains articles to abolish all job discrimination on the basis of nationality and to provide for free circulation of workers. The *Single European Act* of 1986 provided for the establishment of a single market by the end of 1992.

Before 1986, a certain number of sectoral directives had been drawn up. They dealt with harmonization of qualifications and recognition of diplomas and were concerned with a small number of professions: medical and paramedical, lawyers and architects. In 1988, the Council decided to set up, for 1991, a general system for recognition of diplomas in courses of higher education comprising more than three years of study for training as teachers, engineers, lawyers, opticians, accountants and surveyors. The system should ultimately extend to other kinds of training. It is based in principle on mutual confidence and an assumed comparability of levels of education and diplomas, from one country to another. In concrete terms, this means that, in principle, the training of a Greek or English doctor is considered to be equal to that of a German or French doctor, for example.

Normally, such a system of recognition would favour mobility of members of the liberal professions. In fact, this is still extremely limited, for reasons of language, job market, or organizational culture. Much is expected, therefore, of the present efforts and of the program.

Framework Programs in the Field of Research and Technological Development

Within the framework of the EURATOM and the ECSC Treaties, the European Community was provided at an early stage with the necessary research tools, but these were limited to the nuclear energy sector and the coal and steel industries.

The *Single European Act* incorporated a reformulated Title VI into the Treaty, which has allowed for increased Community activities in research, and particularly the development of the 1990-94 framework program adopted by Council in April 1990 with a budget of ECU 5,900 million. This framework program normally funds 50 percent of the cost of projects, which are generally cooperative ventures.

Each program has some component of training and human resource development component. The 1990-94 program has ECU 518 million allocated to all training components, the purpose being to develop human capital and the mobility of specialists, both through individual training and by setting up cooperative networks for what is called pre-competitive research. The goal is to involve ultimately 5,000 researchers. In 1990, for example, 400 institutes of higher education received grants of ECU 42.5 million for training and human resource development alone.

The 1990-94 framework program comprises six programs divided into three broad categories: enabling technologies, management of natural resources and management of intellectual resources. In the first group, two major programs have been developed dealing with information and communication technologies and industrial and materials technologies. The natural resources management program is divided into three sub-programs: environment, life sciences and technologies and energy.

Because it has only recently been established, the 1990-94 framework program cannot yet be evaluated. The EURATOM experiment, however, leads us to believe that concentrating Community efforts on a limited number of research programs could have a decisive effect on the development of research in the Community, and will also stimulate certain industrial sectors.

DELTA

This program, which is still being developed, deals with the application of technological progress in communications and information for purposes of distance learning. Sixty higher education establishments are in principle involved in this program.

Structural Policies and Vocational Training (STRIDE)

The Treaty of Rome gave the European Community the responsibility for working out and implementing a common policy on vocational training. However, we have seen that, until the previously mentioned judgements by the Court of Justice, higher education was not considered as coming within the scope of vocational training policy. Now that this legal-political encumbrance has been

removed, the Structural Funds of the Community can be used for universities, vocational training and regional economic development.

The STRIDE program is aimed at generating research and development potential in certain regions of the Community. The program can be used specifically to meet one of the goals of structural policies and of vocational training: promotion, development and adaptation of relatively disadvantaged regions in the Community where per capita GDP is less than 75 percent of the Community average. The STRIDE program is still being worked out and its content will be defined only over the coming months; it is not possible to predict its potential at this time.

The Jean Monnet Project

Named for one of the fathers of the Treaty of Rome, the Jean Monnet project aims to "assist higher education institutions in developing specialised teaching and research in the area of European integration." It concentrates on the disciplines of law, economics, social and political sciences and history.

This project started in 1990 and has a budget of ECU 1 million which will be used for various actions:

- creation of "European Chairs";
- organizing short permanent courses of study on European integration;
- organizing "European Modules"; and
- increasing the research capacity of the institutions in the field of European integration.

In 1990, 46 applications for chairs were granted out of a total of 200; 148 out of 600 applications for projects involving the preparation of course modules were accepted and 26 research programs out of 300 requested were accepted.

CONCLUSION

It bears noting again that the European Community is neither a federal state nor an integrated system of higher education. But it must also be said that following the adoption of the *Single European Act* and the judgements of the Court of Justice, higher education is now considered to be a tool for economic development and, more globally, for European integration.

The description of the programs that are now in operation and the large sums devoted to them, particularly in the area of research, leads one to think that the European Community is quite aware that the dispersal and the heterogeneity of the organization of its higher education was going counter to current efforts towards economic and political integration. All of the programs will inevitably

contribute, in the medium term, to harmonization of the 12 systems, even, eventually, to kinds of integration as yet undetermined. In 1991, however, a single European system of higher education is still for many a long-term project than a reality.

NOTES

1. This chapter was written with the help of a background paper prepared by Dr. D.F. O'Callaghan, in collaboration with an advisory group of nine experts, for the conference organized in Siena from 5 to 7 November 1990, by the Commission of the European Communities and the Italian Ministry of Universities and Scientific and Technological Research. See *Higher Education in the European Community: The Challenges of 1992*, Brussels, November 1990, p. IX + 84 p. The advisory group members are listed in the Appendix.

While the European Community is not legally a "federal state," this chapter attempts to respect organization recommended to the authors of the other chapters dealing with the six federal or quasi-federal states studied in this volume — Germany, Australia, Belgium, Canada, the United States and Switzerland.

The graphs and tables are taken from the O'Callaghan document.

2. The six founding countries were joined by Denmark, Ireland and the United Kingdom in 1971, Greece in 1981, Portugal and Spain in 1986.
3. In this regard see, for example, the Blaizot (February 1988) or ERASMUS (May 1989) judgements.

APPENDIX

Members of the Expert Advisory Group

P. TABATONI	Chairman, Former Rector of the Academy and Chancellor of the Universities of Paris, Chairman of the Council of the European Institute of Education and Social Policy, Paris
G. AUGUSTE	University of Rome
P. BELLEVAL	President, SATURN
L. BERLINGUER	Rector, University of Siena
L. CERYCH	Director, European Institute of Education and Social Policy, Paris
L. LENER	Ministry of the University and of Scientific and Technological Research, Rome
G. LOCKWOOD	Registrar and Secretary, University of Sussex
N. MERRITT	Director, Ealing College of Higher Education, London
H. SEIDEL	President, University of Hanover

The advisory group also benefited from the advice of Mrs. A. HERMANS, Member of the European Parliament's Committee on *Youth, Culture, Education, Media and Sport* and rapporteur of its report on "The European dimension at the university level, with particular reference to teacher and student mobility."

Discussion

An Australian academic, Grant Harman, noted the American emphasis on multiple actors outlined in Martin Trow's paper, and discussed the Australian perspective on this with respect to the funding of universities. Australia has gone through three different phases of funding arrangements. The first arrangement was essentially state funding with some federal supplementation, the second stage was characterized by matching grants from federal and state governments and finally, the current system consists basically of full federal funding. The change to total federal funding has caused a shift in the attitude and perceptions of academics and the leaders of institutions. It was once espoused that more federal involvement was preferable as the federal government was capable of greater financial assistance. However, now that full federal funding exists, many academics feel that a partnership between federal and state governments would be preferable in terms of funding, as one level of government could be played off against the other. It may also be more desirable with respect to autonomy and other considerations.

A German academic, Ulrich Teichler, agreed with the need for multiple actors and the importance of a well integrated process of balanced negotiation. The need for an interplay between actors on all issues was stressed, whether for funding or other issues. This is preferable to having one actor control one aspect and another actor something else, leading to segmented influences in the area of higher education. In principal, more negotiation is always preferable, however in Germany there is already such a complex setting for negotiation that it can hinder progress. From the institutions' point of view, autonomy is also important; if there are more actors in the negotiation process for any given issue, the universities are more likely to play a stronger role.

The discussion then moved to concerns felt by the European Community and its member states regarding the impacts of integration on higher education. Denis O'Callaghan, from the Commission of the European Communities (EC), discussed some of the issues being addressed by the EC. He spoke of a growing

interest and cooperation in promoting education and cultural exchanges in the move towards integration. Mobility has surfaced as a key issue, as has the importance of portability and the universal recognition of academic credentials from one country to another. However, these are not to be accomplished through blanket uniformity, as the EC recognizes the importance of diversity to solving problems. O'Callaghan delineated five principle areas of interest in higher education to be acted on by the EC. These include: increasing participation rates, bringing universities into an industrialized partnership with the economy, increasing emphasis on higher education and updating and upgrading skills, concerted action in developing long distance educations and promoting a series of actions to build up the EC role in higher education.

The EC has sought to facilitate some of these goals in a number of different ways, such as by providing for points of interaction through programs like "ERASMUS." The Community also has a policy to help regions or less well-off member states to come up to the standards of more advantaged member states and regions. Funds have thus been directed to higher education infrastructure and program development. Another approach has been through the use of regulatory mechanisms. An example is the EC directive on tuition fee differentials, which states that a Community member must be treated as a national in any member country. This of course causes some difficulties, as some countries charge tuition fees while others do not. Entry qualifications are a further issue of attention: a person qualified in his or her own country is qualified in another, subject to some rudimentary conditions such as language requirements.

In addition to these measures, the EC is cognizant that actions taken for certain purposes hold consequences for higher education. A general directive states that a person desirous of functioning in a registered profession who has completed a three-year qualification in one country must be recognized as qualified to pursue his/her profession in any member country. Such directives have the natural effect of propelling countries towards a certain degree of harmonization. This can be instrumental for universities, which use such directives as an opportunity for convincing national authorities of actions they must take in order to be fully integrated into the European Community.

This pronouncement of the EC's platform evoked a flurry of responses from academics and government officials representing member countries. One of the concerns raised was the fear that universities are being confined to utilitarian purposes, and are coming to be regarded solely as economic instruments. This may undermine the role of universities in areas other than those that tend to promote economic development. This fear is prompted by a recent ruling of the European Court of Justice which asserted that higher education is part of vocational training and therefore an economic tool and fundamental to competitiveness. Another concern dealt with the "EC's tendency to overregulate." This was perceived as a threat to diversity and held the potential for the development

of a super-bureaucracy, which would have an inhibiting influence on higher education. It was suggested that the EC follow the American model of guaranteeing diversity by letting higher education grow, and not by overregulating it.

These concerns were downplayed by EC representatives who agreed that the EC has set economic objectives in higher education, but that it also acknowledges cultural issues. Previously the EC viewed higher education solely as a cultural tool and not under its purview. Now a balance has been established. It is not possible to run programs such as ERASMUS and only be interested in one aspect of higher education. Negotiations will doubtlessly take place in all facets of education. Finally, the EC cannot move ahead of the political will of its member states. Nor can it steer higher education in a different direction from that expressed by member states, as the political structure exists to resist this.

Finally, this discussion session focused on the use of accountability by governments as a tool for eroding institutional autonomy. In the United States the federal government retains control of research grants through affirmative action programs, setting conditions and deciding whether institutions will receive money or not. Action taken by some states, requiring public institutions to document student learning or strictly scrutinizing line items on budgets, have the same effect in reducing autonomy. The federal incursion has more or less disappeared as most institutions go well beyond the affirmative action standards. However, in states such as Florida the situation is more serious. There, Florida sunshine laws have forbidden university boards from having *in camera* sessions on sensitive matters. Universities have reacted by co-opting officious, bureaucratic administrators who are equally capable of keeping match with governmental games and defending university interests. The experimentation afforded by the federal system allows the more outlandish state experiments to be kept to a minimum and provides for a sort of self-healing mechanism. When things are introduced in one place and fail, others learn from the example. Thus, many of these autonomy threatening measures are not permitted to ferment into huge errors.

PART III

Issues in Higher Education

Discussion

THEME I: ORGANIZATION, PLANNING AND MANAGEMENT

Claude Lajeunesse, President of the Association of Colleges and Universities of Canada, introduced the session posing four areas for discussion. The first dealt with the tensions existing between the pursuit of cultural diversity and the quality of life goals on the one hand, and the need for balance in protecting culture while ensuring the development of a vibrant economy on the other. The second area dealt with how to set national priorities and establish a credible process for coordinating actions in the areas of training and research. He asked about institutions' experiences with accountability and autonomy, contending that universities and professors are kept accountable as they are subject to one of the most rigorous systems of ongoing evaluation and review. Despite this, a perception persists that universities are unaccountable and inefficient in their expenditures. The final area dealt with the spending power. In Canada, the use of the federal spending power is being tamed due to the need to reduce the deficit. Is the higher educational system to be improved by diverting funds to it from other sources or by improving efficiency in the system?

The perception of universities is as important as the reality. A myth of elitism still exists among the public, which is based on an earlier time when fewer people participated in higher education. Participation rates have shot up, but societal perceptions have not changed. There are two options to respond to this image problem. Universities can huddle behind their ivory tower or they can open up the system. The communication links to voters are obviously weak and need to be strengthened. In Canada, problems of accountability are compounded by the fact that spending on universities has been crowded out by the more publicly perceived, tangible needs of the health care system. Politicians feel that they are getting something real when they spend on health care, as money is being allocated for a purpose with tangible outcomes. Unfortunately, universities and their outcomes operate in different time frames than do

governments. According to one Canadian provincial government official, the objective of accountability is a continuous desire for improvements. Therefore, universities must generate an internal process, which leads to continuing improvements in areas like retention rates and other measurements that are comparable across the country. The best system of accountability is one of self-accountability that is clearly communicated.

In the area of autonomy and accountability, the German federal government often sets minimal standards, leaving the details regarding quality in research and the evaluative process to the individual *Länder*. Traditionally, Germany has focused on a notion of positive evaluation at the institutional level as a method for disbursing funds for research initiatives. However, money is being increasingly made available on a national basis through a competitive system. This has increased the amount of national evaluation of research proposals in the system.

Martin Trow discussed the importance of "slack resources" to American university research autonomy. These resources are skimmed from general operating funds and are difficult to defend to politicians, but they can be vital to serious and important research that might not have the kind of tangible outcomes governments desire. The application of knowledge has become more and more rapid. However, government laboratories in the United States tend to lag behind as they have grown more comfortable with their institutional security. In the university arena, innovation and creativity often come out of ephemeral and somewhat serendipitous circumstances and therefore depend on slack resources for their fruition. People come together quickly and can take immediate advantage of research opportunities. These slack resources themselves are often temporary and move quickly. This rapid ability to put accessible money around a new project is crucial to maintaining an unfettered scientific community.

A German *Länder* government official responded to the area of federal-state tensions and the setting of national priorities, saying that the problem is not one of cultural differences versus economic development. The German *Länder* are just as concerned with improving the economic standard of living as the national government is. The challenge is to develop a reasonable process for reaching these goals. The process used in Germany of balanced negotiation is one of cooperation with independence between different domains of education. This process is cumbersome and depends on consensus at the highest level, but as both levels of government share the same objectives, compromise has been used effectively. In light of these common interests, it is important that both state and federal governments be in charge of setting national priorities and allocating resources through collaboration and compromise. It is true that compromise is easiest when funds are involved. In other cases the temptation to put the issue aside rather than strive for a compromise has often proved to be too great.

In the view of some participants, Canada does not share this sort of co-operative arrangement in the relations between the federal and provincial orders of government. The present fiscal and other agreements between federal and provincial governments are not working because they are based on history and not on current interests. A provincial government official asserted that the federal transfer of funds to the provinces under the existing EPF arrangements has not helped to provide solutions nor to express a federal role in post-secondary education. Further, there is a need to expand the federal role in research as well as to streamline and redirect the student financial aid program administered by the federal and provincial governments so that it better supports the system. The New Brunswick Minister of Advanced Education and Training (participating on behalf of the Council of Ministers of Education of Canada) Hon. Russell King, spoke of the lack of a national will to communicate on educational issues. There is not sufficient coordination in his view among the various federal departments in Canada with a role in education, nor even a Cabinet committee. Even interprovincial coordination is hampered by the rapid turnover in provincial ministers on the Council of Ministers of Education of Canada. He proposed that a federal minister be a permanent member of the post-secondary education committee of the Council.

In the Swiss example, there is less tension between the federal and canton governments, as a consensual process of actively seeking compromise exists. The federal role has been primarily one of attempting to correct problems arising out of horizontal fiscal imbalances among cantons, which are the primary funders of universities. Federal aid is distributed according to these inequities and some cantons may receive up to half of their funding for higher education. This allows universities in smaller cantons to be equal to those in larger ones. However, the autonomy of universities may still vary, as in the United States, depending on the host canton. The federal government has also been involved in trying to establish horizontal links among universities in different cantons, which have enhanced autonomy. More recently, in the shadow of European integration, the federal government has intervened increasingly in university autonomy in an attempt to encourage technological development and greater mobility in order to enhance competitiveness.

The remainder of the discussion focused on buffer agencies and the different mechanisms used in various countries for mediating between federal, regional and institutional interests. How effective have these models for collaboration been at the political level? In Canada, there is occasional discussion on specific substantive issues but no ongoing mechanism exists for eliciting cooperation between the federal government and the provinces. Nor does such a regulatory body exist in the United States. Some other countries, Australia for example, have a stronger degree of ministerial collaboration between the two levels of government.

Germany has a range of mechanisms. Some issues such as public law, student aid and faculty salary settlements, have been made areas of federal legislative power. The *Länder* governments must therefore go through the federal legislative process to have an impact on these matters and this necessitates compromise. Several councils, with representation from the two levels of government plus other groups have also been established to deal with various issues. An example is the planning commission, which deals with the construction of universities. There is also a standing Conference of Ministers of Culture and Education based on a "one state, one vote" principle. The federal minister belongs but has no vote. The German Research Association acts as a buffer agency distributing funds for jointly sponsored basic research. The Max Planck Society performs a similar role, regulating the distribution of money for scientific research.

In Switzerland, there are many cantons with no universities, however, these are still involved in the process, as they participate in the Swiss Conference. A Conference of Rectors, heads of universities, also exists. However, a discrepancy exists between the different universities and the relative power of each rector within different university traditions. Pressures from the EC have acted to change many things in Swiss universities; mobility, for example, has been greatly increased. Such pressures have helped to speed the ponderous but very democratic decisionmaking process that exists between levels of government, as well as at the university.

In Australia, there are a number of mechanisms that act to facilitate cooperation between federal and state governments. The Australian Educational Council of Ministers dates from the 1930s. As the federal government has become more involved in higher education, this council has sought to develop national policies and has become a vehicle for negotiating with the states. The states in turn, have used it as a lobbying instrument. Federal commissions with state representatives have also been used as a mechanism. According to an Australian academic, Grant Harman, countries with a federal system find it more difficult to develop collaborative processes than unitary ones. There is a tendency to attend to policy either at the state level, or at the federal level. It is rarely done effectively at both levels so one level of government or the other tends to take over in initiating policy. In Australia, the federal government has the funds and better mechanisms for policy development, thus it has tended to assume a greater role and has developed the agencies to facilitate this. When the federal government took over financing, the role of the states was reduced and their coordinating agencies have since become lobbying bodies. The federal government increasingly deals directly with individual universities. The problem with this all-pervasive federal role is that it tends to strangle experimentation and diversity, the very benefits of a federal structure. For these reasons,

this highly centralized Australian process was not touted as a model for others to follow.

THEME II: FINANCING HIGHER EDUCATION

The Chair, Pierre deCelles, the president of the *École nationale d'administration publique* in Quebec, introduced the second session by enumerating some of the different policies and issues pertinent to the theme of financing higher education. These included such matters as: sources of funding, contributions to fixed assets, student aid, tuition fees, direct subsidies to universities, funding formulas, employment conditions of teaching and research staff, and the distribution of power with respect to funding. Who should finance universities? Is a multiplicity of funding sources a burden to universities or does it help safeguard their autonomy? Should funding be through direct financing of institutions or through students and research projects? And, what of the problems of direct and indirect funding of research?

A fundamental issue that needs to be addressed by universities is both their short- and long-term role. A close link exists between the resource needs of the university and the tasks that it is supposed to accomplish. Universities need to strike a balance between technological, cultural and social aspects as well as financial considerations. This leads back to the tension between universities as cultural agents and universities as economic tools. It also has a bearing on who funds universities and which aspects are funded.

It was generally agreed that a multiplicity of funding sources is desirable, as this helps to safeguard autonomy, encourages competition, and acts as a buffer against governments, whose money comes with strings attached and whose commitments often change with shifting voter preferences. For the same reason, it is pointless to separate out funding roles between orders of government, as each will always seek to intervene according to their notions of voters' wants and needs. The complement of funding can come from different levels of government, tuition fees, alumni donations, as well as private sources and income generated by the university through patents and so on. It is also important to tap all sources of governmental funding as often myriad granting bodies and agencies exist.

A balance must be maintained between alternative sources of funding, as private interests can have the same effect as governments in skewing university research priorities if they are relied upon too heavily. They can also undermine the role of the university by forbidding the publication of research results. The general agreement was that multiple sources of funding help to protect university autonomy and provide an incentive for greater competition among university researchers. This prompted an EC official, Denis O'Callaghan, to ask if autonomy, in the traditional sense, is perhaps obsolete. He asked if it should be

considered in a new light; in the ability to forge new and different partnerships in various quarters. Autonomy would thus be seen in the choice of when to enter a partnership or not.

Some countries do not enjoy the same variety of funding sources as others. Switzerland and other European countries do not have tax deductions, which are regarded as an indirect means of financing education. Many people do not donate to universities as there is no tax incentive and the donation process is too complex and troublesome. This is viewed as a result of the state's desire to maintain control of the system through direct funding, therefore discouraging such indirect payments. Another problem for Switzerland arises from low or zero tuition fees. This makes mobility difficult as students are discouraged from going anywhere tuition fees are high.

It was advocated that research funding come from both levels of government so that regional research priorities are not ignored. However, sometimes this is not possible as state governments may wish to be more involved in financing education and research but simply may not have the taxation powers to afford it. Such is the case in Australia, where an unbalanced vertical fiscal arrangement prevails. Australian universities are also undergoing a lot of expansion as the system is in a process of transition, becoming more accessible and responding to the needs of a changing population. This expansion is in the magnitude of 40 to 50 percent, and will likely have effects on other university functions.

Such expansion obviously requires money. Australia has opted for an arrangement of direct and indirect financing of education. Although the Commonwealth government has direct responsibility, it contributes approximately 70 percent and the rest is obtained from other sources. The University of Melbourne, for example, receives only 45 percent of its funding from the Commonwealth. The remainder of funds comes from a number of sources including university research and development, investments and assets, private donations (which receive 100 percent tax deductions), and full tuition fees for overseas students. Tuition fees had not been levied for many years, however, they were reintroduced in 1988 and some courses such as Masters of Business Administration are totally supported by fees.

Canada, like Australia, suffers from huge vertical fiscal imbalances. Provincial governments have traditionally relied on large federal transfers in order to meet their responsibilities, including higher education. These transfers have also included an equalization component to correct horizontal imbalances in the system and to allow have-not provinces to boast universities comparable to those of the richer provinces. However, Canadians are no longer content with the structural arrangements for financing higher education. Partially, this is a result of the fact that post-secondary education has been caught in the financial exigencies of the federal government, as well as the bottomless pit of provincial

health care. Per capita grants and other federal transfers are declining and threatening to make regional disparities more pronounced.

According to one senior federal government official, the financing of education is largely contingent upon which governmental umbrella covers it. The larger the umbrella, the more competition education will face. Under the current arrangements in Canada, education is made to compete with deficit reduction, an impossible task. However, when it was linked to defence, the pot for education swelled. In a federal system many different umbrellas exist and the priorities of each vary among the regional and federal governments. This has an impact on the financing of higher education in different governments.

Other concerns discussed included the problems between direct and indirect financing of research, as well as the more market-based practice of using students as the vehicle for carrying funding to the universities. Switzerland, among other countries, voiced concerns over the former issue. There, research is the responsibility of the central government, while financing universities is cantonal. Increasingly, there is a trend towards larger subsidies for technological research while general operating grants are diminishing. Universities are left with a shrinking budget to cover the indirect infrastructure costs of government research projects, while their own priorities suffer from underfunding. Universities must become stronger in their management if they are to take hold of how their money is spent.

One Canadian academic participant, John Dennison, spoke on the issue of funding students through a voucher system. The argument in favour of this in the Canadian context is that there is no constitutional objection. Students would receive vouchers which they could carry to the university of their choice. This would only cover instructional costs but it would encourage competition. On the down side, he conceded that it would probably be an "administrative nightmare." A representative from the EC (Denis O'Callaghan) also spoke in favour of increasing market forces in higher education by placing a greater emphasis on tuition fees as a means of financing. This would be a shift towards giving the consumer more power. The issue of tuition fees will become more pressing for EC member states as 1992 approaches and student mobility is encouraged.

THEME III: STUDENT MOBILITY

Francis Whyte from the Council of Ministers of Education Of Canada opened the session with a gentle admonition, reminding everyone that students, although hitherto absent from the discussion, are the basic *raison d'être* of universities and are also caught in federal systems. The unity and diversity theme is important here, as it is the responsibility of the federal structure to ensure that students benefit from the diversity allowed for in federalism, while

not being handicapped by its structures. Themes of student mobility to be considered include access, especially with respect to tuition fees, mobility among regions and countries; and the international recognition of degrees.

The distinction made in David Cameron's synthesis paper between the continental systems of Canada, Australia and the United States, and the more territorially compact European systems was discussed. Different issues exist within these geographic groupings. The continental system countries share a number of common characteristics. There, concerns over access are weighted according to institutional considerations and interregional mobility is considered to be less of a problem. In Canada, a few formal agreements exist between provinces while more of an exchange system exists in the United States. Tuition fees are the norm in both countries. In the European systems there is a greater focus on access through international agreements and interregional programs emphasizing mobility. Tuition fees play a lesser role in the European systems.

A Canadian provincial government official spoke on the mobility of students among programs and institutions, describing a program used in British Columbia for tracking students through their post-secondary career. The provincial government has found that students have a nonlinear path for getting from high school to where they want to go. Movement is greater and follows a different pattern than anticipated. It was expected that students would upgrade from community college to university; however, many are going in the opposite direction. As student needs change, it is important that institutions keep pace and facilitate this movement through credit transfers.

Grant Harman echoed this sentiment, adding that it is important to break down university snobbery. One must be careful about the notion of "drop outs": one institution's drop outs are another's new students. Therefore, it is important to consider credit transfers as well as changing demographics and the needs of both part-time and full-time students. Traditionally, Australia has placed more emphasis on access than on mobility. This has to be revised, as it has led to a lot of barriers to mobility among regions, such as different admission standards, etc. Graduate mobility is another practice that should be encouraged, as many students now continue on at the same institution. One of the problems in Australia is that the more rural and smaller state universities have trouble attracting students. To address this problem, it was suggested that universities try to specialize in order to attract and retain people.

According to David Cameron, public policy in Canada has tended to be relatively ambivalent on the issue of student access and mobility. To a large extent, this arises from the contention that there are a lot of students who should not be in university. After university expansion to accommodate the "baby boomers," it was anticipated that enrolment would taper off as demographics changed. However, this was not the case and enrolment has continued to increase. A Canadian federal official called this contention outdated, speaking

of the increasing demand for a post-secondary level of education. The latter can be attributed to many factors. Student aid programs have enhanced accessibility, universality has become an educational touchstone and minority participation has increased. In addition, demographics are changing and more mature students are returning to school as attitudes and market place demands change. The system must adapt to accommodate these factors. However, as one official pointed out, there is often some confusion regarding the definition of "university" versus "post-secondary education" among potential consumers. This has to be taken into consideration in order to expand the system appropriately.

The changing demographics of higher education have exposed some new mobility and accessibility problems. As one Canadian academic (Rod Dobell) pointed out, the market for higher education is changing. Technology is altering issues, making open learning more possible and changing the role of the private and public sectors in education. Currently, university and nonuniversity systems exist and work as two solitudes. This must end in order to facilitate easy mobility and access for students to enter and reenter in order to upgrade and change skills. Concomitantly, new ways of looking at eligibility for programs must be found. In Quebec, the traditionally rigid admission requirements have been relaxed somewhat in many institutions in order to accommodate mature students. These people are being admitted to programs on a case-by-case basis according to their "life experiences" and are often found to be just as successful in their studies. However, mature students have their own mobility problems as many are tied to a particular location by family responsibilities and similar constraints.

The European systems seem to be farther ahead in the area of student mobility and standardized admission requirements. However, they have also faced problems associated with increasing enrolment. Despite the advantages of proximity, there are some difficulties posed by language differences as well as differences in tuition fee levels. Some countries in Europe are unilingual, while others are multilingual. This difference of languages within a federation may cause problems of mobility from one language region to another even within the same country. In Switzerland, for example, there is no Italian university, despite a large Italian population.

In Germany, mobility is enshrined in the constitution. This allows students to pursue studies anywhere, providing that they hold an *Abitur*, the German qualification certificate. The *Länder* have a constitutional obligation to provide spaces in their institutions for students from other *Länder*. However, the demand is so great that the supply of qualified potential students has exceeded the capacity of the system. This has led to a great deal of tension. As well, extra tests which complicate the admissions process have had to be added. Germany has not considered implementing a tuition fee in order to cut demand. Although mobility is not a problem, there are tensions over who should pay; that is, the

Länder that the student came from or the *Länder* where they are educated and more than likely to remain.

The European Community's "ERASMUS" program has sought to enhance and encourage student mobility among European countries. This program is based on the notion that the EC will be well served by people who have experienced different cultures and languages first hand. Students study abroad through an interuniversity program, which has sought to harmonize curricula as much as possible. Thus far the program has been very popular and 40,000 exchanges have taken place. However, this is well short of the 10 percent target, which would amount to 100,000 students. Another program is the European Course Credit Transfer System. This program has worked out agreements on credit transfers in five different areas of study in order to facilitate the movement of students.

Some concern was expressed regarding the ERASMUS program by a Swiss academic. One issue raised dealt with the effect that this program will have on smaller linguistic communities. It is feared that students will be drawn to universities of big international languages such as French and German, and away from countries like Greece. This will cause problems for some students who must overcome language barriers and will therefore take longer with their studies. Another concern was raised with respect to EC pressures towards standardized qualifications and its impact on nations with relatively high educational standards. One Swiss academic noted that standardization would lead to a devaluation of the Swiss certificate and the quality of studies in that country.

THEME IV: RESEARCH PLANNING AND FINANCING

Keith Newton, of the Economic Council of Canada, introduced the session by highlighting three pertinent areas for discussion: globalization, fiscal arrangements and demographic change. Global forces are transforming education as the demands of the market place change. Will economic imperatives bring a trend towards centralization? Is there anything in the nature of research that suggests such a move? What differences in arrangements for financing research exist among countries? What national research strategies are currently in place? And, how is the national research agenda established?

In Canada, the area of research planning and financing has become increasingly complex as it has been proliferated by governmental and nongovernmental bodies involved in research and development. Bodies such as the National Advisory Board on Science, or the Ontario Premier's Council exist at both levels of government. However, spiraling costs and shrinking budgets have added to the clout of private capital in the university research agenda. This has been manifested in an increasing number of partnerships between universities

and industry. The sharing of research responsibilities among federal, provincial and private interests raises a number of policy issues dear to the Canadian federation: regional development, industrial policy and equalization payments, to name a few. Are these policy areas being considered in a framework for research planning and design?

Another issue raised involved the obstacles to communicating and sharing research and information, which must be cleared away if any policy on research planning and financing is to be efficacious in the long run. The communication of scholarly research is often hampered by restrictions placed on collaborative efforts by industry, limited journal space, and the high costs of electronic forms of transmitting information. Spending on research libraries is thus imperative. The problem is to ensure that research efforts are widely shared.

There was some discussion among Canadian participants regarding the separation of research and instructional funding into separate block funds in order to overcome the problems associated with direct and indirect financing of research. This was introduced by David Stager from the University of Toronto, who discussed the fact that merit pay is based largely on research activity, yet provincial support of universities is enrolment-driven. Would it not be more rational for the federal government to provide 50 percent block funding for research and the provinces to provide for instruction? The remainder of the funding could come from fees. This would reverse the existing arrangement by making research the basic grant and instruction the add-on. It would help to resolve the problems of the indirect cost of research, which governments continue to ignore. As it now stands, the more research-intensive institutions are being penalized as they must carry higher indirect costs associated with their research.

A Canadian federal government official explained that the deficiencies of research funding in Canada are largely due to the existing fiscal transfer arrangements, which put education under a fiscal heading. These arrangements were devised before Canadians became as conscious of the need for international competitiveness. The federal government feels that it is up to the provinces to provide the funds for indirect research costs out of their EPF transfers. He claimed that provincial ministers have never raised the issue of indirect research costs because it would acknowledge that the federal government has a role to play. Provincial governments are not keen on this split in funding. According to one provincial official, money is given based on the human resource development of clients not providers. Thus research is regarded as the pursuit of professionals seeking to expand their own credentials. The federal government has, for its part, felt some frustration that its research priorities are not being met as a result of the arms-length relationship that exists between it and its research granting councils. As a result, it has sought to put money into

the system through other avenues, for example the "centres of excellence" program to fund directed areas of research.

Martin Trow of the United States argued that there should not be a clear line of distinction between research and instruction and therefore between their financing. At the Massachusetts Institute of Technology, for example, undergraduates are taking part in research projects as part of their education. Thus the line between the two is becoming blurred, making distinct funding arrangements difficult. Funding decisions become difficult when some departments are primarily teaching departments, or when the stature of a department occasionally wanes and falls into a decline, needing to be buoyed up by the university community. Should funding decisions on allocations of resources be made externally according to market forces or by government priorities, or should they be made internally by the university, which has a better notion of where to allocate money for future needs and to keep weaker departments from dropping too low? Francis Whyte commented that the greatest contribution of universities is turning out brains, and research is important as it contributes to this. Therefore, he agreed that there should not be a clear line between research and education as universities exist primarily for students. Another government official was more blunt, pointing out that students and their parents vote, research does not.

There was some discussion of the different funding arrangements for applied versus basic research and the mechanisms for allocating research funds in some of the European federal systems. In Germany, funding for research is based on the distinction between applied and basic. Basic research is that carried on by all professors in Germany. All are researchers as part of their job and they decide what they research. However, funding to researchers is not enough to cover all of their expenses and they must find more elsewhere. National research facilities exist, jointly funded by the federal and *Länder* governments and technology funds are provided to universities, as well as to industry and to research institutes. There is also some funding available from the EC. The German constitution provides for research funding based on agreements between the federal and *Länder* governments. These set out how research is to be carried out and funded. However, basic research is often neglected in such arrangements.

The specific decisionmaking mechanism for funding basic research is based on peer evaluation and trust. Academics make proposals and these are voted on by central committees, which are structured according to discipline and have government and academic representation. This is a self-regulating control body; anyone who wants money must apply to these national research associations. For larger projects where a lot of money is committed, there is much tighter control by government researchers. Centres of excellence also exist throughout the country. Academics apply for status and the decisions are made by their

peers and not the government. European integration is bringing the fear that, as researchers are not organized, research will increasingly be controlled by a large bureaucracy in Brussels.

Switzerland has a similar process, which places emphasis on peer review. Four-year research plans are submitted to the federal government, which negotiates and adopts the plan and allocates funds. Once researchers get the money they become autonomous and allocation between individuals is done at this level through peer review. The results of this process have been satisfactory. There is a different process for industrial and applied research.

In Australia there is a public policy tension between arguments for a tightly coordinated research policy directed at meeting changing market demands, and the notion that research must be left to individuals. While federal agencies exist, there is no single overarching agency for coordinating a central policy. Often coordinated research programs have not been very successful, but a perception persists that increased funding of research will help to solve economic woes.

PART IV

Final Session

Rapporteur's Comments:
Hasty Generalizations, Missed
Opportunities and Oversimplifications:
Overcoming the Obstacles to
Understanding Higher Education
(Whatever That Is) in Federal Systems
(Whatever They May Be)

J. Stefan Dupré

As your rapporteur, I had no problem selecting the title I have given to these remarks. A conference on a subject as vast as higher education in governmental settings as diverse as those of federalism faces a daunting obstacle course. It can easily drift on a sea of hasty generalizations. In the process, it can miss assorted opportunities to snatch coherence from the jaws of confusion. And it is always beset by the temptation to oversimplify the realities which it is seeking to grasp.

This conference has had to face all of these obstacles. It was fitting that your participation should be rewarded with an evening boat tour through the Thousand Islands. As Principal David Smith put it in his opening remarks, this cruise might inspire you to think of each island as a university that nourishes the stream of the society in which it is situated.

I perforce excused myself from the cruise so that I might prepare the remarks I am about to make. But having taken it on previous occasions, I can well recall that the particular stream you were navigating comes perilously close to being an open sewer. So let me congratulate you for completing the cruise without falling overboard. As for the conference, I congratulate you as well. Due reflection on your proceedings persuades me that you overcame many of the obstacles you had to face. You may have flirted with a few hasty generalizations,

missed the odd opportunity and oversimplified on occasion, but I find much that is sterling and little that a few sober second thoughts cannot remedy in the time that remains available. Let me begin with hasty generalizations.

HASTY GENERALIZATIONS

At an early stage in your proceedings, discussion focused on the following proposition. Global economic forces which generate knowledge-driven economies have a centralizing effect on higher education. To your credit, I think, your deliberations nakedly exposed this proposition as something that is indeed a hasty generalization. Far from having a centralizing effect, global economic forces have a strongly decentralizing thrust. For one thing these forces foster degrees of specialization that constitute a potent reminder that the labour markets for many occupational skills are subnational, indeed local. They remind us as well that the multilingual skills which are so important to international communication are best acquired not by teaching all languages everywhere but by immersing learners in geographically specific communities. The same global forces remind us further that in a world awash with economic uncertainties — uncertainties that supremely beset the matching of human skills to changing job requirements — diversity and experimentation are the only insurance policy that can keep small mistakes from blossoming into huge errors. In a globalized, knowledge-driven economy then, much of what you have discussed points in a direction that leads diametrically away from centralization.

I shall now take up a second hasty generalization. This one proved somewhat more difficult to overcome. The proposition to which I refer runs as follows. A minimal response to the current global economic challenges is better coordination, more rationalization and enhanced funding coherence in the field of higher education. Your early deliberations flirted dangerously with this proposition. So much was this the case that when Daniel Elazar had to leave the conference prematurely, he told me he would be perfectly happy if I conveyed to you the following message. He was leaving awed, saddened and relieved. Awed by the capacity of the managerial mind to manufacture coordinating schemes. Saddened that the managerial mind so easily ignores the virtues of multiplicity. And relieved as he reminded himself that extravagant coordination schemes always turn out to be unworkable anyway.

I must tell you that at the time Dr. Elazar gave me this message, I was myself in a state of acute discomfort. Happily, however, your subsequent deliberations brought me first relief, then elation. To distil the wisdom of these deliberations, I will focus in particular on your about-face concerning the subject of funding coherence. Peter Hicks played a catalytic role in producing this turnaround but many of you outdid yourselves in following his lead.

To posit the desirability of funding coherence is indeed to fabricate the hastiest of generalizations. This is because there is no escaping the importance of clienteles in generating support for higher education. Just as there is a wide diversity of clienteles for higher education, so is funding diversity in its best long-term interests, whatever the resulting incoherence. Consider in turn core funding, research funding, targeted funding and student funding.

Core funding, to be sure, is of enormous importance. It is supremely important, as Ulrich Teichler emphasized, in Germany, but only a few degrees less important in Canada and the other countries represented at this conference. This is because core funding preserves the capacity of individual institutions to make their own trade-offs among programs and between research and teaching. It is precisely for this reason, however, that institutions constitute the basic clientele for core funding. Meantime, the competitors of core funding are all other public priorities, including the pressure to balance government budgets. It follows that core funding can never constitute an entirely secure base for higher education, not least because the institutions are its relatively isolated clientele.

Enter, at this point, research funding. Research funding has numerous clienteles in addition to institutions — curiosity-oriented researchers, proponents of big science, business firms. This funding is of course inherently exposed to swings in preferences between basic and applied research, to proprietary claims over findings and to a host of other issues. However, its multiple clienteles and its association with economic growth give research funding an edge in the competition for government resources and a measure of insulation from budget-balancing cuts.

Consider now targeted funding, as in the field of manpower training and skills development. Here universities are among many competitors on a stage crowded by technical institutes, colleges, apprenticeship programs, industrial sector-specific courses, on-the-job training and the like. But the clienteles for this funding are at least as diverse as in the case of research. In one respect, they are even more diversified because they include labour unions. It follows that governments cannot dismiss claims for targeted funding lightly, and the extent to which manpower training can be linked to economic growth means that this form of targeted funding, like research, can become a high budgetary priority.

Finally, there is student funding. As Martin Trow reminded us so well, student assistance enjoys the most democratic of all clienteles. Here we find all present and future students plus their parents or spouses. The American experience with student assistance during the Reagan years testifies most impressively to the resilience of this source of funding in the face of a neoconservative government agenda.

What clearly emerges is that support for higher education is visibly dispersed among different sets of clienteles, with each set oriented towards a different

source of funding. This leaves the desirability of funding coherence as a proposition formulated by tidy minds that fail the test of reality. Fiscal diversity, not coherence, best serves higher education because it ensures that the interests of disparate clienteles will press for its support.

MISSED OPPORTUNITIES

Having addressed the hasty generalizations that this conference has exposed, let me turn to the matter of missed opportunities. I am using the term missed, as distinct from wasted, advisedly. I could detect no opportunities that this conference wasted for lack of perceptive observations on important issues as they arose. This led me to search for an integrating principle with which to structure any of a number of these observations. I found a gem in Denis O'Callaghan's altogether enlightening remarks on the European Community. I refer to his profoundly thoughtful invocation of the hallowed Thomistic principle of subsidiarity. Applying it as Mr. O'Callaghan did to intergovernmental relations, this principle focuses on the importance of lower levels of government, where all matters are best done unless there is convincing proof to the contrary. By invoking the principle of subsidiarity, Mr. O'Callaghan was offering a healthy measure of reassurance to his European colleagues as they worried about whatever power-hungry bureaucrats lurk behind the European Community.

To leave matters there, however, would be to miss a splendid opportunity to structure your deliberations. Not least because I am an old student of Thomistic philosophy, I owe it to you not to miss that opportunity. The principle of subsidiarity is far more than a guide to intergovernmental relations. It is a fundamental principle of social organization. Pursuant to this principle you begin at the bottom. Everything that is best done on the ground should be left there. What is appropriately done at successively higher levels of organization should always bear the burden of proof. Proof has to do with whether the higher level will generate value added. The principle of subsidiarity is of fundamental importance to higher education.

Higher education begins on the ground within the university. It is generated in the professors' offices, the lecture halls, the seminar rooms, the laboratories, the libraries. If you are seeking creativity and learning, these are the places where you will find them. As Martin Trow pointed out, the best minds in universities have never heard of the higher education bureaucrats who populate government agencies. Why should they? Do these people generate any value added?

Pursuant to the principle of subsidiarity, the first step in the search for value added remains within the university, just above the ground at the level of administrators. What clearly emerges from your deliberations on a cross-

national basis is the vital importance of skilled university management headed by a CEO president rather than a *rector magnificus*. Here you find the value that is added by the will to defend institutional turf against roving bands of would-be government rationalizers, and by the fiscal acumen required to juggle diverse sources of funding. As Martin Trow reminded us, the art of fiscal management is to create the slack resources that can constitute precisely what is often crucial to scholars and scientists on the brink of cross-disciplinary innovations.

The next level at which to look for value added remains well short of any coordinating bodies or bureaucracies. It takes you into the enormous variety of accountability mechanisms from peer-adjudicated grant selection committees to accrediting bodies and discipline review groups. Note that such mechanisms are just as easily and often more appropriately tied to voluntary agencies than to government departments. Claude Lajeunesse scored a very fair point when he hypothesized that universities may well be subject to more accountability mechanisms than any other institution in society. What becomes crucial, in this regard, is the problem of aligning political perceptions with the reality of this accountability. This problem is all the more challenging in light of the reminder that a cabinet minister, the Hon. Russell King, offered us. Politicians are birds of passage. On the Council of Ministers of Education of Canada where he sat, Mr. King could find only two ministers with four years in their portfolio. All the rest were junior.

In this light, a point made by Gary Mullins deserves emphasis. It has to do with the importance of face-to-face contacts between politicians and university presidents. Whatever the value added by intermediary agencies or buffers, politicians must have quick and easy access to what is on the ground, where the action is. Presidents must ensure that university walls have windows.

What will persist is a plea made by Minister King, a plaintive plea I have heard from many politicians. With so many agencies, so many accountability mechanisms, such diverse institutions, who does a minister call when he has a problem? I restrained myself from entering the proceedings when he posed this question, but here is my answer. "Minister, identify the individual you believe is the smartest university president in your jurisdiction. When you have a problem, the chances are that between this individual and whoever is in charge of the institution's government relations, you will get not only the right list of phone numbers but the sequence in which to call them." This is my answer because I do indeed believe in the principle of subsidiarity. Never miss any opportunity to put it to work. However high the level of decisionmaking, including the ministerial, the keys to problem-solving will be found on or close to the ground.

OVERSIMPLIFICATIONS

I come now to the last item on my list of obstacles to understanding higher education: oversimplifications. To your credit, what had become perfectly apparent as your deliberations were winding down was that they could not be confined by the notion that higher education can be equated with universities. You rightly detected the major flaw in an otherwise admirable set of background papers. What the papers gained in coherence by equating higher education with universities came at the cost of ducking the ultimate reality of the knowledge-driven society.

If the eighteenth century citizen of Rousseau's enlightenment was forced to be free, the contemporary citizen on the brink of the twenty-first century is forced to be knowledgeable. This citizen will neither be confined to universities nor to other institutions of higher education. The search for knowledge is multiplying all kinds of noninstitutional forms of learning. In the process that old demographic standby, the 18 to 24 age cohort, becomes irrelevant to higher education. The issue of student mobility among universities remains alive, but is a trivial part of a far broader concern. This one involves mobility and transfer of credits not only among various types of institutions but among institutions, on-the-job training programs and computerized at-home forms of learning likely drawn, note well, from internationally packaged materials. Gail Babcock, Pierre Cazalis and Rodney Dobell are among those who infused your proceedings with insights that helped to overcome the oversimplification involved in equating universities and for that matter institutions with higher education.

I would like to comment on another oversimplification if only because this conference should not close without recognizing its existence. Quite frankly, the "universities" which the papers posit strike me as grossly oversimplified versions of at least the so-called "full-service" universities that exist in the real world. Such universities, may I remind you, have health science sectors. As such, they intersect with another incredibly complex set of institutions called hospitals. The governance and financing of these institutions are in turn stamped by the peculiarities of the federal regimes in which they are found. Is it a fair statement that the systems that finance university hospitals have all the earmarks of an open sewer?

Whatever the answer, the complexities that lurk at the interstices between the health care and higher education sectors are staggering. Runaway health costs in many jurisdictions are in part a function of the number and mix of professionals produced by educational institutions. The funding of these institutions, especially their core funding, is constantly threatened in turn by the seemingly insatiable and technologically driven demands of hospitals which are responding to their own sets of expectations, harbored by public clienteles even more concerned with health than knowledge. Meantime, at the various

levels of government, higher education officials confront a vast continent where ministries of health, hospital commissions, public and private health insurance agencies, professional and para-professional licensing bodies, and separate research agencies jostle one another at the same time as they stand ready to do battle with universities.

A great figure in the history of Queen's University, the late J. Alex Corry, once told me something about health care and higher education that I have never forgotten. Having presided over this full-service institution with its health science sector, he said "If I were heading an institution with no medical faculty and someone came to offer me one, I would reply 'young man, you can keep it; it's a bottomless pit'." In this light we should readily forgive the authors of the background papers for writing about universities as if the health science sector did not exist. Indeed, we should be grateful that their oversimplification spared us such a challenge to the tidy mind.

The Alex Corry I have just quoted is the same Alex Corry who, in his capacity as a political scientist, authored the immortal line that the tidy mind is a liability for understanding federalism. It is appropriate that I should close my remarks by addressing that subject. What a dog's breakfast! Coming to grips with federalism on a comparative basis has involved trotting out all the time-honoured labels. Thus we employed the terms "executive federalism" and "executive interprovincialism" to convey the essence of the Canadian federal system. There is "intrastate federalism" to capture the importance of congressional committees in the American federal system. There is "interlocking federalism" to describe the German and Swiss systems. There is "emerging federalism" for Belgium and the European Community. What to me is a new term, "hard federalism," was coined to describe the contemporary Australian federal system. For all their utility in structuring a comparative discussion of federalism, these terms can be deceptive. I submit that higher education offers a strong reminder that the dog's breakfast elements of federalism transcend any scheme of classification.

Consider, in the Canadian case, "executive federalism" and "executive interprovincialism." These terms convey nothing of the ironic realities that arise in the financing of Canadian higher education. How unfortunate it is that the Hon. Robert de Cotret was unable to attend the conference dinner. Had he come, Martin Trow, who is proud that he cannot tell us the name of the top higher education official in Washington, could have gone home saying he not only knew his counterpart in Ottawa, he had dined with him. And he had learned that the Canadian's job was to try to ensure that the federal government gets credit for tax money that provincial politicians are responsible for raising. Some people might call this typically Canadian; I also call it a dog's breakfast.

Deceptive oversimplification lurks behind other terms as well. Consider "hard federalism," used to convey the centralization that has been at work in

Australia. Robert Smith and Fiona Wood, in the very paper that coins this term, also point out that the governing boards of Australian universities are converting the office of vice chancellor into a strong CEO position. I would hypothesize that thus transformed, Australian vice chancellors will be equipped to defend institutional turf against would-be centralizers. I would surmise that they will also cultivate diverse funding sources. Paul Hickey pointed out that the University of Melbourne is in a situation where, whatever the ostensible degree of centralization, its core grant accounts for only 55 percent of its revenue. Hard federalism, then, may mask a reality that is very different from centralization.

I conclude that if higher education in federal systems defies simplification, the reason lies in the strength and resourcefulness of what is on the ground. This is the principle of subsidiarity at work. And with respect to capturing the essence of the relation between higher education (whatever that is) and federal systems (whatever they may be), I commend to you a term employed by Ulrich Teichler, "balanced negotiation." Balanced negotiation between what is on the ground and what resides in government produces feasts that may look messy to the tidy mind but are a joy to the canine palate. I for one am proud to be a tough old member of that breed.

Discussion

The principle of subsidiarity, introduced in Stefan Dupré's remarks, and its significance to federalism figured prominently in the discussion. The first question of the session speculated on whether it would have made a difference if the conference had been on higher education in unitary states, rather than federal ones. The notion of subsidiarity seems to imply that it does not matter what governments and bureaucrats do, nor what political structures and arrangements exist among them; universities will carry on. Dupré agreed with this contention, noting that one of the countries represented, Belgium, still exists basically as a unitary state, despite the diversity and decentralization that has taken place there. In Canada, there are ten provinces that behave more or less as unitary states in many capacities. Ontario, for example, has 16 institutions in a territorially-based system, matched by a legislature that is in turn territorially-based. If unitary states had participated in the conference, there would have been a lot of commonality noted.

A German academic, Ulrich Teichler, disagreed with the notion that higher education faces the same setting in a unitary form of government as in a federal state, as different networks of negotiation exist in these different models. In a unitary state there is not the same opportunity for experimentation, thus government misinformation and errors have a greater potential to flourish. He also noted that the Canadian experience with the rapid rotation of educational ministers is not necessarily endemic. In Germany, specialized officials are emerging, making the dialogue between governments and universities more sophisticated, as each side gets more professional.

Dupré agreed that federalism, because of the multiplicity of governments and actors, can build in checks and balances, giving federal states an edge over unitary ones in preventing the spread of misinformation and similar problems. However, whether one is looking at unitary states or federal ones, a "high powered lying contest" exists between governments, their bureaucrats and university administrators. This is not always intentional, however, the

opportunities for this multiply in a federal system with myriad levels of government and layers of bureaucracy. Within federal systems there are many examples of the principle of subsidiarity being violated, as governments step in to make decisions better left to university administrators or individual researchers. For example, the rigidities imposed by some American states on the budgeting procedures and resource allocations of their public universities is strange in the context of the diversity of the American federal system, and would seem to be more characteristic of a unitary state.

A Canadian academic, David Stager, noted that there had been some discussion regarding the appropriate shape of a planning model that could deal with matters such as priority setting and coordination. However, the market model also deals effectively with many of these same issues. He wondered to what extent is there a role for market forces within the operation of the educational system itself, as opposed to a role in defining the product of the university system, i.e., research. How can the market model be accommodated into the instructional side of higher education and would this market model function better in a unitary or a federal state? It was noted that the United States certainly has been successful in its use of a market-driven model for higher education. In Canada, there will likely be a trend towards a greater market-based approach. This will probably surface first in a province and not nationally, and will not necessarily be the result of government action. Dupré gave the example of the University of Toronto Executive MBA program, which is based on market principles and doing very well. In such examples, market forces and the principle of subsidiarity are seen to be complementary, as they both stress the importance of what is "on the ground" in the day-to-day operations of higher education. There, local economic and educational needs of the labour market are felt and met in such matters as apprenticeship. Another economic principle to consider is that of externalities, as higher education defies being contained in boundaries. Many more boundaries exist in a federal state, leading to more levels of subsidiarity.

It was noted that in higher education, the principle of subsidiarity does not stop at university administrators but continues down through the ranks of the university as decisions and so on occur at every level. Nor is this confined to universities, as community colleges are also important. Does this concentration of subsidiarity within the university reduce action to a "sum of rising self interests"? Dupré did not think so because of the action of competition between interests. He noted the virtue of a multiplicity of interests in a federal system, expounded on by Madison in the *Federalist Papers*, as one of the best ways to act against factions and views inimical to the public good, which are more prone to becoming dominant in territorially-specific communities. A distilled notion of the public interest is more likely to emerge in a federal system through a multiplicity of interests. At times this has led to high level government solutions

being favoured over low level government solutions in the area of post-secondary education. However, the "public interest" is not the specific or sole purview of any particular level of government.

There was some concern raised about closely equating the federal principle with the principle of subsidiarity, as the latter means many things to different people. For example, many Eurocrats may deem this principle as a rationale for transferring things to higher levels when they are seen to be too expensive to be left at lower levels of competency, as this discussion is generally advocating. Thus, the principle of subsidiarity may be too open to oversimplification and the "pat solutions" of neat and tidy minds.

One provincial civil servant noted that the significance and impact of the media on institutions had been absent from the colloquium discussion. Most politicians are more cognizant of the role of the media than universities seem to be. Institutions must learn to be successful in using the media. On another note, he discussed the Newfoundland Minister of Education's "Triple E" agenda for education: equality, excellence, and efficiency. Out of these three, efficiency was the most dominant topic of the colloquium as a result of the financial constraints felt everywhere, with a little time being spent on excellence and accessibility. What of the growing public expectation that there is a universal right to higher education? When considering efficiency, politicians feel that the education system has become fat and overadministered.

Dupré took note of the public confusion identified in equating higher education with university, and the expected economic payoff of a higher education associated with skills development. This expectation is growing as the twenty-first century citizen is "forced to be knowledgeable or face unemployment insurance." The system, including educational institutions and the private sector, must rise to meet this sociological reality but *not* through one giant coordinated effort, which would be destined to failure and act against the notion of subsidiarity. On the efficiency and accountability argument, i.e., that institutions are fat, Dupré noted the previous discussion on the desirability of multiple sources of funding, which act to make institutions accountable. He also noted the rigorous process of evaluation and peer review undergone by academics. He contended that the third "e" of equality can be worrisome. While American institutions are well ahead of legislation in the area of affirmative action there is still a lot of controversy over "politically-correct thinking." From some perspectives this is threatening the integrity of the academic enterprise as it uncritically equates any form of curriculum change with the particular interests of an ethnic community in order to address past wrongs.

International Colloquium on
Higher Education in Federal Systems
8-10 May 1991

PARTICIPANTS

Tim Andrew

Chairman
Maritime Provinces
Higher Education Commission
Fredericton, N.B.
Canada

Gail R. Babcock

Director
System Development
Department of Advanced Education
Government of Alberta
Edmonton, Alberta
Canada

Ignaz Bender

Chancellor, Universität Trier
Chairman, Standing Committee
of International Conference on
Higher Education
Trier, Germany

Ralph Benson

Assistant Deputy Minister
Colleges, Universities and
Student Support
Ontario Ministry of Colleges and
Universities
Toronto, Canada

Robert S. Best

Director, Government Relations
Association of Universities and
Colleges of Canada
Ottawa, Canada

Douglas M. Brown

Acting Director
Institute of Intergovernmental Relations
Queen's University
Kingston, Ontario
Canada

David M. Cameron

Professor
Department of Political Science
Dalhousie University
Halifax, N.S.
Canada

David R. Cameron

Professor
Department of Political Science
University of Toronto
Toronto, Canada

Pierre Cazalis

Directeur
École nationale d'administration
publique
Université du Québec
Québec, QC
Canada

Ian W. Chubb

Professor
Higher Education Council
National Board of Employment,
Education and Training
Canberra, Australia

Pierre deCelles

Directeur Général
École nationale d'administration
publique
Université du Québec
Québec, QC
Canada

John D. Dennison

Professor
Department of Administrative Adult
and Higher Education
University of British Columbia
Vancouver, B.C.
Canada

John Dinsmore

President
Forum on Higher Education
Montréal, QC
Canada

Rodney Dobell

President
Institute for Research on Public Policy
Victoria, B.C.
Canada

James Downey

Special Advisor
Association of Universities and
Colleges of Canada
Fredericton, N.B.
Canada

Stefan Dupré

Professor
Department of Political Science
University of Toronto
Toronto, Canada

Daniel Elazar

President, Jerusalem Center for Public
Affairs and
Director, Center for the Study of
Federalism
Temple University, Philadelphia, USA

Murray Forsyth

Professor
Centre for Federal Studies
University of Leicester
Leicester, United Kingdom

Jean T. Fournier

Sous-secrétaire d'état
Gouvernement du Canada
Ottawa, Canada

Brian Galligan

Deputy Director
Federalism Research Centre
Australian National University
Canberra, Australia

Stewart Goodings

Assistant Under Secretary of State
Education Support
Secretary of State, Canada
Ottawa, Canada

Alexander D. Gregor

Associate Dean
Faculty of Graduate Studies
University of Manitoba
Winnipeg, Manitoba
Canada

Grant S. Harman

Chair, Academic Senate
University of New England
Armidale, N.S.W.
Australia

Ignace Hecquet

Directeur du Service d'études de
l'Université Catholique de Louvain
Louvain-la-Neuve, Belgique

Paul W. Hickey

Deputy Secretary
Department of Employment,
Education & Training
Canberra, Australia

Peter Hicks

Senior Advisor
Human Resource Development
Privy Council Office
Government of Canada
Ottawa, Canada

Liesbet Hooghe

Research Fellow
Centre d'Etudes du Fédéralisme
Bruxelles, Belgique

Gilles Jasmin

Directeur
Recherche et information sur l'éducation
Secrétariat d'Etat du Canada
Gouvernement du Canada
Ottawa, Canada

John Kincaid

Executive Director
Advisory Commission on
Intergovernmental Relations
Washington, D.C., USA

Hon. Russell H.T. King

Minister of Advanced Education
and Training
Government of New Brunswick
Fredericton, N.B.
Canada

Gerhard K.H. Konow

Staatssekretär
[Land] Ministry of Higher Education
and Research
Düsseldorf, Germany

Claude Lajeunesse

President
Association of Universities & Colleges
of Canada
Ottawa, Canada

Peter M. Leslie

Professor
Department of Political Studies
Queen's University
Kingston, Ontario
Canada

Leo A. LeTourneau

Executive Director
Universities Grants Commission
Winnipeg, Manitoba
Canada

Augustin Macheret

Professeur de droit public et
de droit international public
Recteur de l'Université de Fribourg
Fribourg, Suisse

Joseph Marbach

Assistant Director
Center for the Study of Federalism
Temple University
Philadelphia, USA

Neil A. Marshall

Lecturer, Department of Administrative,
Higher Education and Adult Education
Studies
University of New England
Armidale, N.S.W.
Australia

Gerald J. McCarthy

Chairman
Nova Scotia Council on Higher
Education
Advanced Education and Job Training
Halifax, N.S.
Canada

Cyril J. McCormick

Assistant Deputy Minister
(Advanced Studies)
Department of Education
Government of Newfoundland and
Labrador
St. John's, Newfoundland
Canada

Gary Mullins

Deputy Minister
Ministry of Advanced Education
Training and Technology
Government of British Columbia
Victoria, B.C.
Canada

Keith Newton

Senior Research Director
Economic Council of Canada
Ottawa, Canada

Denis F. O'Callaghan

Chairman
Task Force on Human Resources
Commission of the European
Communities
Brussels, Belgium

James E. Page

A/Director General
Education Support Branch
Secretary of State
Government of Canada
Ottawa, Canada

Gloria E. Pierre

Editor, University Affairs
Association of Universities and
Colleges of Canada
Ottawa, Canada

Edo Pogli

Secrétaire général
Conseil suisse de la science
Berne, Suisse

Cheryl Saunders

Professor
Centre for Comparative Constitutional
Studies
University of Melbourne
Melbourne, Australia

Nicolas Schmitt

Research Fellow
Institut du Fédéralisme
Université de Fribourg
Fribourg, Suisse

Hans Schütze

Head, Technology Transfer and Human
Resources Division, Lower Saxony
Ministry of Economic Affairs and
Technology
Hannover, Germany

David C. Smith

Principal and Vice-Chancellor
Queen's University
Kingston, Ontario
Canada

Robert H.T. Smith

Vice-Chancellor
University of New England
Armidale, N.S.W.
Australia

David A.A. Stager

Professor of Economics
University of Toronto
Toronto, Ontario
Canada

Ulrich Teichler

Professor
Gesamtochschule Kassel Universität
Kassel, Germany

Justin Thorens

Professeur à la Faculté de Droit
Université de Genève
Suisse

Martin Trow

Professor
Graduate School of Public Policy
University of California, Berkeley
U.S.A.

Clifford Walsh

Director
Federalism Research Centre
Australian National University
Canberra, Australia

Ronald L. Watts

Assistant Secretary to Cabinet
Federal-Provincial Relations
Government of Canada
Ottawa, Canada

Francis R. Whyte

Director General
Council of Ministers of Education
Government of Canada
Toronto, Canada

*L'enseignement supérieur
dans les systèmes fédératifs*

*Actes du colloque international
tenu à Queen's University
en mai 1991*

*Sous la direction de
Douglas Brown, Pierre Cazalis
et Gilles Jasmin*

Institut des
relations
intergouvernementales

Queen's University
Kingston, Ontario
Canada K7L 3N6

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre:

L'Enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs

Publié aussi en anglais sous le titre: Higher education in federal systems.

ISBN 0-88911-561-3

1. Éducation comparée – Congrès. 2. Enseignement supérieur – Congrès.
3. Enseignement supérieur – Politique gouvernementale – Canada – Congrès.
I. Brown, Douglas Mitchell, 1954- . II. Cazalis, Pierre, 1936- . III. Jasmin,
Gilles, 1946- . IV. Queen's University (Kingston, Ont.). Institut des relations
intergouvernementales.

LB43.H5314 1992 378.009 C92-095688-2

L'Institut des relations intergouvernementales

L'Institut est le seul organisme canadien à se consacrer exclusivement à la recherche et aux échanges sur les questions du fédéralisme.

Les priorités de recherche de l'Institut portent présentement sur le fédéralisme fiscal, la réforme constitutionnelle, la modification éventuelle des institutions politiques fédérales, les nouveaux mécanismes de relations fédérales-provinciales, le fédéralisme canadien au regard de l'économie mondiale et le fédéralisme comparatif.

L'Institut réalise ses objectifs par le biais de recherches effectuées par son personnel et par des universitaires de Queen's University et d'ailleurs, de même que par des conférences et des colloques.

L'Institut sert de lien entre les universitaires, les fonctionnaires fédéraux et provinciaux et le secteur privé.

©Tous droits réservés 1992

Imprimé au Canada

Prix 30,00\$

Table des matières

<i>Avant-propos</i>	v
<i>Remerciements</i>	ix

PREMIÈRE PARTIE Le contexte fédéral

L'enseignement supérieur dans le cadre fédératif <i>Ronald L. Watts</i>	3
Résumé des discussions	25

DEUXIÈME PARTIE L'enseignement supérieur dans sept systèmes fédératifs

L'enseignement supérieur dans sept systèmes fédératifs: une synthèse <i>David M. Cameron</i>	31
L'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs: le Canada <i>David M. Cameron</i>	49
Origines et développement du fédéralisme dans l'enseignement supérieur américain <i>Martin Trow</i>	77
L'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs: l'Australie <i>Robert H.T. Smith and Fiona Wood</i>	107

L'idée de ce colloque prit naissance à partir de discussions entre les organisateurs du projet, soit en l'occurrence l'Institut des relations intergouvernementales à Queen's University, l'École nationale d'administration publique, la Direction de Recherche et Information sur l'Éducation (Canada), et le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada). Deux des organismes qui ont parrainé l'événement peuvent être considérés comme des institutions de premier plan dans le domaine de l'enseignement supérieur au Canada, chacun oeuvrant au sein de l'une ou l'autre des deux communautés de langues officielles du pays; les deux autres institutions sont pour leur part les deux principaux organismes gouvernementaux chargés de coordonner et de mettre en pratique la politique d'enseignement supérieur à l'échelle du Canada. Au demeurant, le colloque aura fourni une occasion exceptionnelle pour le gouvernement fédéral canadien et les provinces de collaborer à un projet commun. Leur participation aura contribué à la réussite du colloque et permis que le programme reflète les questions concrètes et urgentes en matière d'enseignement supérieur auxquelles sont confrontées les autorités gouvernementales dans les systèmes fédéraux.

Les participants au colloque n'ignoraient pas que le système fédéral du pays hôte, soit le Canada, traverse une période cruciale de questionnement sur le plan constitutionnel, qui n'est pas sans influencer également sur la politique d'enseignement supérieur. Au moment où ce volume est mis sous presse, toutes ces questions demeurent non résolues. Par ailleurs, le fait que ce colloque ait réuni une proportion quasi égale de Canadiens et non-Canadiens aura permis d'éviter qu'un certain nombrilisme ne s'empare des participants; au reste, l'hétérogénéité du groupe aura favorisé un cadre d'échanges authentiquement comparatif qui conduisit à une étude minutieuse des problèmes et solutions propres à l'ensemble des systèmes fédéraux.

Cette réflexion en profondeur intéressera non seulement ceux qui suivent de près les politiques d'enseignement supérieur mais aussi ceux qui cherchent à acquérir un tableau complet des interactions existant entre les États fédéraux et une communauté d'intérêts plurielle et indépendante. Le tableau obtenu laisse voir une diversité considérable d'expériences en matière d'enseignement supérieur, à la fois parmi et au sein des systèmes fédéraux; cette diversité permet d'accroître les capacités potentielles d'un système donné, tant pour des fins de comparaison que d'adaptation. À titre d'exemple, l'on n'a qu'à comparer le système décentralisé, de type privé, existant au États-Unis dans le domaine de l'enseignement supérieur, avec celui de l'Australie lequel, à l'opposé, s'avère centralisé sur le plan de la planification et du financement. Au même moment cependant, les divergences s'aplanissent entre les systèmes en raison de certains phénomènes tels que la pression décentralisatrice inhérente à la mondialisation, le quasi échec, à l'échelle planétaire, de la coordination rationalisée (et partant, l'échec aussi des tentatives répétées visant à l'imposer), et l'importance de

diversifier le financement de l'enseignement supérieur afin de préserver l'intégrité de l'Université. Pour les spécialistes en matière de fédéralisme, les actes du colloque fournissent une autre preuve du "méli-mélo" qui existe dans la manière de classer la coordination de la politique d'enseignement supérieur d'un système fédéral à un autre. Au reste, ces actes révèlent que c'est grâce aussi à une certaine équivoque que chaque système fédéral est en mesure de fonctionner.

Finalement, au nom du comité d'organisation du colloque et des coordonnateurs de ces actes, j'aimerais exprimer ma reconnaissance envers la Direction de Recherche et Information sur l'Éducation du ministère du Secrétariat d'État du Canada pour son généreux soutien financier, qui a rendu possible la publication du présent volume.

Ronald L. Watts
Président du Comité d'organisation
du Colloque international sur
l'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs
et directeur (en congé)
de l'Institut des relations intergouvernementales
Mai 1992

Remerciements

Le colloque international sur l'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs aura été rendu possible grâce au généreux concours des commanditaires suivants: la Direction de Recherche et Information sur l'Éducation du ministère du Secrétariat d'État (Canada), le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada), l'École nationale d'administration publique et Queen's University.

La planification du colloque fut le résultat des efforts conjoints du comité d'organisation présidé par Ronald Watts, et ses membres: David M. Cameron, Dalhousie University; Pierre Cazalis, École nationale d'administration publique; John D. Dennison, University of British Columbia; Gilles Jasmin, Ministère du Secrétariat d'État; et George Molloy, Conseil des ministres de l'Éducation (Canada). En leur nom, nous voudrions souligner aussi le travail très professionnel accompli par le cabinet d'interprètes CIC et le personnel de la firme ISTS quant à l'interprétation simultanée en anglais, français et allemand; nous sommes redevables également envers le personnel de l'Institut des relations intergouvernementales en ce qui a trait à l'organisation du colloque.

Nos remerciements vont enfin à Valerie Jarus, Patti Candido, Rachel Grashem, et Daniel Bonin pour leur apport respectif dans la préparation des actes de ce colloque.

Douglas Brown
Pierre Cazalis
Gilles Jasmin
Coordonnateurs des
actes du colloque

PREMIÈRE PARTIE

Le contexte fédéral

L'enseignement supérieur dans le cadre fédératif

Ronald L. Watts

INTRODUCTION

Mesdames et Messieurs, avant d'aborder le sujet dont le comité organisateur du Colloque m'a demandé de vous parler ce matin, j'aimerais faire quelques remarques préliminaires en ma qualité de président de ce comité. Tout d'abord, je tiens à remercier David Smith pour son soutien et son intérêt, et plus particulièrement, pour avoir accepté de présider la séance de ce matin et pour les copieuses remarques liminaires qu'il nous a servies en appétitif. J'aimerais aussi souhaiter la bienvenue à tous les participants au Colloque en mon nom personnel, au nom de l'Institut des relations intergouvernementales et aussi en celui des membres du comité organisateur. J'ajouterai que le comité organisateur est aussi très reconnaissant du soutien qu'il a reçu du Secrétariat d'État du Canada, du Conseil des ministres de l'Éducation (Canada), de Queen's University dans le cadre des célébrations de son cent-cinquantième anniversaire, de l'École nationale d'administration publique (Québec), du Bureau des relations fédérales-provinciales du gouvernement du Canada, et du gouvernement de l'Ontario. Je profite aussi de cette occasion pour remercier personnellement certaines personnes qui ont travaillé très fort à l'organisation du Colloque, sans compter qu'elles ont dû assumer des responsabilités additionnelles au pied levé lorsque j'ai soudainement appris, il y a un mois, que j'avais été appelé à Ottawa pour m'occuper de questions constitutionnelles. Je remercie en particulier Gilles Jasmin, du Secrétariat d'État du Canada, qui a hérité d'une lourde charge supplémentaire à la suite de ce changement imprévu; George Molloy, du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, qui a lui aussi vu sa charge de travail augmenter sans avertissement; Pierre Cazalis, qui a non seulement élaboré le devis du Colloque, mais qui a aussi assuré la liaison avec les participants européens; John Dennison, de University of British

Columbia, qui a été notre contact avec les Australiens; et David Cameron, de Dalhousie University, qui a non seulement rédigé un exposé sur le Canada et une synthèse des exposés des autres pays, mais qui au cours du dernier mois, a aussi accepté de se charger de certaines des tâches du président du comité organisateur.

Je remercie aussi en particulier Stefan Dupré, qui a accepté d'être le rapporteur du Colloque. Je sais, pour avoir été rapporteur moi-même dans de semblables conférences, que c'est une tâche énorme que d'essayer de rendre l'essentiel des discussions, et de tout mettre sur papier avant même la fin du Colloque. Mais Stefan est l'homme de la situation puisqu'il est à la fois un politicologue qui fait autorité sur le fédéralisme canadien et sur les relations intergouvernementales, en particulier sur les relations entre chefs de gouvernement, et un expert dans le domaine des politiques en matière d'enseignement supérieur. Durant les années 70, il a été le président fondateur du Conseil ontarien des affaires universitaires, où il a contribué à l'établissement des grandes orientations des relations entre le gouvernement et les universités en Ontario. Nous avons de la chance qu'il ait accepté d'agir comme rapporteur.

Je tiens aussi à remercier les auteurs des exposés, qui ont dû rédiger leurs textes quelquefois sous pression et rapidement pour qu'on arrive à les traduire à temps. J'en profite aussi pour remercier le personnel de l'Institut des relations intergouvernementales, Doug Brown, Patti Candido, Valerie Jarus, Darrel Reid et Dwight Herperger, qui ont réussi le tour de force de régler les innombrables préparatifs en vue du Colloque, en particulier compte tenu de mon départ imprévu.

Comme le recteur Smith a parlé des célébrations du cent-cinquantième anniversaire de Queen's, j'ai pensé que je pourrais y aller de quelques mots sur ce sujet en vous racontant une petite anecdote sur Queen's, qui illustre bien la complexité des systèmes d'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs. Queen's a été fondée 26 ans avant que l'Ontario et le Québec ne soient séparés en 1867 pour devenir des provinces distinctes dans la nouvelle fédération canadienne. Il y a 150 ans, quand les presbytériens installés dans ce qui est maintenant l'Ontario et le Québec demandèrent une charte à la Reine pour fonder cette université, John A. Macdonald, l'un des fondateurs de la future fédération canadienne et le premier de ses Premiers ministres, appuya leur requête. Il a donc été l'un des fondateurs de cette université, en plus d'être l'un des «pères de la Confédération».

Il s'en suivit que cinquante ans plus tard, lorsque Queen's voulut faire modifier sa charte, il fallu résoudre la question à savoir qui de Toronto ou d'Ottawa avait pouvoir d'autoriser cet amendement. L'affaire a été portée jusque devant le Comité judiciaire du Conseil privé, lequel a statué que même si l'éducation était une compétence exclusive des provinces en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (AANB), toute modification à la charte de

Queen's devait être faite par loi fédérale, et cela parce que sa charte lui avait été accordée avant la division du Québec et de l'Ontario. C'est pourquoi toutes les modifications subséquentes à la charte de Queen's University ont été adoptées par le Parlement du Canada. Queen's occupe donc une place unique parmi les universités canadiennes pour ce qui est du statut de sa charte, qui ne peut être modifiée que par le gouvernement du Canada, et non par le gouvernement de l'Ontario. Signalons toutefois que le gouvernement fédéral a fait la sourde oreille aux demandes des recteurs de Queen's, qui désiraient bénéficier d'un financement spécial à cause de cette situation... John A. Macdonald, celui-là même qui avait appuyé la requête dont j'ai parlé, a été pressenti par les premiers recteurs de Queen's peu après la Confédération pour savoir si le gouvernement fédéral n'accorderait pas pour cette raison des subsides spéciaux à Queen's. Il a répondu avec fermeté qu'il s'agissait là d'un domaine de compétence provinciale et donc que Queen's devait s'adresser au gouvernement de l'Ontario. Et cette situation n'a pas changé depuis cette époque. Ainsi en est-il depuis lors.

Le résultat, c'est que cette ville présente un contraste intéressant de chaque côté de la rivière Cataraqui, qui montre la complexité de l'enseignement supérieur dans un système fédératif. Sur la rive opposée, le Collège militaire royal est financé en totalité par le gouvernement du Canada. Mais quand il a voulu, il y a 40 ans, obtenir le droit de décerner des grades, c'est au gouvernement de l'Ontario qu'il s'est adressé. Il y a donc de l'autre côté de la rivière un établissement totalement financé par le fédéral, mais dont le pouvoir de décerner des grades lui a été attribué par l'Ontario. Et de ce côté-ci de la rivière, nous avons un établissement autorisé par le parlement du Canada à décerner des grades, mais qui est financé principalement par le gouvernement de l'Ontario. Ceci me rappelle ce qu'aimait à dire David J. A. Corry, un illustre spécialiste du fédéralisme et un ancien recteur de Queen's: un esprit méthodique et méticuleux est un handicap sérieux pour qui cherche à comprendre le fédéralisme canadien!

J'en arrive maintenant plus directement au sujet du Colloque. Je crois que nous sommes très chanceux de l'occasion qui nous est donnée de nous pencher sur des questions qui touchent l'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs et de trouver ici des représentants de fédérations aussi diverses. Nous sommes en fait doublement chanceux puisque nous allons pouvoir aborder la question à partir de deux perspectives différentes. D'une part, il y a parmi nous un bon nombre de représentants des gouvernements et du secteur privé, d'administrateurs universitaires et de spécialistes, tous ayant en commun d'être actifs dans le domaine de l'enseignement supérieur. Ils proviennent de diverses fédérations: les États-Unis, l'Australie, la Suisse, l'Allemagne, la Belgique, la Communauté européenne et bien sûr le Canada. Mais on trouve aussi parmi nous des membres de l'Association internationale des centres d'étude du

fédéralisme, réunis ici cette semaine pour leur congrès annuel. Ils peuvent nous apporter un éclairage nouveau sur la question, c'est-à-dire nous placer dans la perspective du fonctionnement des systèmes fédératifs et de ses répercussions possibles sur l'enseignement supérieur. J'espère que cette combinaison d'intervenants du milieu de l'enseignement supérieur et de spécialistes de l'étude du fédéralisme apportera à chaque groupe une vision nouvelle, en plus des perspectives des différents pays.

Mon rôle au cours de cette première session du Colloque est d'amorcer les débats en parlant du contexte dans lequel fonctionnent les systèmes d'enseignement supérieur dans nos fédérations, c'est-à-dire des caractéristiques communes aux systèmes fédératifs et de leurs différences. Cet après-midi, nous entendrons les exposés sur l'enseignement supérieur dans chacun de ces systèmes fédératifs. Demain, nous étudierons des aspects particuliers des systèmes fédératifs et du fonctionnement de l'enseignement supérieur à l'intérieur de ces systèmes. Finalement, vendredi, nous tenterons de tirer quelques conclusions.

Mes remarques porteront sur trois grands sujets. Dans un premier temps, je vais parler des caractéristiques communes aux fédérations en tant que structures politiques. En d'autres mots, quelles sont les caractéristiques communes aux systèmes fédératifs qui peuvent servir de toile de fond aux discussions que nous allons avoir dans les séances suivantes? Qu'est-ce qui fait que les systèmes fédératifs donnent lieu à des situations constitutionnelles particulières ayant un effet sur le fonctionnement de l'enseignement supérieur? Dans un deuxième temps, je parlerai des différences entre les divers systèmes fédératifs, en particulier des différences qui peuvent avoir une incidence considérable sur les politiques nationales d'enseignement supérieur dont nous discuterons dans les séances suivantes. Et troisièmement, je terminerai avec quelques commentaires sur le fédéralisme en tant que système adapté aux conditions et enjeux politiques contemporains de la fin du XX^e siècle, et sur son avenir dans les premières années XXI^e siècle.

CARACTÉRISTIQUES COMMUNES AUX SYSTÈMES FÉDÉRATIFS

Pour ce qui est des caractéristiques communes aux systèmes fédératifs en tant que tels, je pense qu'il est important d'examiner les structures politiques que l'on retrouve dans chacune de nos diverses fédérations, parce que ce cadre institutionnel conditionne les politiques en matière d'enseignement supérieur. Cela nous aidera à mieux comprendre certains de nos problèmes communs. Nous pourrions également apprendre les uns des autres quelles solutions nos pays respectifs ont adoptées.

Voyons tout d'abord ce qui distingue les systèmes fédératifs des autres formes d'organisation politique. Il existe de très nombreux ouvrages à ce sujet,

et je suis moi-même coupable d'être l'auteur de quelques unes d'entre eux. Pour le bénéfice de ceux d'entre vous qui participez à ce Colloque non pas nécessairement en tant que spécialistes des systèmes fédératifs, mais parce que vous vous intéressez au fonctionnement des systèmes d'enseignement supérieur, il vaut probablement la peine de commencer par une description générale des caractéristiques communes à nos systèmes fédératifs. J'attire tout particulièrement votre attention sur une étude récente de Daniel Elazar à ce sujet, où il souligne que le fédéralisme est caractérisé par une combinaison d'autorité absolue et d'autorité partagée. Autorité absolue et autorité partagée cohabitent grâce à une sorte d'entente contractuelle permanente ayant pour but de réaliser et de maintenir unité et diversité simultanément. Les systèmes fédératifs y arrivent en établissant un cadre dans lequel les entités constituantes sont souveraines dans certains domaines alors qu'elles partagent les pouvoirs dans d'autres. Il s'agit de systèmes dont la caractéristique principale est la non-centralisation des pouvoirs: le pouvoir est réparti constitutionnellement entre gouvernements constitutifs plutôt que d'être investi dans un seul gouvernement qui a autorité de délégation à d'autres niveaux de gouvernement. Une autre caractéristique des systèmes fédératifs est l'inéluctable interdépendance des divers gouvernements qui forment le système, plutôt que leur indépendance.

Dans le langage traditionnel des politicologues, les systèmes fédératifs sont une forme d'organisation de l'autorité politique territoriale où les rapports entre gouvernement central et gouvernements des entités constituantes ne sont pas des rapports de subordination, ni pour l'un ni pour les autres. Aucun des ordres de gouvernement ne détient son autorité de l'autre. Les deux ordres de gouvernement tirent leur pouvoir «interdépendant» (plutôt que subordonné) d'un contrat ayant forme de constitution et, dans ce sens, ont un statut constitutionnel égal.

C'est là un bon moyen de distinguer les systèmes fédératifs des autres formes d'organisation territoriale. Par exemple, dans les systèmes dits «unitaires», il peut exister des gouvernements provinciaux et locaux et les pouvoirs peuvent être très décentralisés. Cependant, les gouvernements régionaux et locaux demeurent subordonnés au pouvoir suprême du gouvernement central et n'ont d'autre autorité que celle qui leur est déléguée. En d'autres termes, il s'agit de systèmes décentralisés hiérarchiquement.

Dans les systèmes confédérés — qu'il faut distinguer des fédérations — des pouvoirs considérables peuvent être concentrés dans les mains du gouvernement confédéral. Il faut bien voir que, dans ce cas, les institutions centrales sont politiquement subordonnées et exercent leur autorité par volonté et consentement des entités constituantes. Ceux qui siègent dans les institutions centrales sont des représentants des entités constituantes et l'adoption de politiques importantes requiert l'approbation des gouvernements de ces entités con-

stituantes. Ce qui distingue les systèmes fédératifs de ces deux autres types d'organisation politique est que ni l'un ni l'autre ordre de gouvernement ne détient son autorité de l'autre ou n'y est subordonné. Chaque ordre de gouvernement détient plutôt son autorité d'un contrat constitutionnel où sont établis les pouvoirs des uns et des autres.

Voyons quelques exemples de ces différents types d'organisation politique. On cite souvent le Royaume-Uni et la France comme exemples du système unitaire de gouvernement. Une comparaison de ces deux pays montre jusqu'à quel point le degré de décentralisation (ou de décentralisation) peut varier dans les systèmes unitaires. Comme exemple de régime confédéral, on peut citer la Suisse entre 1291 et la conquête de Napoléon, puis de nouveau entre 1815 et 1847, ainsi que les États-Unis avant 1789. Dans le monde contemporain, la Communauté européenne est un bon exemple de confédération économique moderne; au cours des dernières années, toutefois, elle a adopté certains éléments propres aux fédérations.

Je dois ici ouvrir une parenthèse sur le sens du mot «confédération». Les politicologues peuvent bien utiliser ce mot dans un sens technique particulier, mais nous au Canada aimons mélanger les choses et appelons «confédération» ce moment de notre histoire où les entités constituantes ont été regroupées en une fédération. Nous ne sommes pas les seuls à utiliser le terme en ce sens. La constitution suisse s'appelle en effet «Constitution fédérale de la Confédération helvétique». Dans l'usage suisse et canadien du terme «confédération», on utilise cette notion pour désigner l'action de regrouper des entités en fédération. En d'autres mots, on ne désigne pas une structure mais bien plutôt une action de structuration. Cela est différent des termes confédération ou confédéral utilisés pour désigner un certain type de structure, lequel est différent des structures dites fédérales ou unitaires. Puisque nous en sommes à discuter de terminologie, il pourrait être utile d'introduire la notion de spectre. Quand on s'éloigne des typologies bien nettes utilisées par les politicologues ou les constitutionnalistes pour étudier les structures politiques telles qu'elles existent et fonctionnent dans la réalité quotidienne, on s'aperçoit que ces catégories ne sont pas parfaitement étanches et, en fait, qu'elles ont tendance à s'interpénétrer. Cela est particulièrement vrai lorsque l'on s'éloigne de définitions basées sur le seul droit constitutionnel et que l'on incorpore des éléments de pratique politique et administrative et les attitudes du public. Dans ce cas, il n'a pas de démarcation nette entre les différents types de structure. Par exemple, on peut dire que le Royaume-Uni, dont il est évident qu'il possède les caractéristiques fondamentales d'un système unitaire, est plus décentralisé que la Fédération de Malaisie, qui est une structure fédérative très centralisée. De même, à l'autre extrémité du spectre, on peut constater que certaines des fédérations les plus décentralisées, par exemple la défunte Fédération des Antilles, sont encore plus décentralisées que certaines confédérations économiques telles l'Organisation

des services communs de l'Afrique de l'Est et plus récemment la Communauté européenne. Il faut donc être prudent lorsque l'on cherche à établir des catégories bien démarquées et bien étanches.

Il faut bien voir également que bâtisseurs de pays et chefs d'État s'embarassent bien peu de pareilles distinctions formelles. Ils fabriquent plutôt des hybrides en empruntant des éléments à différents systèmes. Par exemple, un expert tel K. C. Wheare a pu dire de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qu'il était principalement fédératif, mais comportait néanmoins des éléments propres aux systèmes unitaires ou quasi fédératifs, du moins à l'origine. Un autre exemple est la Communauté européenne actuelle, dont on peut probablement dire qu'elle est principalement une confédération mais à laquelle on a greffé des éléments des systèmes fédératifs. On pourrait citer de nombreux autres exemples. C'est pourquoi je trouve utile la notion de spectre, parce que tout comme dans le spectre de la lumière où le passage d'une couleur à une autre se fait graduellement, les types d'organisation politique — confédéral, fédératif et unitaire — ont tendance à constituer un continuum plutôt qu'une juxtaposition de catégories bien distinctes. Et dans tout essai de catégorisation d'un système d'organisation politique, il est important de considérer non seulement le texte de la constitution, mais aussi l'ensemble des pratiques et processus politiques réels. Il faut se demander si un système opère vraiment selon le mode fédératif, peu importe les dispositions formelles de la constitution et la terminologie qu'on peut y trouver.

Ayant défini ce qu'est un «système fédératif», on peut voir qu'il y a dans le monde contemporain un grand nombre de systèmes de ce type. Le nombre exact peut varier quelque peu selon que l'on utilise une définition plus ou moins étroite, mais on compte aujourd'hui quelque dix-neuf pays fédératifs, ou du moins qui disent l'être. En Amérique du Nord: États-Unis et Canada. En Amérique latine: Mexique, Argentine, Brésil et Venezuela. En Europe: Suisse, Allemagne, Autriche, Tchécoslovaquie, et jusqu'à récemment encore, URSS et Yougoslavie. En Asie et dans le Pacifique: Australie, Inde, Malaisie, Pakistan et Comores. En Afrique et au Moyen-Orient: Nigéria et Émirats Arabes Unis. Soulignons que cinq des six plus grands pays du monde comptent parmi ces dix-neuf fédérations, le sixième étant la Chine. Daniel Elazar a aussi relevé vingt-un autres pays qui, même s'ils ne sont pas formellement des fédérations, ont des structures politiques qui comportent certaines des caractéristiques fondamentales du fédéralisme. Parmi les plus importants d'entre ceux-ci, on trouve: Belgique, Birmanie, Chine, Colombie, Italie, Japon, Afrique du Sud, Espagne, Tanzanie et Royaume-Uni. Il semble donc que le fédéralisme, en tant que forme d'organisation politique ou comme élément structurel d'un autre régime, n'est pas l'exception à la règle, mais peut-être bien le mode d'organisation politique le plus usité dans le monde d'aujourd'hui. De plus, il y a un certain nombre d'expériences récentes d'utilisations intéressantes et

innovatrices du modèle fédératif comme réponse à des problèmes qui affectent de grands ensembles ou un pays en particulier. C'est l'une des raisons qui ont amené le Comité organisateur à inclure la Belgique et la Communauté européenne parmi les fédérations étudiées au cours de ce Colloque. De toute évidence, nous ne pouvions pas inclure chacun des quelque quarante pays que je viens de mentionner. Il fallait s'en tenir à un nombre qui permette la discussion. Mais je crois que nous aurons un point de vue intéressant sur la question du fonctionnement de l'enseignement supérieur de la part de la Belgique et de la Communauté européenne, point de vue que les formules fédératives plus traditionnelles ne nous apporteraient pas nécessairement.

Toutes les fédérations considérées ici sont nées dans des conditions qui se ressemblent dans certains de leurs aspects les plus importants. En effet, elles sont le fruit du désir de bénéficier à la fois des avantages propres aux grandes et aux petites entités politiques. Les atouts les plus intéressants que possèdent les grands ensembles politiques sont un plus grand marché commun, une plus grande influence sur la scène internationale et une plus grande sécurité, notamment par le moyen d'une défense commune. Une image qui m'est toujours restée à l'esprit est celle qu'utilisaient les partisans de la création de la Fédération des Antilles. Ils disaient que former une fédération, c'était comme lier ensemble plusieurs petits bâtons. Chaque bâton seul est facile à casser, mais attachés ensemble, ils deviennent très résistants. Les petits ensembles politiques ont également des atouts intéressants: ils sont sensibles à l'électorat et plus près de leurs citoyens, reflètent un caractère régional distinct et expriment une particularité ethnique, linguistique ou culturelle fortement enracinée dans l'histoire. La solution fédérative permet donc — en principe du moins — de concilier ces deux types d'avantages en institutionnalisant une entente contractuelle où la souveraineté, pour utiliser la terminologie juridique traditionnelle, est divisée et répartie entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des entités constituantes. Le fédéralisme apparaît donc être une technique d'organisation politique permettant de combiner unité et diversité. Pour ce qui est des systèmes fédératifs que nous étudions ici, ils partagent un certain nombre de traits importants que je vais maintenant énoncer brièvement.

Le premier de ces traits communs est que tous ces systèmes ont au moins deux ordres de gouvernement, constitués de droit en vertu de la constitution et agissant directement sur leurs citoyens. Le gouvernement fédéral est composé de représentants élus directement par l'électorat de toute la fédération; il est autorisé à adopter des lois qui affectent directement tous les citoyens et a pouvoir de lever des impôts applicables à l'ensemble de la fédération. (La Communauté européenne, étant une confédération, ne se conforme pas parfaitement à ce modèle.) De la même manière, au niveau des entités constituantes — provinces, états, cantons, laënders ou républiques — les gouvernements sont directement élus par leur propre électorat et agissent directement sur lui en

adoptant des lois et en levant des impôts. Le point essentiel est qu'aucun des deux ordres de gouvernement n'est subordonné à l'autre ou ne détient son autorité de l'autre. Les deux détiennent leur autorité propre d'un contrat constitutionnel où sont établis les compétences respectives des gouvernements constitutifs et du gouvernement fédéral.

Un second trait commun, qui découle du premier, est que dans toutes ces fédérations les ressources et les pouvoirs exécutif et législatif sont répartis de manière formelle entre les deux ordres de gouvernement. La nature des pouvoirs et la façon de les répartir ne sont pas nécessairement uniformes mais, dans tous les cas, il existe une répartition formelle des ressources et de l'autorité législative et exécutive.

Troisièmement, toutes ces fédérations ont une constitution écrite qui établit les compétences et les ressources des deux ordres de gouvernement. C'est là l'élément contractuel dont j'ai déjà parlé, duquel les deux ordres de gouvernement détiennent leur autorité. Et puisque ni l'un ni l'autre n'est subordonné à l'autre, il s'en suit que la constitution — qui établit leurs pouvoirs respectifs — doit être ainsi faite qu'elle ne puisse être modifiée de façon unilatérale par l'un ou l'autre des partenaires. On voit bien que s'il devait en être autrement, l'ordre de gouvernement ayant pouvoir d'amender unilatéralement la constitution aurait en fait un pouvoir supérieur. Nous avons autrefois au Canada une situation unique à cet égard, puisque le pouvoir d'amender notre constitution appartenait au gouvernement de Westminster. Nous sommes devenus une fédération beaucoup plus normale depuis le rapatriement de la constitution en 1982, les amendements constitutionnels requérant normalement le consentement du Parlement fédéral et de sept législatures provinciales représentant au moins 50% de la population totale du pays.

Un quatrième trait commun à ces fédérations, et il s'agit d'un élément important, est le besoin d'un arbitre pour trancher les litiges entre les deux ordres de gouvernement. Dans la plupart des fédérations, cet arbitre est une cour suprême ou une cour constitutionnelle. Mais la Suisse possède une institution unique, du moins pour ce qui concerne les litiges relatifs à l'exercice de l'autorité fédérale. L'arbitre suprême n'est pas une cour de justice ou un tribunal, mais l'électorat lui-même par voie de référendum législatif: les législations fédérales faisant l'objet d'un litige peuvent être contestées et en dernier recours soumises à un référendum qui décidera de leur validité.

Une cinquième caractéristique commune à ces fédérations est que les institutions du gouvernement central sont ainsi faites que dans le processus d'élaboration des politiques nationales, les intérêts des minorités et des entités constituantes distinctes bénéficient d'une influence particulière ou d'un poids spécial, cela de manière à éviter qu'elles ne soient systématiquement écrasées par une majorité nationale. Ce résultat est généralement obtenu grâce à un assemblée législative bicamérale où, dans la seconde chambre, les entités

constituantes se voient conférer un poids égal ou pondéré. Souvent on ajoute à cela divers mécanismes de poids et contrepoids dont la fonction est de permettre aux intérêts régionaux de se manifester pleinement.

Finalement, le sixième trait commun aux fédérations qu'il faut mentionner, est l'interdépendance inéluctable des deux ordres de gouvernement et le besoin qui en découle de pratiques et d'institutions, qu'on pourrait appeler «arrangements consensuels», dont la fonction est de faciliter interaction, collaboration et coordination. Kenneth Wheare, qui est l'un des pionniers de l'étude comparative des fédérations (j'ai eu le privilège d'être l'un de ses étudiants au doctorat il y a de cela plusieurs années) disait qui si les deux ordres de gouvernement d'une fédération devaient être des partenaires, en ce sens que l'un ne devait pas être subordonné à l'autre, alors il était nécessaire qu'ils soient indépendants l'un par rapport à l'autre. En d'autres termes, si la dépendance par rapport à un autre ordre de gouvernement implique nécessairement un rapport de subordination, il va de soi que les gouvernements membres d'une fédération doivent être indépendants. On imagine souvent que cela implique que les deux ordres de gouvernement fonctionnent comme dans des compartiments étanches. Il n'en est rien. Les experts qui ont étudié le fonctionnement de diverses fédérations ont en effet constaté que les deux ordres de gouvernement dans ces systèmes fédératifs ont entre eux des rapports d'interdépendance, et cela à compter du moment même de leur création. C'est ce que Daniel Elazar a pu observer dans l'ouvrage qu'il a publié il y a déjà plusieurs dizaines d'années sur les premières années de la fédération étatsunienne. Garth Stevenson, dans une étude récente de la fédération canadienne, arrive à la même conclusion. Le niveau d'interdépendance est vraisemblablement plus élevé aujourd'hui qu'il y a cent ou deux cent ans, mais il n'en reste pas moins que, depuis l'origine, il était inévitable que les deux ordres de gouvernement soient interdépendants, du moins dans certains domaines. C'est pourquoi j'estime qu'il est juste de dire que ce n'est pas l'indépendance des deux niveaux de gouvernement qui prédomine dans les systèmes fédératifs, mais leur dépendance mutuelle ou leur interdépendance. Comment concilier cela avec la notion de non-subordination ou celle de coordination? La réponse est qu'il existe une alternative logique à la simple dépendance. La première possibilité, c'est l'indépendance des deux ordres de gouvernement. La seconde est leur dépendance mutuelle ou interdépendance, où l'un des niveaux n'est pas seul dépendant de l'autre, mais où les deux dépendent l'un de l'autre. Je pense qu'en pratique chaque fédération en est venue à comprendre que ce type d'interdépendance était l'un de ses éléments essentiels.

Ces caractéristiques communes étant, qu'elles en sont donc les implications pour ce qui fait l'objet de notre Colloque, le fonctionnement de l'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs? C'est le sujet même du Colloque et je me contenterai donc d'indiquer quelques pistes de réflexion. En général dans

les fédérations, où les pouvoirs sont partagés, l'enseignement supérieur est l'un des domaines intéressant les deux ordres de gouvernement. Dans la plupart des fédérations, on considère généralement qu'il convient de confier la juridiction sur l'éducation en tant que telle aux provinces. Mais la simple application de cette solution à l'enseignement supérieur a tendance à créer des problèmes particuliers. L'enseignement supérieur joue de toute évidence un rôle important dans le développement des cultures et des traditions historiques distinctives des entités constituantes. La pression sera donc toujours très forte pour que l'enseignement supérieur soit contrôlé par les gouvernements constitutifs, en particulier dans les fédérations multilingues ou multiculturelles. Mais l'enseignement supérieur ayant une fonction clé pour ce qui est de la formation des ressources humaines et de la recherche dont les États ont besoin pour demeurer compétitifs sur la scène économique internationale, il y aura également des pressions pour que l'État fédéral y joue un rôle. En d'autres termes, le rôle fédéral est lié aux besoins en main d'oeuvre hautement qualifiée nécessaire à la compétitivité internationale du pays, à son développement économique et à son bien-être. Il est également lié aux investissements considérables que requièrent la science moderne et la formation dans une société fondée sur le savoir. L'enseignement supérieur est donc l'un de ces domaines des systèmes fédératifs où existent des tensions quant à la meilleure façon de partager les pouvoirs entre le gouvernement central et les gouvernements des provinces ou états.

Autrefois, l'enseignement supérieur était généralement considéré comme appartenant au domaine de l'éducation entendue au sens large. Il est donc très fréquent que dans les fédérations plus anciennes la juridiction dans ce domaine ait été confiée aux provinces ou états. Mais avec le temps, dans presque tous les cas, l'État fédéral a été amené à utiliser son pouvoir de dépenser pour intervenir en faveur des états (ou provinces), des établissements ou encore des étudiants. Par contre, dans bon nombre des fédérations d'origine plus récente, la responsabilité constitutionnelle pour l'enseignement supérieur est attribuée séparément des autres domaines de l'éducation. Le plus souvent, on en a fait une compétence constitutionnelle concurrente, et dans quelques cas même, une compétence fédérale exclusive. On voit donc clairement que dans la pratique et quels que soient les arrangements constitutionnels formels, l'enseignement supérieur est un domaine où les deux ordres de gouvernement doivent collaborer et coopérer, autant dans les anciennes fédérations où l'enseignement supérieur n'est pas distingué de l'éducation en général et est une responsabilité des états ou provinces, que dans les plus nouvelles où la juridiction est souvent concurrente.

DIFFÉRENCES ENTRE SYSTÈMES FÉDÉRATIFS

Cette assertion très générale étant faite, j'aimerais maintenant parler des différences importantes qui existent entre les divers systèmes fédératifs, différences qui ont une incidence sur le fonctionnement de leurs systèmes d'enseignement supérieur.

Parmi elles, il y a d'abord les différences dans les conditions sociales ambiantes, c'est-à-dire, les différences dans le niveau d'homogénéité et de diversité sociales. La relative homogénéité linguistique et culturelle des États-Unis, de l'Australie, de l'Allemagne ou de l'Autriche par exemple — cela sans nier qu'il existe également des facteurs de diversité liés aux conditions historiques ou autres — les démarque nettement de pays comme le Canada, la Suisse, l'Inde, la Malaisie, le Nigéria, l'ex-URSS ou la Yougoslavie, qui sont des fédérations multilingues, multiculturelles ou même multinationales où se trouvent réunis des groupes sociaux fortement différenciés. Le degré de diversité a une grande influence sur la nature et l'ampleur de l'intégration politique qu'il est possible de réaliser et, en conséquence, sur les politiques relatives à l'enseignement supérieur. L'enseignement supérieur est un facteur très important pour le développement culturel. C'est donc un domaine auquel s'intéressent de façon particulière les différents groupes culturels, linguistiques, ethniques ou nationaux présents dans ces fédérations, ce qui ne manque pas de constituer une source de tension quant aux rôles que devraient jouer le gouvernement fédéral et les gouvernements des états ou provinces. Il y a également des différences quant au nombre et à la taille relative des groupes linguistiques et quant à l'importance même des questions linguistiques. La polarisation semble plus forte dans les pays où l'on compte seulement deux groupes principaux — comme au Canada, en Belgique et au Pakistan (avant la partition) — que dans les fédérations multilingues comme la Suisse. Une autre source de différences entre les fédérations est la mesure dans laquelle les clivages sociaux ont ou n'ont pas des effets cumulatifs. Dans le cas de la Suisse par exemple, on a pu soutenir que, historiquement, l'un des facteurs ayant permis au pays de demeurer uni malgré sa diversité est le fait que les divers clivages sociaux — langues, religions, etc. — ne coïncident pas mais s'entremêlent. C'est du moins ce que pensent des observateurs étrangers. Certains cantons sont français et catholiques, d'autres français et protestants, alémaniques et catholiques, alémaniques et protestants, et ainsi de suite. Les alliances entre cantons ont donc tendance à varier selon les enjeux des différents débats politiques, ce qui diminue d'autant les risques de polarisation cumulative. Dans d'autres fédérations par contre, les caractéristiques distinctives des entités constituantes ont tendance à se renforcer les unes les autres plutôt qu'à s'équilibrer, ce qui accentue les divisions et rend plus ardue la recherche de

solutions aux problèmes communs. L'histoire du Canada et celle du Pakistan en sont peut-être les meilleures illustrations.

En plus des différences dans le tissu social, les différences structurelles ont aussi une incidence sur les orientations que l'on peut imprimer aux politiques publiques dans une fédération. Il y a tout un éventail de différences, dont par exemple le nombre des entités constituantes, la taille de leur population et leur richesse. Il y a d'énormes différences entre les États-Unis (50 États) et la Suisse (26 cantons), d'une part, et l'Australie (6 États) et le Canada (10 provinces) d'autre part quant au poids relatif et à l'influence de chacune des entités constituantes sur la scène nationale ou dans les relations intergouvernementales. Les Canadiens, habitués au cours des quelques années antérieures à 1990 à ce que le premier ministre fédéral et ceux des dix provinces se réunissent trois ou quatre fois par an, ont donc été fort surpris de lire dans la presse l'année dernière que la conférence qui réunissait alors le président des États-Unis et les gouverneurs des États — pour discuter d'éducation — était seulement la troisième rencontre semblable jamais tenue dans toute l'histoire américaine. On peut facilement voir qu'avec 50 gouverneurs, pareille réunion risque d'être plus laborieuse qu'une conférence des sept premiers ministres australiens ou des onze canadiens. Si le nombre des entités joue sur le type et la nature de leurs rapports, il en va certes de même pour leur population et leur richesse respectives. Il y a en effet d'énormes différences dans la taille des entités constituantes. La Californie, par exemple, est plus peuplée que le Canada tout entier, alors que la province de l'Ontario a une population bien plus grande que la Suisse. Si on compare le plus petit des cantons suisses à la Californie, qui se classe sixième ou septième au monde pour ce qui est du produit intérieur brut, il est évident qu'on se trouve en face d'entités constituantes très différentes. Ce que j'essaie de dire, c'est que le type d'activités que des unités constituantes peuvent entreprendre ou maintenir peut varier énormément selon qu'il s'agit de 26 cantons relativement petits comme en Suisse, ou d'un état comme la Californie. Il y a quelques années, Martin Trow, qui est l'un des participants au Colloque et qui vient lui-même de Californie, a décrit les différents ordres du système d'enseignement supérieur existant à l'intérieur de la Californie et montré le caractère fédératif de ce système. Cela est très différent de la situation des provinces de certaines fédérations ou de certains des cantons suisses qui n'ont ni la population ni les ressources pour maintenir ne fût-ce qu'une seule université. Il est évident que ces différences de population et de richesse ont un effet direct sur le rôle que le gouvernement fédéral et les gouvernements des entités constituantes sont appelés à jouer en matière d'enseignement supérieur.

En plus de différences dans la taille absolue des entités constituantes, il existe également des variations frappantes dans certaines fédérations quant à la taille et à la richesse relatives des entités. La Californie, pour reprendre cet exemple,

est l'un des plus grands états mais sa population ne représente que 10% de toute la population américaine. Au Canada, 37% de la population se trouve en Ontario, et si on ajoute à cela les 25% qui habite le Québec, on peut voir comment le poids démographique relatif de ces deux provinces peut affecter la dynamique politique du système fédéral canadien et influencer sur la nature des négociations interprovinciales et sur les arrangements qui peuvent en découler.

On constate aussi des différences entre les fédérations représentées ici pour ce qui est des compétences attribuées à chacun des ordres de gouvernement. Au Canada, l'accord constitutionnel original de 1867 (articles 91 et 92) a été conçu de telle manière que la plupart des domaines soient de compétence exclusive de l'un ou de l'autre ordre de gouvernement, et seuls les domaines de l'agriculture et de l'immigration y sont reconnus comme étant de juridiction législative concurrente. En conséquence, dans les nombreux domaines où les juridictions fédérale et provinciale sont nécessairement interreliées, nous avons dû en arriver à des accords de fait quant au partage des responsabilités. Dans d'autres fédérations par contre, de nombreux domaines sont formellement reconnus comme étant de juridiction concurrente. Les États-Unis et l'Australie sont les exemples les plus souvent cités à cet égard, mais peut-être l'Allemagne est-elle le cas de ce type le plus extrême. En Allemagne, en fait, il y a plusieurs variétés de juridictions concurrentes, dont entre autres des domaines où sont définies les «tâches communes» du gouvernement fédéral et des *laender*. Plus encore, en Allemagne, comme en Suisse d'ailleurs, il existe de vastes domaines où la juridiction législative est fédérale, mais où la responsabilité administrative, établie constitutionnellement, appartient aux *laender* (ou aux cantons). Un tel aménagement des compétences a des répercussions sur la nature des ententes qu'il est possible de conclure et sur les rôles que les différents gouvernements peuvent jouer par rapport à l'enseignement supérieur.

Une autre caractéristique importante du mode d'attribution des compétences est son degré d'asymétrie, c'est-à-dire, la mesure dans laquelle toutes les entités constituantes se voient attribuer la même autonomie ou les mêmes responsabilités. L'exemple le plus extrême d'asymétrie est celui de la Malaisie, où Sabah et Sarawak, deux états situés sur l'île de Borneo, ont des responsabilités très différentes des autres états de la fédération. Je mentionne cette caractéristique, l'asymétrie, en particulier parce que l'une des questions les plus brûlantes au Canada ces dernières années, surtout au cours des débats sur l'Accord du lac Meech et encore aujourd'hui, a été de savoir si la répartition des pouvoirs devait être identique pour tous les membres de la fédération. Certains au Canada croient que c'est une caractéristique fondamentale du fédéralisme que le partage des pouvoirs soit identique dans toutes les provinces et que toutes les provinces soient égales entre elles. Il est certain que le partage uniforme des pouvoirs est plus fréquent que le partage asymétrique. Toutefois, on ne peut pas dire que c'est là une caractéristique constitutive des fédérations

puisque, en effet, il existe des systèmes fédéraux passablement asymétriques. La Malaisie est le cas le plus patent, mais il y en a beaucoup d'autres, quoique à un moindre degré. L'Inde est un bon exemple. L'existence d'asymétries dans le partage des responsabilités a pour corollaire qu'il n'y pas nécessairement uniformité ni dans les rôles respectifs des deux ordres de gouvernement, ni dans les rapports qu'ils entretiennent entre eux.

Il existe également des différences dans la nature des institutions centrales de nos fédérations. À ce chapitre, je crois qu'il faut particulièrement noter la différence qui existe entre les fédérations à régime parlementaire, c'est-à-dire là où les membres du cabinet sont responsables devant le parlement, et celles qui ont un exécutif présidentiel ou collégial. Cette différence est importante à cause des répercussions différentes de ces régimes sur la discipline de parti, sur le rôle des partis politiques et sur la mesure dans laquelle les intérêts régionaux trouvent à s'exprimer plus ou moins adéquatement au moment de l'élaboration des grandes politiques nationales. Ce qui est particulièrement important ici ce sont les répercussions qu'un régime où le cabinet est responsable devant la première chambre peut avoir sur le rôle et l'influence de la seconde chambre, dans ce sens que la discipline de parti peut dominer dans la seconde chambre également alors même que l'une de ses fonctions est de représenter les intérêts régionaux. Les fédérations à régime parlementaire représentées ici sont le Canada, l'Australie et l'Allemagne. Toutefois, le Bundesrat allemand est une institution fédérale unique puisque, en effet, il réserve une place au fédéralisme exécutif à l'intérieur même des institutions nationales en permettant aux représentants des gouvernements des entités constituantes d'y avoir voix au chapitre

La nature de l'arbitre constitutionnel suprême varie aussi dans nos fédérations. Dans certaines fédérations, en particulier à cause du fait qu'il est très ardu de modifier une constitution, on en est venu à dépendre énormément des tribunaux pour faire l'examen de la constitutionnalité des lois et pour adapter le pacte constitutionnel aux nouvelles réalités. À cet égard, la Suisse est peut-être, parmi les pays représentés ici, celui dont la procédure d'amendement constitutionnel est la plus ouverte et la plus souple. De plus, sa procédure de référendum législatif confère le rôle d'arbitre à l'électorat lui-même plutôt qu'au pouvoir judiciaire.

Finalement, la manière dont la collaboration intergouvernementale est institutionnalisée diffère également. Dans les fédérations à régime parlementaire, les relations entre gouvernements ont tendance à être principalement des relations entre les exécutifs. Il est vrai que le fédéralisme exécutif a été sévèrement critiqué au Canada au cours des dernières années, mais il n'en demeure pas moins qu'ici, comme en Australie et en Allemagne, c'est le modèle typique des relations intergouvernementales. Dans le cas allemand, le fédéralisme exécutif a été institutionnalisé dans le Bundesrat. Par contre, dans

des pays à régime présidentiel comme les États-Unis où il existe plusieurs centres de décision dans chacun des ordres de gouvernement, les relations intergouvernementales revêtent un caractère très différent. La plus grande partie des rapports entre les gouvernements se forgent à la suite non pas de négociations entre les exécutifs, mais par le truchement du Congrès, de ses comités et du lobbying des intérêts intergouvernementaux au Congrès. Et il y a aussi la tradition suisse des consultations fréquentes et variées sur les questions intergouvernementales.

En étudiant ces différences institutionnelles entre les fédérations, il vaut la peine de s'attarder à deux grandes questions que nous trouvons particulièrement importantes au Canada, mais qui ne sont pas uniques à notre situation. La première est celle de la variation dans le degré de centralisation ou de décentralisation dans les fédérations. Même si je suis entièrement d'accord avec Daniel Elazar pour considérer que la «non-centralisation» est la caractéristique constitutive des fédérations, on se réfère souvent aux notions de centralisation et de décentralisation pour décrire les variations dans le degré de concentration des pouvoirs dans l'un ou l'autre ordre de gouvernement. Et de toute évidence, il existe des variations entre nos fédérations dans l'étendue des pouvoirs conférés à un ordre de gouvernement donné. Ces variations reflètent les caractéristiques géographiques des fédérations de même que leur plus ou moins grande diversité sociale. Par exemple, l'un des facteurs qui jouent sur la situation du Canada est l'alignement des provinces d'est en ouest, comme un collier de perles, et le fait que la vaste majorité de la population se trouve concentrée dans une mince bande d'au plus 150 kilomètres de large le long de la frontière américaine. C'est une situation très différente de celle des États-Unis où les états ne sont pas placés en rang d'oignons, si j'ose dire, mais forment plutôt une immense mosaïque. On ne devrait donc pas s'étonner qu'au Canada il soit si souvent question du centre et de la périphérie, parce que les habitants de la Colombie-Britannique et de Terre-Neuve se sentent véritablement à la périphérie et bien loin d'Ottawa. C'est ainsi que, dans ce pays, on pense généralement que le cœur de la fédération se trouve également dans son centre géographique, sentiment renforcé par le fait que dans le centre se trouvent les deux plus grandes provinces, alors que les plus petites sont aux extrémités est et ouest. C'est certes là une situation très différente de celle d'autres fédérations où les entités constituantes ne sont pas alignées de la sorte géographiquement.

La deuxième question est celle de la symétrie (ou de l'asymétrie). La plupart des auteurs postulent que la symétrie est la norme. Et dans les faits, c'est bien la norme, mais ce n'est pas une règle absolue. C'est ainsi que dans toutes les fédérations, il existe une grande asymétrie en ce qui concerne la richesse des différentes entités constituantes et les caractéristiques de leurs populations respectives. La mesure dans laquelle les asymétries économique et démographique doivent trouver leur reflet dans les institutions politiques et

dans le pacte constitutionnel est certes l'une des questions dont on débat actuellement au Canada. Et c'est une question dont il est important de tenir compte quand on étudie l'enseignement supérieur, puisqu'en effet la question se pose de savoir si enseignement et recherche peuvent être maintenus à un même niveau dans chacune des entités constitutives. Si cela n'est pas possible, il peut alors y avoir nécessité pour le gouvernement fédéral d'intervenir afin de venir en aide aux provinces ou états qui n'ont pas les moyens de maintenir un système d'enseignement supérieur ou de recherche qui soit de même calibre que celui que l'on trouve chez leurs voisins. Il peut même arriver, si les entités sont vraiment très petites, comme certains des cantons suisses, que certains des gouvernements ne puissent pas eux-mêmes financer ne fût-ce qu'une seule université ou un seul grand centre de recherche. Dans de telles situations, la seule solution pourra être des établissements nationaux ou encore des institutions financées conjointement par plusieurs gouvernements.

Au sujet des différences entre les fédérations, j'aimerais dire quelques mots sur l'importance des nouvelles formes de fédéralisme et des régimes hybrides. Je l'ai dit déjà, les bâtisseurs de pays et les gouvernants ne se préoccupent pas beaucoup des catégories formelles établies par les politicologues ou les constitutionnalistes. Dans notre époque post-moderne, il est bien évident qu'avec l'érosion de l'État-nation (par le haut et par le bas), la place de plus en plus grande des organisations internationales, et les pressions pour que les identités et la diversité soient mieux reconnues, de nouvelles structures politiques sont en voie d'élaboration. Je crois qu'il sera très important que nous portions attention à certaines de ces mutations et à ces nouvelles idées, de manière à ce que nous soyons mieux en mesure de faire face aux problèmes avec lesquels les fédérations traditionnelles sont aux prises.

Il reste maintenant à nous demander comment les nombreuses configurations différentes dont je viens de parler peuvent affecter les politiques publiques en matière d'enseignement supérieur. En premier lieu, le degré de centralisation ou de décentralisation existant dans une fédération affectera les politiques qui pourront être adoptées relativement à l'organisation de l'enseignement supérieur. Par exemple, on peut s'attendre à ce qu'il y ait des différences entre le Canada et l'Australie quant aux politiques et à l'organisation de l'enseignement supérieur, considérant que parmi les fédérations représentées ici, ces deux pays sont peut-être les deux cas extrêmes sur l'échelle de la centralisation ou de la décentralisation relative. C'est ainsi que dans un exposé qu'il faisait l'année dernière lors d'une conférence semblable à celle-ci, Robert Smith (qui est avec nous aujourd'hui) a pu parler de fédéralisme «dur» et de fédéralisme «mou» pour caractériser les différences qui existent entre le Canada et l'Australie pour ce qui concerne le rôle joué par le gouvernement fédéral dans le domaine de l'enseignement supérieur. Ces différences ne tiennent pas seulement à des facteurs intrinsèques à l'enseignement supérieur: elles reflètent le

caractère même du fédéralisme ambiant. C'est dire que si nous voulons comprendre les différences qui existent entre nos fédérations en matière d'enseignement supérieur, il nous faut comprendre les différences fondamentales qui existent entre les fédérations elles-mêmes et tenir compte des facteurs sociaux et politiques qui ne peuvent manquer d'influer sur les politiques de l'enseignement supérieur.

Deuxièmement, le caractère même d'une fédération influera sur l'intensité de la collaboration ou la concurrence qui pourra exister entre les divers ordres de gouvernement. À ce titre, c'est peut-être en Allemagne et en Suisse que la collaboration intergouvernementale est la plus étroite. Il existe dans ces deux pays un type de collaboration intergouvernementale qu'on pourrait appeler «fédéralisme interdépendant», cela tenant en partie au fait que l'un des ordres de gouvernement y détient les pouvoirs législatifs alors que l'autre est responsable de la gestion de l'enseignement supérieur. Dans le cas allemand, il y a également des responsabilités communes et des lois-cadres. Cela illustre de quelle manière la configuration générale de la répartition des pouvoirs dans une fédération influe sur le type de collaboration qui pourra exister entre les différents ordres de gouvernement.

LE FÉDÉRALISME DANS LE CONTEXTE CONTEMPORAIN

Je conclurai avec un bref commentaire sur la façon dont le fédéralisme s'adapte aux conditions contemporaines. Comme toile de fond pour le reste de nos débats, j'ai parlé des caractéristiques communes à nos fédérations, mais aussi des différences entre elles qui influent sur le fonctionnement et l'organisation des systèmes d'enseignement supérieur. Dans la conjoncture actuelle, cette dernière question revêt de plus en plus d'importance. En fait, elle me semble à la fine pointe du développement de nos fédérations.

Dans un article paru en 1939, «The Obsolescence of Federalism», Harold Laskey déclarait que l'ère du fédéralisme était révolue. Il croyait que le fédéralisme traditionnel — rigide, légaliste, conformiste et aux fonctions bien compartimentées — serait incapable de s'adapter au capitalisme géant et de fournir aux États les moyens d'intervention massive dont ils auraient besoin à l'avenir. Les tendances historiques à cette époque semblaient aller dans le sens d'une concentration des pouvoirs entre les mains du gouvernement central des États-nations, ce qui paraissait incompatible avec l'essence même du fédéralisme. C'est ce qui ressort également des écrits publiés par Kenneth Wheare dans les vingt années suivant la Seconde Guerre mondiale.

Mais en fait, au cours des 40 dernières années, on a vu proliférer les expériences fédératives en Europe, en Afrique, en Asie et dans les Amériques. Et nombre de ces nouvelles fédérations étaient multinationales. Contrairement à ce que l'on avait prévu, l'évolution dans les pays développés comme dans les

pays en voie de développement a été telle que les changements en matière de transports, de communications sociales, de technologie et d'organisation industrielle poussent à la création non seulement d'États plus grands, mais aussi d'États plus petits. En effet, on peut soutenir que, dans le monde contemporain, il existe deux grandes tendances «lourdes», foncièrement interdépendantes, mais parfaitement distinctes et souvent opposées. L'une est la volonté de construire un État moderne efficace et dynamique, et l'autre le désir d'affirmer son identité. La première reflète des objectifs et des valeurs que l'on trouve aujourd'hui dans la plupart des sociétés, occidentales comme non-occidentales: recherche du progrès, d'un meilleur niveau de vie, de justice sociale et d'une place sur la scène internationale, de même qu'une conscience de plus en plus vive de l'interdépendance des nations dans un monde où les innovations technologiques rendent possibles autant la destruction de la civilisation qu'une collaboration à l'échelle planétaire. Développement économique et recherche de la sécurité poussent donc à constituer de grandes entités politiques. Mais le désir d'entités politiques plus petites, souveraines, plus sensibles aux besoins de chacun, qui permettent de mieux exprimer l'attachement de l'individu à une communauté par des liens religieux, linguistiques ou culturels, ou par des traditions ou des pratiques sociales communes, est une tendance tout aussi puissante et influente dans notre monde contemporain. En d'autres termes, tout ce qui pousse une communauté à affirmer son identité et à vouloir se gouverner elle-même. Si on voulait résumer tout cela en une seule phrase, on pourrait dire que la perfection dans le monde d'aujourd'hui consisterait à pouvoir être à la fois grand et petit.

Ce qui caractérise les dernières années de ce siècle, c'est que ces tendances lourdes, apparemment contradictoires, se sont toutes deux renforcées. Il semble bien que nous soyons soumis à des pressions d'intégration et de désintégration tout à la fois. On voit s'établir des associations et des entités supranationales — la Communauté européenne en est un bon exemple — mais en même temps, le nombre des petits États s'accroît alors qu'augmentent les pressions menant à la désintégration des grands ensembles. L'histoire récente en Europe de l'Est et dans ce qui fut l'URSS et la Yougoslavie montre bien la force de ces tendances. Ce que la solution fédérative offre, et c'est ce qui explique sa popularité, est une méthode d'organisation politique permettant de concilier ces pressions apparemment contradictoires. Le fédéralisme permet à un gouvernement commun d'agir pour certaines fins, et aux gouvernements des entités régionales d'agir de façon autonome dans d'autres cas, et cela dans un cadre d'interdépendance des deux ordres de gouvernement. Tout cela est d'une grande importance pour l'enseignement supérieur, puisque les politiques dans ce domaine sont elles-mêmes soumises aux pressions qui affectent les systèmes fédératifs.

Il existe une seconde caractéristique du monde contemporain que ce Colloque ne doit pas non plus perdre de vue. Il s'agit des effets de la globalisation par l'information, c'est-à-dire, du passage d'une économie industrielle à une économie fondée sur le savoir. Aujourd'hui, la plus grande partie des nouveaux emplois sont créés dans les secteurs du transfert et de l'utilisation de l'information plutôt que dans celui du traitement des matières. Nous vivons donc à une époque où les sociétés s'inquiètent de leur position concurrentielle internationale (le mot à la mode des années 90) et se préoccupent de plus en plus de productivité et de prospérité, productivité et prospérité devenant sans cesse davantage tributaires de la manière dont chacun de nos pays saura utiliser l'intelligence du savoir et de la technologie, plutôt que les muscles des travailleurs et la puissance des machines. L'enseignement supérieur, qui produit le savoir et ceux qui sont capables de s'en servir, est donc devenu encore plus important dans chacune de nos fédérations. Par leur contenu, bien sûr, savoir et enseignement supérieur ont toujours eu un caractère international: la connaissance est universelle. Mais sur le plan du rapport avec les institutions politiques, on a traditionnellement considéré que le savoir était une activité individuelle pouvant être pratiquée localement ou peut-être bien dans le cadre d'une région donnée. Il ne faut donc pas s'étonner qu'au XIX^e siècle on ait pensé que l'enseignement supérieur était l'affaire du secteur privé et que la responsabilité pouvait en être laissée aux états ou aux provinces. Mais aujourd'hui, enseignement et recherche sont devenus des facteurs économiques clés, et les universités l'outil ou le moyen principal grâce auquel nos sociétés acquièrent le savoir et, grâce à lui, confortent leur capacité de faire concurrence aux autres et garantissent leur prospérité. Comment s'étonner dès lors que toutes les questions relatives aux ressources humaines prennent dorénavant tant de place dans les relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces ou des états. La situation dans ce domaine est en fait typique des nouvelles directions que prennent les rapports intergouvernementaux dans nos fédérations.

On peut résumer en disant que, autrefois, on pouvait laisser le domaine de l'enseignement supérieur à la compétence des provinces ou des états, en faisant ici et là les exceptions nécessaires pour permettre au gouvernement fédéral de contribuer financièrement au développement de la science, une entreprise sans cesse plus complexe et coûteuse, ou de fournir aux états moins nantis les moyens d'offrir un enseignement supérieur de qualité comparable. Aujourd'hui, l'enseignement supérieur est une question de première importance pour chacune de nos fédérations, puisque c'est leur position concurrentielle et leur bien-être comme entités qui sont en jeu.

Mais quelle que soit l'importance prise par l'enseignement supérieur, il serait simpliste de dire qu'il faut maintenant en donner toute la responsabilité au gouvernement fédéral. En effet, on ne peut ignorer cette autre dynamique qui

anime nos sociétés contemporaines, et dont j'ai déjà parlé: le désir d'exprimer son identité à travers des entités politiques plus petites. Je ne pense pas seulement aux communautés locales, mais également aux gouvernements des provinces ou des états dans la mesure où ils peuvent mieux refléter l'identité propre des groupes ou des communautés distinctes. Pour ces communautés, l'enseignement supérieur est un moyen important de manifester leur identité. L'enseignement supérieur est donc plus qu'un facteur de bien-être national. C'est un facteur clé pour le maintien de la culture et de l'identité distinctives des entités constituantes des fédérations. Au Canada par exemple — pour le Québec, ou pour les Acadiens, ou pour les anglophones de Montréal ou pour les différentes communautés à travers le pays — l'enseignement supérieur est important non seulement en tant que entreprise servant le pays dans son ensemble, mais aussi parce que c'est une entreprise qui permet aux communautés de maintenir une place distincte dans la fédération.

Dans le domaine des ressources humaines, dont l'enseignement supérieur est une composante clé, on voit bien comment dans les fédérations existent et interagissent les diverses forces qui, dans le monde d'aujourd'hui, favorisent autant l'intégration que la diversité. Ces observations devraient amener les deux ordres de gouvernement non seulement à collaborer davantage entre eux mais aussi à reconnaître jusqu'à quel point l'enseignement supérieur dans une fédération est important autant pour le gouvernement fédéral que pour ceux des entités constituantes. Je dirai pour conclure que les questions dont nous débattons au cours de ce Colloque ont non seulement un grand intérêt pour la communauté universitaire de chacun de nos pays, mais sont aussi d'une importance capitale pour ce qui est du caractère distinctif, du bien-être et de l'équilibre de nos fédérations en tant que systèmes politiques.

Résumé des discussions

Les participants commencent par se demander si le gouvernement fédéral ne devrait pas jouer un rôle plus actif en matière d'enseignement supérieur et de recherche. Le cas échéant, quelle forme devrait prendre son intervention? Ron Watts préconise une forme de collaboration qui prenne en considération autant les intérêts nationaux que régionaux dans le domaine de l'enseignement supérieur. Au Canada, l'électorat s'inquiète de plus en plus du fait que le système éducatif ne prépare pas convenablement les Canadiens à affronter la concurrence, ni à faire face à l'interdépendance croissante des économies résultant de la mondialisation des marchés. On ne va toutefois pas jusqu'à demander que l'enseignement supérieur devienne une compétence fédérale. Se pose aussi la question de l'efficacité des subventions fédérales à l'enseignement supérieur, étant donné que le Canada est l'un des pays qui dépense le plus en ce domaine.

Conférer l'entière responsabilité de l'enseignement supérieur au gouvernement fédéral ne réglerait pas tous les problèmes, car cette solution ne tient pas compte des intérêts provinciaux et régionaux, ni de l'importance de l'enseignement supérieur pour l'identité culturelle locale. Il faut plutôt tenter d'instituer une collaboration efficace entre tous les intervenants dans les domaines des programmes d'études et de la recherche universitaires.

Un universitaire australien, Clifford Walsh, affirme qu'on ne doit pas chercher à trop différencier les intérêts économiques du fédéral, d'une part, et les intérêts culturels locaux, d'autre part, étant donné que les questions économiques intéressent aussi les pouvoirs locaux. Dans quels domaines et dans quelle mesure les deux ordres de gouvernement doivent-ils collaborer (p. ex. en matière de financement), compte tenu de leur intérêt commun face aux questions économiques? Suit une discussion sur l'importance de la compétitivité économique pour les gouvernements des provinces et des États, ainsi que sur les conséquences des différences linguistiques et culturelles, dans un même pays, sur les questions économiques. Le fédéralisme peut exacerber ces différences, si elles sont localisées. Au Canada, jouent à la fois les intérêts

économiques et culturels. D'autres pays fédératifs ne présentent pas de telles différences culturelles entre les régions.

Stefan Dupré parle de la nouvelle Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre, considérée comme une formule de collaboration innovatrice entre le gouvernement fédéral et les collectivités locales. Cet organe bipartite compte des représentants des travailleurs et du patronat. Avec l'aide d'autres organismes, il a pour objectif de voir à la création de comités semblables au niveau local dans tout le pays, capables de faire appliquer leurs décisions et d'engager des dépenses. Cette initiative procède de la constatation que le marché de la main-d'oeuvre demeure en grande partie local, donc que le gouvernement fédéral doit suivre les initiatives locales en matière de placement et de formation de la main-d'oeuvre. Jusqu'à maintenant, le gouvernement fédéral a cherché à orienter la formation technique en subventionnant les établissements d'enseignement dans des domaines déterminés par ses fonctionnaires locaux. Résultat: la formation technique ne se donne plus qu'en établissement, au détriment de la formation en entreprise et en cours d'emploi.

On aborde ensuite les questions d'ordre constitutionnel, plus précisément les conséquences d'une charte des droits sur l'enseignement supérieur, sur le partage des compétences et sur les ententes de financement. On discute aussi de la procédure de modification à la constitution utilisée par différentes fédérations. On observe des différences entre les chartes des fédérations. Au Canada, la Charte des droits et libertés est une innovation récente, qui domine et transforme le paysage politique depuis peu, tandis qu'aux États-Unis, les dix premiers amendements à la Constitution font partie du tissu politique depuis toujours. Pas de charte en Australie, bien qu'on discute de l'opportunité d'en établir une.

L'uniformité des droits garantis par une charte est une source de tensions. Cette uniformité peut porter atteinte à la capacité d'un système fédéral de concilier les divers intérêts et de favoriser la coexistence de différents groupes en son sein. Au Canada, les aspirations du Québec à un statut spécial, inscrit dans la Constitution, vont à l'encontre de la Charte. Une charte a aussi une incidence sur la mobilité des citoyens et sur l'enseignement supérieur. Elle peut limiter le traitement de faveur accordé par une province ou un État à ses propres citoyens. Les effets d'une charte dépendent bien évidemment de sa teneur. Au Canada, le Premier ministre de l'Ontario, Bob Rae, aimerait que soit élaborée une charte des droits économiques et sociaux. On disposerait ainsi de normes nationales applicables par les tribunaux. Certains participants estiment que ce n'est pas souhaitable. Il pourrait de plus s'avérer difficile de faire accepter par les provinces des normes nationales sur l'enseignement supérieur.

La procédure de modification de la constitution est plus souple dans certains pays, en particulier en Allemagne et en Suisse. Au Canada, le fédéral s'est servi de son pouvoir de dépenser pour accroître sa présence dans l'enseignement

supérieur, ce qui lui a permis d'agir sans modifier la constitution. Et ce qui lui laisse aussi la possibilité de se retirer de ce secteur à son gré. D'ailleurs, en vertu d'un programme actuel de réduction du déficit, le gouvernement fédéral a réduit ses paiements de transferts aux provinces, sous prétexte qu'il n'a aucune responsabilité constitutionnelle en matière d'éducation. Le fédéral considère que les ententes actuelles («Financement des programmes établis» ou «FPE») ont trait à des questions financières, non à l'éducation. Un fonctionnaire fédéral affirme que si l'enseignement postsecondaire devenait une compétence concurrente, le gouvernement fédéral serait plus enclin à participer à son financement. On réplique que le fédéral ne se gêne pas pour intervenir dans de nombreux domaines qui ne relèvent pas de sa compétence.

En Australie, l'enseignement supérieur est essentiellement une compétence concurrente. Bien que cette compétence ne relève pas de lui sur le plan constitutionnel, le gouvernement fédéral a pris en charge la plus grande partie du financement des universités par le jeu de l'article 96 de la Constitution et par l'usage de son pouvoir de dépenser. Les autres établissements d'enseignement postsecondaires sont subventionnés et dirigés principalement par les États. Cette dichotomie entrave la mise sur pied d'un système intégré. On se demande aussi quels rôles, responsabilités et structures administratives institutionnaliser, de manière à ce que tout l'enseignement postsecondaire devienne de facto une compétence concurrente.

L'enseignement supérieur est aussi une compétence partagée en Suisse, où l'on trouve huit universités cantonales et deux fédérales. Il en est résulté une asymétrie dans les ressources des universités, selon l'ordre de gouvernement ou le canton dont elles relèvent. Comme le financement est majoritairement assuré par les cantons, l'établissement d'une nouvelle université doit être approuvé par les citoyens des cantons, par voie de référendum, selon une procédure rigide. Ces référendums se soldent habituellement par une réponse négative, même si les gouvernements fédéral et cantonaux y sont favorables, étant donné que les contribuables ne sont pas désireux de payer la note,

Ron Watts demande lequel des trois modes de financement de l'enseignement supérieur employés par le Canada, les États-Unis et l'Australie pourrait être considéré comme le plus efficace. En Australie, pour la plus grande part, le gouvernement fédéral subventionne directement les établissements. Au Canada, le fédéral accorde une certaine aide aux étudiants. Mais en vertu des ententes de Financement des programmes établis (FPE) la majeure partie de l'argent est remise aux provinces sous forme de transferts inconditionnels. Les provinces distribuent ensuite ces fonds aux établissements. Cette entente est une source de friction entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Aux États-Unis, le financement provient principalement des étudiants. C'est un facteur important dans un système où les établissements sont dirigés par le secteur privé ou les États. Martin Trow, un universitaire américain, soutient que

cette dépendance des universités envers le marché favorise les consommateurs plutôt que les fournisseurs et confère un pouvoir politique important à l'aide accordée aux étudiants.

La discussion se termine par un retour à son point de départ, c'est-à-dire à l'opposition entre décentralisation et centralisation. Ignaz Bender, un universitaire allemand, affirme que les intérêts politiques prennent souvent le pas sur la constitution, quel que soit son esprit, ce qui peut entraîner le renforcement du pouvoir central ou, au contraire, une plus grande décentralisation. C'est ce qui s'est produit quand les forces centralisatrices ont placé l'enseignement au rang des priorités nationales aux États-Unis et en Europe après le lancement du premier satellite soviétique. Il semble que ce tour de force technologique ait eu un effet centralisateur sur l'enseignement dans ces pays.

On fait remarquer que dans le contexte canadien, toute réforme constitutionnelle touchant l'enseignement supérieur serait vraisemblablement de nature décentralisatrice ou asymétrique. Un système d'enseignement centralisé est peu probable au Canada, à cause de ses profondes différences culturelles et linguistiques. Ron Watts prédit que l'évolution se fera plutôt dans le sens d'ententes de coopération entre les gouvernements et au sein d'un même ordre de gouvernement.

DEUXIÈME PARTIE

L'enseignement supérieur dans
sept systèmes fédératifs

L'enseignement supérieur dans sept systèmes fédératifs: une synthèse

David M. Cameron

LE FÉDÉRALISME ET L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le présent exposé se veut une synthèse des communications présentées au Colloque sur l'enseignement supérieur dans sept systèmes fédératifs. Notre démarche consistera à tenter de dégager les caractéristiques et problèmes communs aux différents systèmes d'enseignement, tout en signalant leurs institutions et mécanismes distinctifs. Les exposés offrent certainement une abondance de données et d'analyses dont on peut tirer parti.

Première constatation qui ressort de la lecture des sept exposés: le fédéralisme, en particulier dans ses rapports avec l'enseignement supérieur, revêt une multitude de formes. Ulrich Teichler est le plus explicite à ce sujet. Il estime que l'étude de l'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs doit partir de trois principes. Premièrement, chaque système fédéral est unique, ce qui implique qu'il est difficile, voire impossible, de formuler de grandes généralisations à propos de l'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs, si ce n'est que, par rapport aux systèmes unitaires, au moins deux ordres de gouvernement interviennent. Deuxièmement, le fédéralisme n'est pas que l'affaire des gouvernements. En conséquence, une coordination des établissements à l'échelle nationale est possible au travers d'autres instances que le gouvernement central. Troisièmement, à cause de la diversité des régimes fédératifs, il n'existe pas de critères évidents à partir desquels on pourrait juger de leur efficacité relative¹.

Martin Trow renchérit en faisant remarquer les différences qui existent *au sein même* d'un système fédératif donné, en l'occurrence les États-Unis. Ses exemples démontrent des écarts non seulement entre les États américains, «mais aussi entre les secteurs d'enseignement supérieur d'un même État, et même entre des établissements dans le même secteur»².

Par ailleurs, chacun des exposés établit clairement que les régimes fédératifs sont loin d'être statiques. Les rôles respectifs des gouvernements central et régionaux³ en matière d'enseignement supérieur peuvent se transformer en profondeur avec le temps dans un système fédératif donné. Dans certains cas, comme en Allemagne, l'évolution découle d'une modification à la Constitution. Dans d'autres, comme en Australie, de profonds changements sont survenus, même sans modification de la Constitution⁴.

C'est la Belgique qui a connu l'évolution la plus marquée. Depuis vingt ans, ce pays s'achemine graduellement vers un régime de plus en plus fédératif. Et ce n'est pas fini. La fédération belge est très certainement unique, à cause de sa structure enchevêtrée de communautés linguistiques et de régions territoriales⁵.

L'Europe elle-même est en voie de se fédéraliser, processus dont l'un des axes d'articulation est de toute évidence l'enseignement supérieur. On nous présente deux aperçus tout aussi fascinants de ce phénomène, tout d'abord dans l'exposé de Pierre Cazalis sur la Communauté elle-même⁶, puis dans ceux d'Augustin Macheret et d'Ignace Hecquet sur les conséquences de l'intégration européenne sur l'enseignement supérieur et sur le fédéralisme en Suisse⁷ et en Belgique⁸ respectivement. Quant au Canada, il est en pleine crise. La nature et l'avenir même de son régime fédéral sont en jeu. Quelle que soit la tournure des événements au Canada, les changements seront sans nul doute profonds⁹. Les innovations entreprises par les autres systèmes fédératifs, notamment la Communauté européenne, et l'étude de leurs programmes actuels d'enseignement supérieur peuvent être riches d'enseignements pour le Canada.

De tout ceci découle qu'il serait vain d'essayer d'élaborer une classification simple des systèmes fédératifs, selon une échelle allant de la centralisation à la décentralisation par rapport à l'enseignement supérieur. Ils sont trop complexes et trop diversifiés pour que cela soit possible.

Il n'empêche que d'intéressantes caractéristiques communes peuvent être dégagées. Comme c'est la tendance en Europe, la Suisse et l'Allemagne appliquent toutes deux des normes nationales dans des domaines comme l'administration, le transfert des crédits, la reconnaissance des grades etc. Même si ces deux fédérations ont mis au point des mécanismes uniques et innovateurs de coordination et de normalisation qui ne font pas simplement que concentrer l'autorité entre les mains d'organismes fédéraux, leurs gouvernements centraux jouent tout de même un rôle plus actif et important dans l'enseignement supérieur que ceux du Canada ou des États-Unis. La Belgique, par contre, cherche encore à mettre au point un mode de coordination centrale adapté à sa diversité régionale et culturelle.

Aux États-Unis et au Canada, on favorise depuis toujours la diversité entre les établissements d'enseignement, même si cette tradition est plus évidente dans le premier de ces pays que dans le second. Dans ni l'une ni l'autre

fédération, cependant, la coordination de l'enseignement supérieur ne relève du gouvernement central aux termes de la loi.

L'Australie offre l'exemple fascinant d'un système fédéral apparemment en voie de passer d'une tradition semblable à celle du Canada et des États-Unis, à une centralisation encore plus poussée que ce qui serait acceptable en Europe. Robert Smith et Fiona Wood qualifient ce processus de passage d'un fédéralisme «souple» à un fédéralisme «rigide». Le gouvernement central s'est surtout servi de son pouvoir de dépenser pour transformer son rôle.

La leçon à tirer de l'étude de ces systèmes fédératifs, c'est que la recherche d'un équilibre satisfaisant entre coordination et diversité n'a pas de fin. Pourtant, cette recherche est le fondement même des politiques sur l'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs. La croissance économique des nations et le maintien de leur position concurrentielle semblent exiger plus que jamais une gestion mieux coordonnée de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire, en fonction d'objectifs établis dans l'intérêt public. Mais, en même temps, la grande marge d'autonomie dont bénéficient les établissements continue d'être considérée comme une condition essentielle dans la poursuite de l'excellence académique. L'équilibre entre ces valeurs concurrentes est délicat, autant dans les régimes unitaires que fédératifs. Mais les régimes fédératifs ont ceci de particulier que deux ordres de gouvernement aspirent au rôle de coordinateur, et qu'ils n'ont pas nécessairement les mêmes objectifs ni les mêmes priorités en vue. Et que dire de la Communauté européenne où une troisième palier de gouvernement cherche lui aussi à coordonner l'enseignement supérieur. Il n'est pas étonnant, donc, que tous ces systèmes fédératifs aient produit une telle variété de méthodes d'organisation et de gestion de l'enseignement supérieur.

L'ORGANISATION ET LA GESTION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Même si l'organisation et la gestion de tous les systèmes étudiés ici se fonde sur une idée commune de l'université, leurs structures et orientations présentent des différences considérables, dont l'une des plus importantes a trait aux universités privées. Des universités privées existent dans quelques pays seulement, principalement aux États-Unis¹⁰. Il est intéressant de noter la similitude d'attitude envers les universités durant les temps coloniaux au Canada et aux États-Unis, et en particulier la facilité avec laquelle on assimilait les établissements officiellement «privés» à l'intérêt public. Le Canada n'a cependant pas connu de révolution. Ses tribunaux n'ont pas non plus protégé les chartes des universités contre l'ingérence du législateur, comme dans la fameuse affaire du Dartmouth College aux États-Unis. Le résultat en est que les universités canadiennes contemporaines, même lorsqu'elles sont privées en

droit strict, sont pratiquement toutes considérées comme publiques dans les faits. Au contraire, les universités américaines se répartissent encore entre établissements publics et privés.

Martin Trow souligne avec justesse cette distinction fondamentale, mais il fait aussi remarquer qu'elle n'est qu'un élément de l'incroyable diversité du système d'enseignement supérieur américain, élément dont il ne faut d'ailleurs pas exagérer l'importance. Il signale, par exemple, que toutes les universités privées reçoivent des fonds publics, tandis que toutes les universités publiques sont financées en partie par des sources privées: «Ce mélange de financement public et privé, de fonctions et d'autorités constituantes est demeuré l'une des principales caractéristiques du système d'enseignement supérieur américain jusqu'à ce jour, ce qui n'est pas sans brouiller la distinction entre établissements privés et établissements publics»¹¹.

Dans chacun des systèmes fédératifs considérés, l'enseignement supérieur relève en premier lieu de la compétence constitutionnelle des gouvernements régionaux, même lorsque le gouvernement central joue un rôle important. Les exposés nous présentent une étude fascinante des nombreux moyens, quelquefois complexes, qui sont utilisés pour gérer ou concilier les impératifs pratiques et les dispositions d'ordre constitutionnel.

Les États-Unis ont probablement le système d'enseignement supérieur le plus décentralisé. Le gouvernement central n'a pratiquement aucune prise directe sur les orientations ou la gestion des établissements. Il ne contribue qu'à hauteur de 13 ou 20% au financement total de l'enseignement supérieur, selon qu'on inclue ou non les prêts aux étudiants. Naturellement, ceci doit s'interpréter dans le contexte global du système américain, dans lequel les gouvernements central et régionaux ensemble fournissent moins de la moitié des revenus globaux des universités. Il n'est donc pas surprenant que, dans ce système décentralisé, les conseils d'administration et les recteurs aient traditionnellement détenu un grand pouvoir de gestion.

La décentralisation est toujours un concept relatif. Il faut se rappeler que les systèmes d'enseignement de certains États américains sont plus vastes que ceux de certains des pays étudiés ici. On compte plus d'étudiants dans les universités et collèges de Californie que dans tout le Canada. De plus, comme le souligne Martin Trow, les systèmes d'enseignement des États américains varient énormément à la fois pour ce qui est du niveau de financement public et de la coordination. Mesurée en termes de contribution publique par étudiant ou par tranche de 1 000 \$ de rentrées fiscales, l'aide des États affiche des écarts de l'ordre de 5:1. De même, les instances étatiques de coordination, dont la mise sur pied est exigée comme condition du financement du gouvernement fédéral, vont de celles qui dirigent dans les faits tout le secteur de l'enseignement postsecondaire public de l'État à celles qui jouent principalement un rôle

consultatif et de recherche, et qui sont elles-mêmes dirigées par des représentants des établissements publics qu'elles «coordonnent»¹².

Le système d'enseignement supérieur du Canada est lui aussi décentralisé, mais pas autant qu'aux États-Unis. On remarque par exemple un écart beaucoup moins grand entre les provinces quant aux niveaux de financement. En 1986-1987, le rapport entre le financement le plus élevé par étudiant (7 356 \$CDN en Alberta) et le plus bas (5 619 \$CDN en Ontario) n'était que de 1,3:1¹³. La recherche d'un niveau comparable entre les provinces semble plus déterminante au Canada qu'aux États-Unis pour ce qui concerne l'établissement des politiques de financement public.

On remarque aussi que le gouvernement central canadien a joué un plus grand rôle dans le financement de l'enseignement supérieur, rôle dont l'importance diminue cependant. Le programme actuel de transferts inconditionnels aux provinces va tout bonnement disparaître de lui-même d'ici dix ans si rien ne vient modifier l'orientation de la politique fédérale.

Tout comme les États américains, les provinces canadiennes ont mis sur pied des organismes intermédiaires ou de coordination. Ces organismes n'ont cependant pas acquis la position centrale qu'occupent leurs homologues américains les plus puissants. Plusieurs provinces les ont même éliminés complètement. Pour faire en sorte que les établissements se conforment à leurs priorités, les gouvernements provinciaux ont de plus en plus recours à un financement «orienté» ou limité à des activités particulières.

Augustin Macheret insiste sur le fait que les cantons suisses défendent vigoureusement leurs cultures et politiques culturelles distinctives. Le gouvernement central suisse occupe tout de même une place beaucoup plus importante dans le champ de l'enseignement supérieur que ce n'est le cas au Canada ou aux États-Unis. Cela est dû en partie à la Constitution, laquelle confère au gouvernement central la maîtrise directe de certains établissements et programmes dans le système d'enseignement supérieur et qui lui en impute la responsabilité. Ce plus grand rôle découle aussi en bonne part d'une loi fédérale qui autorise les subventions aux universités cantonales. C'est par cette même loi qu'ont été créés un conseil de la science et une conférence universitaire nationale¹⁴. Enfin, il semble qu'en Suisse, on comprenne différemment le besoin d'une coordination de l'enseignement supérieur pour faire face à la mondialisation de la concurrence économique et à la régionalisation du commerce international. À propos de l'organisation et de la gestion des universités, Macheret touche aussi une corde sensible, du moins chez ceux qui étudient le fédéralisme canadien. Faisant remarquer que les universités se caractérisent par la loyauté des professeurs envers leurs facultés et départements, Macheret affirme que l'université en soi constitue une structure fédérative, une véritable communauté de communautés¹⁵!

L'aménagement constitutionnel allemand est passablement différent de celui des autres systèmes fédératifs. Il s'articule autour de compétences concurrentes, d'un cadre législatif central et d'une grande marge de manoeuvre dans son application au niveau régional. C'est ce qui a permis au gouvernement central de réglementer des aspects de l'activité universitaire qui, dans d'autres systèmes fédératifs, relèveraient des gouvernements régionaux ou des établissements eux-mêmes.

Mais comme le souligne Ulrich Teichler, cela ne signifie pas que toute résistance régionale face à la coordination centrale a été éliminée, pas plus que cela n'a assuré l'efficacité totale de la réglementation centrale. Il en veut pour preuve que la coordination par le centre a raisonnablement bien fonctionné en période de croissance, mais pas autant quand la croissance a fait place à la stabilité. Qui plus est, il fait remarquer qu'au moins un ministre fédéral de l'enseignement et des sciences a tenté de diminuer l'importance de la coordination centrale par la réglementation au profit d'une différenciation des établissements par la concurrence. La réussite d'une telle politique rapprocherait le système allemand du système d'enseignement supérieur américain. Il est intéressant de remarquer que cette ligne d'action a aussi été recommandée récemment par une commission d'enquête ontarienne de trois personnes, dont faisait partie le président du Colloque, Ronald L. Watts¹⁶. Il s'agit sans doute d'une question dont il faudra tenir compte en permanence dans la recherche de l'équilibre entre la décentralisation et la gestion centrale, particulièrement dans les systèmes fédératifs.

C'est l'Australie qui a connu l'évolution la plus spectaculaire de son système d'enseignement supérieur. Étant donné les dispositions de la constitution australienne, qui attribue très clairement la responsabilité de l'enseignement aux gouvernements régionaux, la prépondérance actuelle du gouvernement central en cette matière et l'orientation qu'il imprime au système, de même que l'ampleur de l'unification en cours, sont rien de moins qu'étonnantes. Cette évolution, que Robert Smith et Fiona Wood ont fort bien décrit, a été rendue possible par la prédominance financière du gouvernement central. Mais il est tout aussi intéressant de remarquer que les arguments à l'appui de cette centralisation massive sont très semblables à ceux mentionnés par Macheret pour la Suisse et l'Europe.

Smith et Wood touchent à un point particulièrement sensible de l'organisation des systèmes fédératifs, soit que la responsabilité du développement économique incombe généralement au gouvernement central, alors que la responsabilité de l'enseignement supérieur relève le plus souvent des gouvernements régionaux. La solution à l'enchevêtrement politique qui en résulte en Australie vaut la peine d'être citée. Elle rend compte de l'un des plus grands défis auquel sont confrontés pratiquement tous les systèmes fédératifs. D'après Smith et Wood, le noeud du problème se trouve dans «les interrelations

devant exister entre capacité technologique, revenus d'exportation et compétences intellectuelles (connaissances et savoir-faire)»:

C'est tout un défi que d'exploiter de façon créatrice cette interrelation qui met en cause à la fois l'éducation et la formation, le recyclage, la recherche, l'amélioration du transfert de technologie, ainsi que le développement des compétences scientifiques et technologiques.

Cela exige également une perspective plus large des rapports internationaux [...] Nulle part le défi — et l'occasion — ne sont plus grands que dans le système d'enseignement supérieur, parce que c'est là que se trouve en grande partie le potentiel de recherche et de développement de l'Australie. Or, la recherche et le développement constituent le secteur d'activité par excellence pour exploiter cette interrelation.¹⁷

Smith et Wood établissent la chronologie des mesures prises par le gouvernement central en vue de rationaliser et de coordonner l'enseignement supérieur en Australie, particulièrement dans la foulée du Livre blanc de 1988. Comme nous l'avons dit plus haut, ils décrivent cette évolution comme le passage d'un fédéralisme «souple» à un fédéralisme «rigide», distinction marquée essentiellement par la volonté d'empiétement très nette du gouvernement central.

Les gouvernements centraux de la Suisse et de l'Allemagne occupent une place nettement plus grande dans l'enseignement supérieur qu'au Canada ou aux États-Unis. Mais ceci n'explique pas entièrement comment on est arrivé à une coordination aussi poussée dans la première de ces deux fédérations. Premièrement, étant donné la structure bicamérale de l'assemblée législative de l'Allemagne (le Bundesrat), les gouvernements régionaux participent directement à l'élaboration des lois fédérales, comme la Loi-cadre de l'enseignement supérieur. Les autres fédérations, par contre, seront sans doute plus intéressées par les organismes non gouvernementaux ou quasi gouvernementaux qui, dans ces deux pays, exercent une grande influence sur les politiques publiques autant que sur les politiques des établissements d'enseignement. Les ententes contractuelles concrètes *entre* les gouvernements régionaux, qui mettent en place une coordination interrégionale et même nationale dans certains domaines, sans nécessairement faire appel à la participation du gouvernement central, sont d'une portée peut-être encore plus grande.

Le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, et son sous-comité des ministres responsables de l'enseignement supérieur, a été constitué en partie sur le modèle de la Conférence permanente des ministres de l'Éducation et de la Culture de l'Allemagne, mais il ne dispose pas d'un pouvoir semblable de coordonner les politiques régionales. Dans un même ordre d'idée, Robert Smith et Fiona Wood font remarquer que même si les États australiens ont pris des mesures en vue de coordonner l'enseignement supérieur à l'intérieur de leurs frontières, «la coordination en matière d'enseignement supérieur entre les États est demeurée limitée»¹⁸. Les Canadiens, en particulier, voudront peut-être

étudier les avantages possibles d'un renforcement des mécanismes de coordination interprovinciaux comme solution de rechange à une action fédérale-provinciale ou même unilatérale fédérale,

Plusieurs exposés mettent en lumière un autre aspect de l'organisation et de la gestion de l'enseignement supérieur: l'autonomie des établissements. Il s'agit en effet d'un trait commun à tous les systèmes d'enseignement supérieur étudiés ici. Il est évident, toutefois, que l'autonomie n'est pas l'apanage d'un régime particulier de gouvernement. Les États-Unis et le Canada, par exemple, laissent aux établissements une liberté presque totale pour ce qui est d'établir les salaires et les conditions de travail. Dans les deux systèmes, les professeurs d'un certain nombre d'universités et de collèges ont choisi de négocier collectivement en vertu des lois du travail de la province ou de l'État. En Allemagne, au contraire, ces questions sont largement régies par des lois fédérales¹⁹.

À cet égard, l'Australie a adopté une ligne de conduite radicale par l'introduction, en 1986, d'un régime national de négociation et d'arbitrage. Les professeurs sont représentés par l'*Australian Association of Academic Staff* et les universités par l'*Australian Higher Education Industrial Association*. Fait révélateur, le gouvernement central ne se considère pas tenu d'accorder le financement au niveau décidé par l'arbitre. Robert Smith et Fiona Wood affirment que même si les conséquences de la négociation centralisée ne se feront pas sentir avant quelque temps, elles s'avéreront tout aussi importantes sur le milieu universitaire que l'intégration et l'unification forcées des établissements d'enseignement supérieur qui ont suivi le Livre blanc fédéral de 1988²⁰.

Pierre Cazalis souligne à quel point la recherche de la coordination dans un cadre d'autonomie repose sur la mise en oeuvre d'une planification et gestion stratégiques au niveau des établissements. Il fait toutefois remarquer que les dirigeants des établissements méconnaissent les méthodes de planification stratégique²¹.

Il convient de laisser le dernier mot sur le sujet de l'autonomie des établissements au recteur de l'Université de Fribourg, Augustin Macheret. Ses remarques pleines d'humour sur la suspicion des facultés à l'endroit des desseins inutilement centralisateurs et son rappel qu'une bonne organisation universitaire est nécessairement décentralisée et participative rendent élégamment compte du grand paradoxe de l'autonomie des établissements, à savoir qu'elle est source de dynamisme et de créativité, mais aussi de désagrégation et d'inefficacité²².

LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Dans tous les systèmes fédératifs étudiés ici, le financement de l'enseignement supérieur est une responsabilité conjointe des gouvernements centraux et régionaux. Cela dit, on note de grandes différences entre les rôles respectifs des deux ordres de gouvernement. Exemple extrême, l'Australie. Son gouvernement central a entièrement pris à sa charge le financement des universités et a supprimé du même coup les droits d'inscription des étudiants en 1974. Le gouvernement central a pris avantage de son pouvoir de dépenser pour orienter la nature et le développement du système de l'enseignement supérieur, de manière à inciter les universités constituées en vertu d'une loi de l'État à se joindre au système national unifié mis sur pied en 1988. Au cours des dernières années, cependant, des mesures ont été prises pour diminuer le monopole quasi total du gouvernement central sur le financement. Non seulement les États ont-ils refait leur apparition dans le paysage de l'enseignement supérieur, à la poursuite de leurs propres objectifs de formation, mais les droits d'inscription ont été rétablis.

À l'opposé de l'Australie se trouvent les États-Unis. Le gouvernement américain ne finance l'enseignement supérieur qu'à hauteur de 20% environ, dont la presque totalité est consacrée à la recherche et à l'aide aux étudiants. À remarquer toutefois que le choix de ces objectifs de financement et les mécanismes d'attribution qui les régissent servent aussi un objectif de politique stratégique. En finançant les étudiants et les chercheurs, plutôt que les établissements, le gouvernement central favorise la concurrence entre les établissements pour l'obtention des fonds, ce qui encourage la diversité entre les établissements et l'excellence dans la recherche. Autre caractéristique notable du financement de l'enseignement supérieur aux États-Unis: la dépendance relativement forte des établissements à l'égard des droits d'inscription. Ceci est en partie le reflet de la dichotomie entre l'enseignement public et privé. Les établissements privés tirent environ 40% de leurs revenus des droits d'inscription, comparativement à moins de 15% pour les établissements publics²³. Soulignons que le pourcentage pour les établissements publics américains est pratiquement le même que celui des universités canadiennes, où les droits d'inscription ont compté pour environ 14% des revenus de fonctionnement en 1986-1987.

Au Canada, le rôle que joue le gouvernement central est plus ambivalent que dans tous les autres pays étudiés. Le gouvernement fédéral canadien soutient largement la recherche mais son financement indirect des universités par le biais de transferts inconditionnels aux provinces n'a pas d'objectif précis, autre que la péréquation entre les gouvernements. Par ailleurs, les gouvernements fédéral et provinciaux aident tous deux les étudiants. L'aide provinciale prend la relève une fois que l'étudiant s'est prévalu des prêts garantis et financés par

le fédéral. Le Québec, quant à lui, dispose de son propre programme, pour lequel il reçoit du gouvernement fédéral un transfert fiscal équivalent.

Le financement du système d'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs européens est conjoint, mais la part du gouvernement central n'est pas toujours aussi importante qu'on pourrait le croire. Pour ce qui est de l'Allemagne, Ulrich Teichler évalue la participation du gouvernement fédéral à 17%, ce qui inclut les immobilisations, l'aide aux étudiants, le soutien aux innovations en enseignement, la recherche et les échanges internationaux²⁴. Augustin Macheret estime la part du gouvernement confédéral suisse à 16% du coût de fonctionnement des établissements. Les subventions aux investissements s'échelonnent de 35 à 60% des coûts de construction, selon la capacité financière de chacun des cantons²⁵. La situation de la Belgique est bien sûr unique. Le gouvernement central continue d'assumer la plus grande part du financement public. Il subventionne les universités selon le nombre d'étudiants. En outre, les communautés linguistiques commencent tout juste à assumer leurs responsabilités en matière de financement de l'enseignement supérieur. Ignace Hecquet fait cependant remarquer que toute la structure des mécanismes de financement est actuellement remise en question²⁶.

L'exposé d'Augustin Macheret attire notre attention sur ce qui semble être une tendance grandissante dans le financement de l'enseignement supérieur: l'octroi de subventions pour la réalisation d'objectifs particuliers. En Suisse, le gouvernement confédéral a recours à cette pratique pour promouvoir des objectifs nationaux. Au Canada, les gouvernements provinciaux influencent de la sorte les politiques et priorités des établissements. Il semble qu'en Australie les deux objectifs soient visés.

Peut-être que la remarque la plus importante pour ce qui est du financement de l'enseignement supérieur reste à faire. Les données présentées dans les exposés n'autorisent pas un jugement définitif mais elles laissent croire néanmoins à une assez forte diminution des niveaux de financement au cours des années 80 en Australie, en Belgique, au Canada, en Allemagne et en Suisse. C'est assurément le cas au Canada, où le financement est demeuré au même niveau en dollars constants, alors que les inscriptions ont augmenté de quelque 20%. De la même façon, pour la Belgique, Ignace Hecquet signale que les niveaux de financement par étudiant sont tombés à 29% après 1975²⁷. Par contre, Martin Trow indique qu'aux États-Unis, le financement des États a augmenté de 23% en dollars constants au cours de la décennie. Il faut en conclure que l'importance relative de l'enseignement supérieur aux États-Unis s'est accrue par rapport aux autres systèmes fédératifs, importance qui se manifeste dans les décisions de financement des États, plutôt que du gouvernement central.

L'ACCESSIBILITÉ DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA MOBILITÉ DES ÉTUDIANTS

Dans tous les systèmes fédératifs étudiés, le gouvernement central participe à des programmes d'aide aux étudiants dont l'objectif est de faciliter l'accès à l'enseignement supérieur. On remarque toutefois une différence évidente entre les systèmes des pays les plus vastes (Australie, Canada et États-Unis) et ceux des pays européens. L'accès des étudiants, et en particulier leur mobilité, préoccupent davantage en Europe. Sans doute est-ce en partie une simple question de distance, la mobilité entre régions étant plus fréquente. Cette dimension revêt donc une plus grande importance aux yeux des pouvoirs publics des systèmes fédératifs européens. Dans les autres pays, l'accès est principalement une question d'admission aux établissements dans l'État ou la province où l'on réside.

En partie aussi, cette différence peut être le reflet des cultures politiques. L'Allemagne en offre l'exemple le plus frappant. La Constitution a été interprétée de manière à interdire les barrières régionales ou le contingentement des étudiants selon leur lieu de résidence. Cette interprétation de la Constitution jouit aussi d'un appui populaire évident. Ulrich Teichler fait la remarque suivante: «[...] on reconnaît la valeur d'une certaine diversité culturelle, mais on estime généralement qu'il n'est pas souhaitable d'ériger quelques barrières inter-régionales que ce soient qui pourraient entraver le libre accès aux études supérieures ou à l'emploi»²⁸.

Il ne faut pas pour autant en conclure que la question de l'accès et de la mobilité ne se pose pas dans les pays les plus grands. De toute évidence, pour certaines provinces canadiennes, l'afflux de nombreux étudiants d'autres provinces implique de lourdes charges financières. Aucune province n'impose toutefois des droits d'inscription plus élevés aux étudiants des autres provinces, même si légalement rien ne s'y oppose. Certains États américains ont recours à une telle pratique.

Dans les grands pays fédératifs se pose également la question de l'amélioration de l'accès à l'enseignement supérieur pour les groupes traditionnellement sous-représentés. L'un des objectifs de la politique fédérale d'aide aux étudiants aux États-Unis est d'accroître la participation des Noirs et des Hispaniques. Au Canada et en Australie, on se préoccupe de plus en plus de la situation des autochtones.

En Europe, enseignement supérieur et professions libérales sont de toute évidence étroitement liés. Ulrich Teichler fait remarquer, par exemple, que c'est le droit des Allemands au choix de leur profession, garanti par la Constitution, qui a motivé les décisions prohibant les barrières régionales à la mobilité et à l'accès. Certaines décisions de la Cour de justice de la Communauté européenne pourraient avoir des conséquences d'une plus grande portée encore. Un récent

arrêt en particulier permet de considérer l'enseignement supérieur comme appartenant au domaine de la formation professionnelle, donc sujet aux dispositions du Traité de Rome. Augustin Macheret fait remarquer que même si la Suisse n'est pas membre de la Communauté européenne, les questions de mobilité et d'accès y sont débattues dans le cadre plus large de l'intégration économique de l'Europe et de la libre circulation de la main-d'oeuvre. Pour sa part, Ignace Hecquet décrit quelques-unes des difficultés posées aux communautés linguistiques belges par l'afflux d'étudiants d'autres pays de la Communauté européenne.

Il est important de remarquer dans quelle mesure les politiques concernant l'accès et la mobilité dans les systèmes fédératifs européens sont le produit d'ententes interrégionales, de programmes du gouvernement central ou d'ententes entre le centre et les régions. Le cas de la Suisse est particulièrement instructif. Une entente entre les cantons est en vigueur depuis 1979, qui garantit des transferts de fonds calculés par tête d'étudiant inscrit dans un autre canton. Plus impressionnant encore, du moins potentiellement: l'entente entre les établissements élaborée en 1989 par la Conférence suisse des recteurs, conçue pour faciliter la mobilité en normalisant la reconnaissance des études partielles et des diplômes. Une telle normalisation n'existe pas *au sein d'une même province canadienne*, même si en toute justice on doit dire que les établissements accordent généralement une valeur équivalente aux études terminées ailleurs.

Une étude comparée de l'accès et de la mobilité des étudiants doit nécessairement aborder la question des droits d'inscription, à savoir s'ils constituent un obstacle important à l'accès à l'enseignement supérieur. Les données ne sont pas concluantes sur ce point. Il semblerait que les droits d'inscription jouent tout au plus un rôle mineur dans la décision d'aller à l'université. Les systèmes fédératifs étudiés ont d'ailleurs connu des cheminements très différents en ce qui concerne les droits d'inscription. Les Européens, dans l'ensemble, ont supprimé les droits, tandis que les nord-américains en ont fait une partie intégrante de leurs programmes de financement de l'enseignement supérieur. Sans vouloir établir un lien de cause à effet, il convient de relever que les taux de participation au Canada et aux États-Unis sont substantiellement plus élevés qu'en Europe.

L'Australie présente un portrait tout à fait fascinant à cet égard. On y a aboli les droits d'inscription en 1974, pour finalement les rétablir en 1989. Ce qu'il y a de particulièrement intéressant, c'est la manière dont les droits sont perçus en vertu du nouveau *Higher Education Contribution Scheme* (HECS). Un étudiant peut payer ses droits d'inscription au moment de s'inscrire ou en faire reporter le paiement après la fin des études, auquel cas le remboursement se fait sous forme de prélèvement fiscal supplémentaire sur le revenu personnel, réparti sur dix ans à partir du moment où ce revenu atteint la moyenne du

marché²⁹. On discute depuis longtemps d'un programme semblable en Amérique du Nord. Au Canada, plusieurs commissions gouvernementales récentes en ont fait la recommandation, mais rien n'a encore été mis en oeuvre jusqu'ici. La plupart des propositions vont dans le sens d'un prêt direct à l'étudiant, prêt dont le remboursement serait lié aux revenus éventuels des diplômés. Le mécanisme australien semble offrir l'avantage d'une plus grande simplicité.

L'aide aux étudiants est l'un des deux domaines où les gouvernements centraux jouent effectivement un rôle important dans tous les systèmes fédératifs. L'autre est la recherche.

LA PLANIFICATION ET LE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE

Chaque système fédéral fait face au même dilemme: comment coordonner la recherche en vue de promouvoir des priorités nationales dans un système universitaire décentralisé? Comme le démontrent les exposés, les réponses à cette question sont multiples et variées.

Une méthode employée uniquement en Australie vaut la peine d'être mentionnée brièvement. Il s'agit de la création d'une université nationale, spécialisée dans la recherche et appelée à servir de modèle et de leader dans ce domaine. La *Australian National University* a certainement joué un rôle significatif à cet égard. Martin Trow nous apprend que la tentative avortée, beaucoup plus anciennement, de mettre sur pied une «Université des États-Unis» a privé la fédération américaine d'une institution qui aurait chapeauté toutes les autres, qui aurait régi, façonné et sûrement limité la croissance des établissements d'enseignement supérieur et de recherche aux États-Unis³⁰.

La pratique la plus courante dans les systèmes fédératifs consiste à distinguer la recherche, du moins jusqu'à un certain point, des autres aspects de l'enseignement supérieur, ce qui facilite l'intervention du gouvernement central dans ce domaine. C'est la méthode employée en Suisse et en Allemagne, où la recherche fait partie des compétences dévolues au gouvernement central par la constitution. En Belgique, le gouvernement central a gardé une position prédominante, ce qui lui assure le premier rôle en recherche. D'ailleurs, dans tous les systèmes fédératifs étudiés ici, la recherche est d'abord et avant tout une question qui relève du gouvernement central. Il n'en demeure pas moins une certaine équivoque en cette matière. En Allemagne et en Belgique, par exemple, où l'autorité des gouvernements centraux est sans ambiguïté, une grande partie du financement gouvernemental de la recherche passe par des subventions générales de fonctionnement aux universités.

Ceci nous amène à la question des coûts directs et indirects de la recherche. Le gouvernement américain a comme ligne de conduite de payer les coûts indirects aux établissements, en sus des subventions directes aux chercheurs.

Martin Trow fait cependant remarquer que cette pratique a été remise en cause par la révélation récente que l'une des plus prestigieuses universités américaines, Stanford, «gonflait» ses dépenses. Le gouvernement fédéral canadien n'accorde aucune compensation pour les coûts indirects de recherche, avec pour conséquence que les universités les plus actives en recherche sont en quelque sorte défavorisées sur le plan de leur fiscalité. Plusieurs provinces se sont récemment attaquées à ce problème³¹. En réponse à cette préoccupation canadienne, Ulrich Teichler a fait remarquer qu'un tel problème ne se pose pas en Allemagne, où les budgets des établissements sont censés englober les frais généraux de recherche³². Ces différentes pratiques pourraient faire l'objet de recherches plus approfondies.

Sur le thème du traitement distinct de la recherche apparaît une variation commune: la création d'instituts de recherche autonomes, ou n'ayant que des liens très lâches avec les universités. Un tel aménagement permet au gouvernement central de poursuivre ses propres priorités de recherche sans risque d'entrer en concurrence avec celles des établissements. Mais cela institutionnalise par le fait même ces priorités, ce qui en réduit la souplesse et l'adaptabilité futures.

L'Australie s'est lancée sur une voie radicalement différente, en séparant les fonctions de recherche et d'enseignement au *sein même* des universités. Il s'agit là surtout du résultat de la dissolution du système postsecondaire à deux volets. Auparavant, la recherche était la responsabilité de certains établissements postsecondaires (les universités), alors qu'elle est maintenant confiée à des professeurs en particulier, oeuvrant dans des établissements plus grands et plus complets³³. La situation vaut certainement la peine d'être suivie.

La planification et le financement de la recherche sont généralement décidés par des commissions ou conseils nationaux, dont un grand nombre des membres sont des professeurs ou des chercheurs. Dans certains cas, des conseils spécialisés s'occupent de groupes de disciplines en particulier. Ces conseils de recherche semblent bien s'acquitter de l'administration de programmes de subventions basés sur l'évaluation des demandes par les pairs. Mais ils ne connaissent pas autant de succès pour ce qui est de promouvoir des actions coordonnées ou d'élaborer des orientations stratégiques pour la recherche. Il est évident que les États fédéraux étudiés ici sont encore aux prises avec le problème de la formulation et de la gestion efficaces de tels objectifs. Martin Trow souligne la concurrence qui doit nécessairement exister entre les demandes apparemment sans limite de la «mégascience» et celles des scientifiques ordinaires dans les universités. Robert Smith et Fiona Wood font remarquer, dans le même ordre d'idée, «la sensibilisation graduelle au fait que, pour une population relativement réduite comme celle de l'Australie, il est essentiel que la politique nationale de recherche tende vers la concentration et la sélectivité.»³⁴

L'Australie et le Canada ont récemment adopté des démarches très semblables en vue d'en arriver à cette plus grande concentration. Dans ces deux pays, on a mis sur pied des organes consultatifs spéciaux sur les sciences, qui ont un accès direct au Premier ministre. Et dans les deux cas, on a créé des *réseaux* de centres d'excellence, conçus pour faire collaborer à des projets d'importance stratégique nationale des chercheurs de plusieurs universités et de l'industrie.

LES QUESTIONS D'ACTUALITÉ

Coordonner et orienter la recherche demeure peut-être le problème le plus épineux de l'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs. Mais ce n'est pas le seul, et de loin. De nombreuses autres questions préoccupent les universités et les responsables de l'action gouvernementale.

Dans certains des systèmes étudiés ici, le régime fédéral lui-même est controversé. C'est le cas du Canada, où l'entente constitutionnelle est remise en cause. Certaines considérations plus pratiques gravitent autour de cette question centrale, dont en particulier le besoin d'en arriver à un arrangement fédéral-provincial qui soit plus satisfaisant que le simple transfert fiscal inconditionnel, appelé «Financement des programmes établis».

Le fédéralisme est un objet de débat partout ailleurs aussi. Il est au coeur des préoccupations en Belgique, au fur et à mesure que le pays s'achemine vers un régime complexe et asymétrique. Bien entendu, l'avenir de la Belgique se fera dans le cadre plus vaste de l'intégration de l'Europe, elle-même une fédération naissante. La perspective de systèmes fédératifs imbriqués les uns dans les autres pose véritablement un défi à la gestion et au financement de l'enseignement supérieur.

Deuxième point à considérer, en particulier compte tenu des évolutions des systèmes fédératifs européens: la possibilité d'une collaboration et d'une coordination plus efficaces *entre les régions*, voire entre les établissements. Les plus vastes des pays fédératifs étudiés ici n'ont pas connu de grand succès à cet égard, même si les mécanismes de base sont en place au Canada.

La question de la coordination soulève, à son tour, la problématique fondamentale des avantages relatifs de la réglementation et de la concurrence: faut-il coordonner par la réglementation ou diversifier par la concurrence? L'expérience de l'Allemagne prouve que la coordination par la réglementation engendre un haut degré de normalisation, souligne Ulrich Teichler, mais ceci au risque de laisser s'installer une certaine inertie dans les établissements. Même aux États-Unis, bastion de la diversité et de la concurrence entre les établissements, Martin Trow se montre très préoccupé par la croissance de la réglementation bureaucratique associée aux interventions du gouvernement central qui visent à protéger et à promouvoir le droit à l'égalité.

Ceci nous amène à la question des méthodes employées par les deux paliers de gouvernement pour atteindre leurs objectifs en matière d'enseignement supérieur et de recherche. À systèmes fédératifs différents, moyens différents. Mais il semble indiqué d'étudier de près les avantages de dissocier l'aide destinée à la poursuite d'objectifs particuliers du soutien général des établissements. Une telle approche cadre plutôt bien avec les principes du fédéralisme. Elle facilite la réglementation et le financement des établissements par les gouvernements régionaux, tout en permettant au gouvernement central de travailler avec ces mêmes établissements à la réalisation de ses propres objectifs. Si les actions qui intéressent le gouvernement central sont entièrement financées par lui ou presque, alors les priorités régionales ne seront que très peu affectées, et les établissements seront dans la meilleure position possible pour faire les choix qui les avantagent le plus. Bien entendu, la récente affaire des frais généraux de recherche aux États-Unis soulève le problème constant de la responsabilité des établissements.

Le rapport entre la recherche et les politiques des gouvernements pose un ensemble particulier de problèmes. Plusieurs exposés soulignent les tensions possibles qui risquent de surgir entre l'objet de la recherche de haut niveau et l'objet de la recherche en tant qu'instrument des pouvoirs publics. Cette controverse ne se règle pas facilement. Et comme le secteur privé occupe une place de plus en plus grande dans le paysage, la question de savoir quels intérêts sont promus et qui fixe les objectifs et les priorités semble destinée à prendre plus d'importance. Ces questions sont difficiles à résoudre en soi. Elles sont rendues encore plus ardues par la participation de deux ordres de gouvernement.

NOTES

1. Ulrich Teichler, «L'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs: L'Allemagne», p. 159-161.
2. Martin Trow, «Origines et développement du fédéralisme dans l'enseignement supérieur américain», p. 79.
3. Ces deux termes seront utilisés ici pour désigner les deux ordres de gouvernement supérieurs dans un système fédéral.
4. Robert H.T. Smith et Fiona Wood, «L'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs: L'Australie», p. 107-140.
5. Ignace Hecquet: «L'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs: La Belgique», p. 193-217.
6. Pierre Cazalis: «L'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs: Le cas de la communauté Européenne», p. 219-240.
7. Augustin Macheret, «L'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs: La Suisse», p. 141-157.
8. Ignace Hecquet, «La Belgique», p. 193-217.

9. David M. Cameron, «L'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs: Le Canada», p. 49-76.
10. Certaines écoles professionnelles en Suisse fonctionnent comme des établissements privés, tandis que les universités catholiques privées jouent un rôle important en Belgique.
11. Martin Trow, «Origines et développement du fédéralisme dans l'enseignement supérieur américain», p. 86.
12. *Ibid.*, p. 82-84.
13. Ontario, *Interprovincial Comparisons of University Financing*, Toronto, 1989, p. 5.
14. Augustin Macheret, «La Suisse», p. 150-151.
15. *Ibid.*, p. 148.
16. The Ontario Commission on the Future Development of the Universities of Ontario, *Ontario Universities: Options and Futures*, Toronto, 1984, p. 5.
17. Robert Smith et Fiona Wood, «L'Australie», p. 108.
18. *Ibid.*, p. 110.
19. Ulrich Teichler, «L'Allemagne», p. 165-167.
20. Robert Smith et Fiona Wood, «L'Australie», p. 132-133.
21. Pierre Cazalis, «La communauté Européenne», p. 231-232.
22. Augustin Macheret, «La Suisse», p. 149.
23. Martin Trow, «Origines et développement du fédéralisme dans l'enseignement supérieur américain», p. 80-81.
24. Ulrich Teichler, «L'Allemagne», p. 175-176.
25. Augustin Macheret, «La Suisse», p. 150.
26. Ignace Hecquet, «La Belgique», pp. 203-204.
27. *Ibid.*, p. 202.
28. Ulrich Teichler, «L'Allemagne», p. 186.
29. Robert Smith et Fiona Wood, «L'Australie», p. 122.
30. Martin Trow, «Origines et développement du fédéralisme dans l'enseignement supérieur américain», p. 92-94.
31. David M. Cameron, «Le Canada», p. 66.
32. Ulrich Teichler, «L'Allemagne», p. 180-182.
33. Robert Smith et Fiona Wood, «L'Australie», p. 126-132.
34. *Ibid.*, p. 129.

L'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs: le Canada

David M. Cameron

LE FÉDÉRALISME CANADIEN

Le fédéralisme canadien est en crise et nul ne saurait encore prédire l'issue de cette crise. Tout ce que l'on peut affirmer, c'est que le fédéralisme au Canada est soumis à d'énormes pressions qui devraient encore s'accroître. Le fédéralisme a bien peu de chances de survivre dans sa forme actuelle. En fait, il se peut qu'il soit tout bonnement voué à disparaître.

La crise que nous connaissons actuellement a été déclenchée par l'échec de la proposition de Modification constitutionnelle de 1987, communément appelée l'Accord du lac Meech¹. D'abord approuvé par les onze premiers ministres, ce programme d'amendements constitutionnels n'avait été ratifié que par neuf assemblées législatives à l'expiration du délai prévu de trois ans, soit le 23 juin 1990². Cet échec a porté un dur coup au fédéralisme canadien³. Ce qui est venu peut-être assombrir davantage le tableau a été le rejet évident des exigences minimales du Québec en échange de son adhésion à la Constitution, de même que l'échec du processus de négociation intergouvernementale par lequel on en était arrivé à un premier accord. La conséquence immédiate a été la résurgence du sentiment nationaliste au Québec, la province exigeant, d'une même voix, plus de pouvoirs, si ce n'est la souveraineté pure et simple. Au même moment, le gouvernement du Québec manifestait son refus de participer à toutes nouvelles discussions constitutionnelles, à l'exception de négociations bilatérales avec le gouvernement fédéral.

La constitution canadienne repose sur le mariage fragile du fédéralisme et du parlementarisme. Or, ces deux régimes sont diamétralement opposés: le parlementarisme favorise la concentration des pouvoirs dans les mains d'un organe exécutif central, tandis que le fédéralisme partage les pouvoirs entre deux ordres de gouvernement sur la base des compétences législatives propres.

À l'origine, le modèle constitutionnel accordait la primauté au parlementarisme, sous la forme d'un gouvernement extrêmement centralisé que K.C. Wheare est allé jusqu'à qualifier de «quasi fédéral» tout au plus⁴. Mais la formule d'un gouvernement centralisé ne correspondait guère à la diversité linguistique, culturelle et économique des provinces canadiennes; aussi, la centralisation des pouvoirs dut-elle reculer devant la maturité grandissante des provinces dans un processus de transformation aussi profond que graduel. Les tribunaux, notamment le Comité judiciaire du Conseil Privé du Royaume-Uni, n'ont pas été étrangers à cette évolution.

La concentration du pouvoir exécutif dans le cabinet, qui est l'essence même du régime parlementaire, est donc devenue la caractéristique de deux ordres de gouvernement coordonnés. N'ayant pas à se préoccuper d'une Chambre haute comme celle qui représente les provinces au sein de la législature fédérale⁵, les cabinets et les premiers ministres provinciaux, généralement en parfait contrôle de leur propre assemblée législative, se sont peu à peu imposés comme de puissants représentants des intérêts des provinces. C'est à ce titre qu'ils sont appelés à négocier avec leurs homologues fédéraux les questions relevant des deux niveaux de gouvernement, de même que les questions d'intérêt mutuel. C'est ainsi qu'est apparu le «fédéralisme exécutif», comme l'appelait le regretté Donald Smiley, c'est-à-dire les relations entre les deux ordres de gouvernement par l'intermédiaire de leurs représentants, élus et non élus⁶.

La *Loi constitutionnelle de 1982* a modifié la nature du fédéralisme canadien. En dépit d'une opposition véhémente de la part du Québec, on y a ajouté une *Charte canadienne des droits et libertés* qui, en vertu de la protection qu'elle accorde à la mobilité des gens et aux droits des minorités en matière d'éducation, allait directement à l'encontre des politiques d'unilinguisme officiel et de francisation mises de l'avant par le Québec. Ces politiques illustrent la détermination du Québec à préserver son caractère linguistique et culturel distinctif. De surcroît, le nouveau programme constitutionnel cédait à la Cour suprême, dont les membres sont nommés par le gouvernement fédéral, le pouvoir ultime de révision judiciaire. Pour ce qui concerne l'interprétation des droits accordés par la Charte, la Cour a donc prépondérance sur le Parlement fédéral et sur les assemblées législatives provinciales. En outre, la nouvelle loi a mis au rancart la procédure de modification utilisée jusqu'à ce jour. Elle donne un caractère officiel à la participation des deux ordres de gouvernement au processus d'amendement de la Constitution, mais refuse aux provinces, y compris le Québec, tout droit de veto sur le transfert de responsabilités des gouvernements provinciaux au gouvernement fédéral. Enfin, elle rend obligatoire la ratification par les assemblées législatives des amendements proposés. C'est la dynamique de cette dernière modification qu'on a vue à l'oeuvre et dont on a pu apprécier les redoutables conséquences dans la débâcle du lac Meech⁷.

Ce serait folie que de prétendre que l'échec de l'Accord rend le démembrement de la fédération canadienne inévitable. Cependant, on ne saurait écarter cette éventualité. Il y a, bien sûr, d'autres possibilités, dont un transfert de pouvoirs législatifs du gouvernement fédéral à l'ensemble des provinces dans une mesure suffisante pour satisfaire aux exigences distinctes du Québec.

On peut également envisager une structure asymétrique dans laquelle le Québec assumerait des pouvoirs exercés ailleurs par le gouvernement fédéral. Le régime fédéral canadien comporte déjà un certain degré d'asymétrie. La question n'est pas de savoir si l'asymétrie est réalisable mais plutôt si l'on peut en arriver à un équilibre qui, tout en tenant compte du caractère distinctif du Québec, assure, sur une plus vaste échelle, la préservation d'un lien avec la collectivité nationale qui serait suffisamment robuste pour soutenir un régime fédéral.

L'une et l'autre de ces deux éventualités ne seraient pas exemptes d'une certaine ironie, puisque les adversaires de l'Accord du lac Meech, et notamment l'ex-premier ministre P.E. Trudeau, avaient deux arguments principaux à faire valoir, soit: que les amendements proposés avaient un effet trop décentralisateur et qu'aucune province ne devait jouir d'un statut particulier. Il pourrait bien y avoir d'autres possibilités. Si tel est le cas, elles seront sans doute scrutées à la loupe au cours des mois à venir. L'effondrement du processus de négociation intergouvernemental représente sans doute un problème plus grave.

La question de l'enseignement supérieur n'a pas émergé du présent débat constitutionnel. Mais lorsqu'on parle du fédéralisme canadien, cette question est toujours en filigrane. En fait, on peut même avancer que, dans une très large mesure, la politique en matière d'enseignement supérieur au Canada et la politique du fédéralisme se confondent, et cela depuis longtemps.

LE FÉDÉRALISME ET L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le premier établissement d'enseignement à décerner un diplôme dans ce qui est aujourd'hui le Canada, King's College en Nouvelle-Écosse, a été fondé en 1789 et a reçu sa charte royale en 1802⁸. Plusieurs autres, dont les universités Queen's, McGill, Laval, ainsi que les deux King's College (dont l'un fut à l'origine de l'actuelle University of Toronto tandis que l'autre devait devenir University of New Brunswick), ont été institués dans la première moitié du dix-huitième siècle, toujours en vertu d'une Charte royale. Ces établissements étaient modestes, surtout si on les compare à ceux d'aujourd'hui. À l'époque de la Confédération, en 1867, il n'y avait en tout et partout au Canada que quelque 1 500 étudiants de niveau universitaire, et seuls cinq établissements comptaient plus de 100 étudiants⁹.

À l'époque, la grande question était de déterminer qui, des pouvoirs publics ou de l'Église, devait avoir la mainmise sur les collèges et universités et en assurer l'existence. Cette controverse fut la «bête noire» de toutes les provinces pendant une bonne partie de la seconde moitié du dix-neuvième siècle, et il n'est guère étonnant que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique leur ait confié l'entière responsabilité en matière d'éducation, de même que l'administration des hôpitaux, des asiles d'aliénés et des établissements de bienfaisance¹⁰.

Au tournant du siècle, l'essor de la science et, dans son application pratique, de la technologie a transformé le caractère local et privé de l'enseignement supérieur. Les universités ont acquis une nouvelle importance sur le plan de la politique officielle, ce qui a soulevé de nouvelles questions en ce qui concerne le fédéralisme canadien. Dès 1874, le gouvernement fédéral créait le Royal Military College à Kingston. On invoquait, à l'appui de cette initiative, la responsabilité du gouvernement fédéral en matière de défense nationale; mais, du même coup, le gouvernement se trouvait à établir le principe selon lequel l'enseignement supérieur, bien que de compétence provinciale, pouvait également servir d'instrument à la politique gouvernementale dans les domaines de compétence fédérale.

Dans les premières années du vingtième siècle, c'est ce principe qui a été au coeur même de la controverse ayant entouré la question de la responsabilité de la formation technique. S'agissait-il d'un domaine relevant de l'éducation et, donc, de compétence strictement provinciale? Ou plutôt d'un domaine relié au développement économique et aux responsabilités fédérales? Dans la plus pure tradition canadienne et avec l'assentiment de tous les premiers ministres provinciaux, le gouvernement fédéral créait, en 1910, une commission royale d'enquête chargée de lui présenter des recommandations¹¹. Deux ans plus tard, et avant même que la commission royale ne déposât son rapport, le gouvernement fédéral décidait d'accorder une aide à la formation en agriculture. En l'occurrence, plusieurs provinces avaient déjà créé des écoles d'agriculture, de sorte que la voie qui avait été suivie pour assurer la formation de spécialistes du génie militaire était ici impraticable. Aussi a-t-on vu apparaître une nouvelle arme dans l'arsenal de la diplomatie fédérale-provinciale: le programme à frais partagés. Le gouvernement fédéral a offert aux provinces des subventions totalisant 1 million de dollars par année* pendant dix ans pour venir en aide à l'industrie agricole et en favoriser l'essor grâce à la formation¹².

La Première Guerre mondiale a donné un nouvel essor à la science et à la technologie. Cette fois-ci, le gouvernement fédéral fut plus audacieux. En 1916, il créait le Conseil national de recherches (CNR), auquel on confia alors la

* Note: Sauf avis contraire, tous les montants en dollars (\$) auxquels il est fait mention dans ce chapitre le sont en dollars canadiens.