responsabilité de faire les recherches appliquées nécessaires à l'effort de guerre canadien. Le CNR assurait la suprématie du gouvernement dans le domaine de la recherche. Aussi l'organisme décida-t-il de subventionner directement les professeurs d'université, sans passer par les provinces.

Il fallut cependant attendre la Deuxième Guerre mondiale et l'après-guerre pour voir le gouvernement fédéral effectuer sa percée la plus importante dans le domaine de l'enseignement supérieur. Dans le sillage de la *Loi sur la réadaptation des anciens combattants*, le gouvernement fédéral décida d'octroyer aux universités des subventions, à raison de 150 $ par ancien combattant (en plus des montants versés aux intéressés en remboursement de leurs frais de scolarité et en guise d'indemnités de subsistance). En 1951, au moment où ce programme tirait à sa fin, le gouvernement fédéral, suivant en cela la recommandation d'une autre commission royale d'enquête[13], mit sur pied un programme général de subventions aux universités, dont les montants étaient calculés en fonction de la population de chaque province, soit à raison de 50 ¢ par habitant (pour un montant total de 7,1 millions de dollars en 1951-1952).

Cette initiative conduisit à une impasse dans les relations entre le gouvernement fédéral et le Québec. Au bout d'un an, le premier ministre du Québec enjoignit les universités de la province de refuser les subventions fédérales. Le différend subsista jusqu'à la fin de la décennie et déboucha sur une autre primeur en matière de fédéralisme fiscal: le retrait avec compensation. En vertu de cet accord, le gouvernement fédéral s'engageait à transférer au gouvernement du Québec l'espace fiscal sur le revenu des corporations équivalant au montant des crédits qu'il aurait d'autre part octroyé aux universités dans cette province[14].

À l'époque, le nombre des inscriptions à l'université connaissait une progression en flèche et tous les gouvernements provinciaux tentaient de trouver les ressources nécessaires pour financer une telle expansion. Les deux ordres de gouvernement mirent l'épaule à la roue. Le gouvernement fédéral déclencha une véritable avalanche de programmes: aide financière par l'entremise du Conseil des arts du Canada nouvellement créé, financement de l'hypothèque des résidences d'étudiants par l'intermédiaire de la Société centrale (aujourd'hui, «canadienne») d'hypothèques et de logement, prêts garantis et frais d'intérêt assumés par le gouvernement fédéral en vertu du Programme canadien de prêts aux étudiants[15]. Les dépenses fédérales en matière de recherche connurent également une progression géométrique, passant d'environ 1 million de dollars à la fin de la Guerre à plus de 10 millions de dollars en 1959, puis à plus de 40 millions de dollars en 1966[16].

Les efforts consentis à l'échelle provinciale n'étaient pas moins considérables. Au cours des années 1960, par exemple, les budgets provinciaux dans le domaine de l'enseignement supérieur ont été presque multipliés par sept

(passant de 270 millions de dollars à 1,8 milliard de dollars), le nombre des inscriptions a triplé (de 114 000 à 316 000), le montant des dépenses par étudiant a plus que doublé (de 2 400 $ à 5 700 $), et les subventions aux universités sont passées de 9% à presque 14% du total des dépenses des gouvernements provinciaux.

Toutes les provinces étaient alors intéressées à une restructuration générale des relations fédérales-provinciales, y compris dans le domaine de l'aide à l'enseignement supérieur. En 1966, le gouvernement fédéral prit les devants en annonçant son intention d'assumer l'entière responsabilité de la formation aux métiers et aux techniques pour les adultes déjà sur le marché du travail, et de mettre terme aux subventions directes aux universités (lesquelles, dans l'intervalle, étaient passées de 50 ¢ à 5 $ par habitant) pour les remplacer par un programme à frais partagés avec les provinces.

Le plan, qui entra en vigueur en 1967, prévoyait un transfert de points d'impôt étalés[17] ainsi que des subventions supplémentaires en espèces de façon à ce que le montant total du transfert corresponde à 50% des dépenses d'exploitation des établissements postsecondaires dans chaque province[18]. Au début, les provinces les plus riches s'attendaient à ce que la marge fiscale qui leur avait été transférée soit suffisante pour éponger le coût de l'aide aux universités. Tel ne fut pas le cas. Le gouvernement fédéral se rendit compte qu'il avait en quelque sorte signé un chèque en blanc, les versements de transfert augmentant à cette époque de plus de 20% par année. Aussi, commença-t-on à chercher des moyens d'exercer un certain contrôle sur cet engagement. En 1972, on plafonna l'augmentation annuelle des paiements de transfert fédéraux à 15% en attendant de trouver une solution permanente. Cela nous amène au début de l'ère contemporaine. Mais, avant d'aller plus loin, jetons un coup d'oeil sur la structure organisationnelle de l'enseignement supérieur.

L'ORGANISATION ET LA GESTION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

L'organisation de l'enseignement supérieur au Canada est le fruit de l'évolution historique et des politiques des provinces. C'est pourquoi on y trouve à la fois des différences marquées et des similitudes frappantes dans les dix provinces. Les premières universités étaient pratiquement toutes à caractère confessionnel. Les politiques provinciales, d'autre part, ont favorisé la création d'établissements publics. Or, il faut plonger au coeur même de l'organisation des universités pour voir comment on est parvenu à intégrer ces deux forces.

Les quatre provinces de l'Atlantique ont suivi des voies tout à fait distinctes. La Nouvelle-Écosse était celle qui avait le réseau de collèges confessionnels le plus étendu et, facteur plus important peut-être, la politique la plus passive[19]. Cette passivité allait se prolonger tout au long de la période de croissance rapide

qu'on a connue à partir des années 1960, de sorte qu'on compte, aujourd'hui, pas moins de 13 établissements qui décernent des grades universitaires pour une population tout juste supérieure à 900 000 habitants[20]. Le Nouveau-Brunswick, par contre, a suivi les recommandations d'une commission royale d'enquête établie au début des années 1960 en concentrant ses programmes anglais et français à la University of New Brunswick (U.N.B.) et à l'Université de Moncton. Cette province compte aussi deux petits établissements universitaires: Mount Allison University et St-Thomas University. Cette dernière institution fut toutefois déménagée sur le campus de Fredericton de U.N.B. (Mount Allison, pour sa part, est situé à Sackville, presque à la limite de la Nouvelle-Écosse.

De son côté, l'Île-du-Prince-Édouard a démontré qu'une action décisive du gouvernement est parfois le meilleur moyen d'assurer la réforme des institutions. En 1968, le premier ministre lançait un ultimatum pour signifier qu'il n'y aurait plus qu'une université financée à même les fonds publics sur l'île, et ainsi fut-il. La University of Prince Edward Island, créée à partir de deux collèges de moindre envergure, accueillait ses premiers étudiants l'année suivante. Terre-Neuve est la plus récente des provinces canadiennes, s'étant jointe à la fédération en 1949. Comme on y trouvait, à l'époque, qu'un modeste collège pré-universitaire, la province n'eut pas à résoudre le «casse-tête» confessionnel. Sa seule université, Memorial, est devenue la plus grande dans la région de l'Atlantique.

À compter de 1960 et au cours des années qui ont suivi, le Québec a vécu une transformation en profondeur de ses institutions sociales et politiques dans le contexte de ce qu'on a appelé la «révolution tranquille». L'enseignement supérieur a fait partie intégrante de cette révolution. Trois universités catholiques de langue française (Laval, Montréal et Sherbrooke) ont été converties en établissements d'enseignement publics, pendant que la fusion d'un collège universitaire dirigé auparavant par les Jésuites et d'une université parrainée par le YMCA donnait naissance à l'université de langue anglaise Concordia. Deux autres universités de langue anglaise, McGill à Montréal et Bishop's à Lennoxville, ont continué à dispenser leur enseignement, cette dernière s'étant affranchie du contrôle de l'église anglicane.

L'aspect le plus ambitieux de la réforme de l'éducation fut peut-être la création d'un nouveau type d'établissements, les collèges d'enseignement général et professionnel (cégeps) de même que la fondation d'une nouvelle université établie en divers endroits de la province, l'Université du Québec. Les premiers dispensent un programme d'enseignement général d'une durée de deux ans qui fait le lien entre le niveau secondaire et le niveau universitaire, tandis que la seconde sert à démontrer à la fois l'orientation de la politique du Québec et la capacité limitée des gouvernements provinciaux à infléchir l'orientation des établissements reconnus. L'Université du Québec devait

concentrer ses efforts sur les programmes de premier cycle prioritaires dans l'optique de la politique gouvernementale, en particulier la formation des enseignants; elle a été organisée suivant des principes tout à fait nouveaux à l'époque, qui prévoyaient, notamment, la création de modules d'enseignement plutôt que de programmes cloisonnés. Toutefois, l'Université du Québec n'a eu que peu d'influence sur le reste du réseau universitaire et son campus principal, à Montréal, s'est vu accorder récemment un degré d'autonomie considérable, dont le droit de décerner lui-même des grades.

L'Ontario a réussi à traverser la période de grande expansion des années 1960 sans plan d'ensemble, mais avec un succès enviable dans l'établissement d'un réseau universitaire différencié. Depuis la Confédération, cette province refusait en effet de venir en aide aux établissements confessionnels. Plus encore, elle était parvenue, dès 1884, à convaincre les collèges Victoria (méthodiste), Trinity (anglican) et St. Michael's (catholique) de se joindre à la University of Toronto pour former une fédération. Les collèges Queen's et Western choisirent de conserver leur caractère privé mais renoncèrent, néanmoins, à leurs liens confessionnels. Plusieurs autres collèges universitaires emboîtèrent le pas à la faveur de l'essor de l'après-guerre, pendant que quelques universités ouvraient leurs portes en tant que nouveaux établissements d'enseignement publics. Au début de l'ère contemporaine, la province de l'Ontario pouvait compter sur un réseau de 16 universités[21].

Les quatre provinces de l'Ouest ont accédé au monde de l'enseignement supérieur plus tard que les provinces de l'Est, de sorte qu'elles purent, pour la plupart, esquiver la phase des collèges confessionnels. L'exception vint du Manitoba qui, à cet égard et à bien d'autres, se situe à mi-chemin entre l'Est et l'Ouest. À l'instar des autres provinces de l'Ouest, le Manitoba tenait au principe d'une seule université provinciale; mais la University of Manitoba connaissait des débuts difficiles et fut, pendant de nombreuses années, davantage un réseau de collèges universitaires qu'une véritable université. À vrai dire, ce fut la University of Manitoba qui lança l'idée de regrouper un certain nombre de collèges confessionnels et une université provinciale au sein d'une fédération.

Après 1960, les pressions occasionnées par l'augmentation des effectifs amenèrent chacune des provinces de l'Ouest à renoncer à l'idée d'une université provinciale unique. La Colombie-Britannique éleva le collège pré-universitaire Victoria au rang d'université et créa, presque du jour au lendemain, une nouvelle université, Simon Fraser. En même temps, la province établissait un nouveau cadre juridique, une loi unique régissant l'ensemble de ses universités, au nombre de trois. L'Alberta et le Manitoba suivirent l'exemple et le poussèrent plus loin en assujettissant l'établissement de chaque université à un simple décret ministériel[22]. C'est ainsi que l'Alberta créa la University of Lethbridge et Athabaska University, après avoir accordé son autonomie au

campus de la University of Alberta à Calgary. De son côté, le Manitoba rendit leur autonomie à deux anciens collèges affiliés à l'université provinciale, qui devinrent, à leur tour, Brandon University et la University of Winnipeg (auparavant United College). La Saskatchewan fut la province qui s'accrocha le plus longtemps à sa politique d'une université unique; mais à la suite d'un âpre conflit entre deux campus, elle se vit forcée de détacher la University of Regina de la University of Saskatchewan, cette dernière ne conservant plus qu'un seul campus à Saskatoon. Quant à la Colombie-Britannique, elle annonçait récemment son intention de créer une quatrième université, la University of Northern British Columbia, à Prince George.

Si on fait exception des collèges universitaires et instituts affiliés ou fédérés, la structure de l'enseignement universitaire au Canada se compose essentiellement de 54 établissements d'enseignement autorisés à décerner des grades. Si l'on compte séparément les constituantes de l'Université du Québec, ce nombre passe à 59. On trouvera en annexe la liste des principales universités canadiennes par province.

La structure actuelle des universités canadiennes comporte plusieurs caractéristiques frappantes, dont cinq méritent d'être mentionnées ici.

Tout d'abord, soulignons que l'enseignement supérieur, à l'exception de la recherche, que nous aborderons sous peu, relève des provinces. La participation directe du gouvernement fédéral est limitée aux collèges militaires, aujourd'hui au nombre de trois[23]. Fait révélateur, même ces établissements, qui relèvent du gouvernement fédéral, décernent des grades en vertu de lois provinciales.

La responsabilité des provinces en matière d'enseignement supérieur ne se traduit pas nécessairement par une «politique de clocher». Bien qu'on constate une grande divergence dans la façon de concevoir l'enseignement au niveau universitaire, on se rend compte également que les provinces s'entendent sur beaucoup de points. Le fédéralisme favorise la diversité dans les politiques provinciales, mais il en limite en même temps l'étendue. Les provinces apprennent les unes des autres et sont largement influencées par les comparaisons qu'elles font entre elles[24]. En outre, les gouvernements provinciaux ne transigent pas simplement avec une université à la fois ou même avec un réseau provincial. Les universités ont en effet créé des réseaux pancanadiens et internationaux d'associations et de groupes d'intérêts qui ne s'en laissent guère imposer lorsqu'il s'agit de défendre des positions communes en matière d'enseignement ou de gestion. À cet égard, les deux groupes d'intérêts les plus importants sont l'Association des Universités et Collèges du Canada (AUCC) et l'Association canadienne des professeurs d'universités (ACTU). Malgré leurs origines confessionnelles et privées, toutes les universités d'importance majeure au Canada (sauf les collèges militaires fédéraux) sont aujourd'hui, dans les faits sinon sur le plan juridique, des établissements d'enseignement publics financés par les provinces[25].

Le deuxième élément qui caractérise la politique canadienne en matière d'enseignement supérieur est le respect marqué pour l'autonomie des établissements. Cependant, cela n'a pas toujours été voulu. La plupart des provinces n'ont pas tenté sérieusement d'intervenir de façon directe dans le fonctionnement des universités. Mais, lorsqu'elles ont ne serait-ce que laissé entendre qu'elles pourraient le faire, la réaction a été extrêmement vive.

Un tel cas s'est produit en Alberta, en 1974, lorsque le gouvernement a envisagé d'adopter un projet de loi omnibus englobant toutes les formes de formation technique et d'enseignement supérieur. Les universités ont alors réussi à bloquer l'initiative qui visait à les inclure, invoquant une atteinte à la liberté de l'enseignement universitaire[26]. De tout cela ressort la faiblesse des politiques provinciales, du moins lorsqu'il s'agit d'amener les universités à appuyer des objectifs précis de la politique officielle. Dans son rapport de 1976, l'OCDE adoptait une position particulièrement critique devant cette caractéristique générale de la politique canadienne en matière d'enseignement. Or, la situation n'a guère changé depuis:

> ...l'évolution ultérieure de la politique canadienne de l'enseignement approche donc manifestement d'un point critique, et la quantité des crédits disponibles n'est pas seule en cause. Les vertus d'une politique éducative essentiellement pragmatique seront mises à rude épreuve. Si ceux qui élaborent les politiques de l'éducation ne sont pas rapidement en mesure de donner à l'évolution de l'école et de l'enseignement une assise solide, établie en vertu d'objectifs précis, ils risquent d'être évincés dans la course générale aux ressources.[27]

Jusqu'à récemment, l'instrument privilégié dans les relations entre le gouvernement provincial et les universités était l'organisme intermédiaire ou «organisme tampon». C'est la troisième caractéristique de la politique canadienne en ce qui concerne les universités. une certaine époque, toutes les provinces, sauf Terre-Neuve et son unique université, avaient leur organisme tampon. Même l'Île-du-Prince-Édouard en avait créé un auquel elle avait confié la responsabilité d'administrer l'université provinciale et le «community college». Il est peut-être tout aussi significatif qu'aucune province n'ait tenté de resserrer son contrôle sur ses universités ou d'assurer une coordination plus étroite entre elles, soit en créant des établissements provinciaux à multiples constituantes, soit en mettant sur pied des conseils d'administration provinciaux. Seul le Québec a tenté l'expérience de l'université établie en plusieurs endroits, mais cela demeure un réseau partiel.

L'Alberta fut la première province à délaisser la formule de l'organisme tampon pour en transférer les responsabilités en matière de financement et de réglementation à un ministère provincial. Plus récemment, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique ont suivi la même voie. Dans l'Est, l'avenir de la Commission de l'enseignement supérieur des provinces maritimes, mise sur pied en 1974 par la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-

Édouard demeure incertain, la Nouvelle-Écosse semblant déterminée à faire cavalier seul. Les provinces de l'Ontario et du Québec se sont toutes deux penchées sur les fonctions de leurs organismes respectifs mais ont décidé de ne pas y toucher. Dans l'Ouest, le Manitoba est la seule province à conserver un organisme tampon. La faiblesse du contrôle qu'ils sont en mesure d'exercer sur les universités par le biais de leurs politiques semble bien être une source de frustration pour les gouvernements, comme en témoigne l'élaboration de modalités de financement sélectives, dont il sera question plus loin.

La quatrième caractéristique de l'enseignement supérieur nous amène de la politique des provinces à l'administration des établissements d'enseignement. Le modèle le plus répandu, et de loin, en ce qui concerne l'administration des universités au Canada est celui du bicaméralisme, c'est-à-dire un conseil d'administration dont les membres sont de l'extérieur et un conseil universitaire. Il s'agit d'un modèle qui a été emprunté, à l'origine, au système écossais et adopté par les premiers établissements d'enseignement canadiens, tels que Queen's, McGill, et Dalhousie. C'est à la suite de l'étude de Duff-Berdahl sur l'administration des universités, en 1966, que ce modèle a acquis sa forme actuelle et s'est répandu presque partout[28]. Seules deux grandes universités, Laval et Toronto[29], s'en sont écartées, lui préférant une structure monocamérale (Laval depuis sa fondation en 1852, et Toronto, depuis 1972). À la faveur d'une récente restructuration majeure de son administration, Toronto a fait beaucoup de chemin dans le sens d'un retour au bicaméralisme.

Finalement, les pressions découlant de la période de croissance, des restrictions et du sentiment d'insécurité qui a suivi ont conduit beaucoup d'associations de professeurs d'université à s'engager dans la voie de la négociation collective, dans nombre de cas sous la bannière de syndicats accrédités. En Colombie-Britannique, l'accréditation des syndicats de professeurs est interdite par la loi, bien que les professeurs puissent négocier collectivement en vertu d'ententes librement conclues à U.B.C. et Simon Fraser. L'Alberta est la seule province à disposer d'une loi spéciale concernant les négociations collectives à l'intérieur des universités. Il est révélateur que cette province ait prévu un processus d'arbitrage obligatoire pour le règlement des litiges. Les autres provinces ont laissé les universités se débattre contre les lois du travail dans le secteur privé et, par conséquent, contre un processus de négociation fondé sur l'antagonisme, avec la menace ultime de la grève.

Actuellement, 29 des 49 universités financées par les gouvernements provinciaux au Canada doivent négocier avec des syndicats accrédités. Il y a plus d'établissements syndiqués parmi les petites universités que parmi les grandes, quoique tous les professeurs ne fassent pas nécessairement partie de l'unité de négociation. En effet, si la majorité des universités ont un syndicat, moins de la moitié de l'ensemble des professeurs à plein temps sont syndiqués.

La syndicalisation et le recours à la négociation collective reflètent d'abord et avant tout la réaction des professeurs d'université à l'égard des politiques de restrictions budgétaires des gouvernements. En jetant un coup d'oeil sur le financement de l'enseignement supérieur, nous nous retrouvons encore une fois au coeur même du fédéralisme canadien.

LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le programme de partage des coûts, en vertu duquel le gouvernement fédéral s'engageait à verser aux provinces un montant égal à 50% des dépenses de fonctionnement des universités, est entré en vigueur en 1967. Dix ans plus tard, le gouvernement fédéral décidait de le remplacer par un transfert global sans conditions. Cet arrangement, connu sous l'appellation de «Financement des programmes établis» (FPE), visait non seulement l'enseignement supérieur mais également certains programmes de santé. Établi à l'origine selon une formule complexe, il a été considérablement simplifié après 1982. En vertu de la formule simplifiée, le FPE comporte deux volets: un transfert supplémentaire et définitif de marge fiscale (à l'égard duquel des versements de péréquation sont effectués aux provinces qui y ont droit), de même qu'une subvention annuelle en espèces, égale à la différence entre les recettes attribuées au transfert d'impôt et un montant fixe par habitant. Chacun de ces volets a donné lieu à de profonds désaccords entre les deux niveaux de gouvernement.

En ce qui concerne le transfert d'impôt, la mésentente porte principalement sur le niveau de gouvernement auquel il faut imputer les recettes qui en découlent. Le transfert comme tel d'une marge fiscale a été effectué en deux occasions précises, il y a longtemps (1967 et 1977), et les recettes réelles qui en découlent proviennent d'impôts levés en vertu des lois provinciales. Néanmoins, selon la loi, le Secrétariat d'État fédéral est tenu de faire rapport annuellement des dépenses du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux en matière d'enseignement postsecondaire, y compris le rendement attribuable au transfert d'impôt considéré comme une *dépense fédérale*[30]. Non seulement cette pratique gonfle-t-elle la contribution annuelle apparente du gouvernement fédéral, mais elle implique également que le transfert dans son ensemble, y compris le rendement des impôts levés par les provinces, n'est pas consenti sans conditions, dans la mesure où il se trouve en quelque sorte affecté à l'enseignement postsecondaire. En retour, cela donne lieu à des accusations voulant que les provinces détournent à des fins autres que l'enseignement supérieur une partie des fonds qui leur sont transférés[31].

En ce qui concerne les montants auxquels les provinces ont droit, la controverse tourne autour des mesures prises par le gouvernement fédéral pour réduire son engagement financier. Le calcul de ces montants est établi à partir du montant réel par habitant des transferts fédéraux effectués en vertu de

l'ancienne entente de partage des frais en 1975-1976. À l'origine, ce montant de base était indexé à l'accroissement annuel de la population de la province et à celui du PNB. En 1983 et en 1984, cette indexation a été limitée à 6 et 5% respectivement, dans le cadre du programme fédéral de lutte contre l'inflation. Puis, en 1985, la formule a été modifiée pour passer au PNB moins 2%, et en 1989, au PNB moins 3%. En 1990, on a décidé de supprimer toute indexation pour une période de deux ans.

Ces modifications successives de la formule de calcul ont ouvert la voie au déclin du FPE. Le fait de limiter les montants auxquels les provinces ont droit signifie presque à coup sûr que les recettes attribuables à la marge fiscale transférée aux provinces augmenteront plus rapidement, toutes proportions gardées, ce qui aura pour effet de réduire les montants versés par le gouvernement fédéral à titre de subventions en espèces. En fait, c'est déjà ce qui se produit. À mesure que les transferts en espèces vont diminuer, il sera de plus en plus difficile de soutenir l'interprétation voulant que les recettes fiscales des provinces puissent toujours être considérées en quelque sorte comme des dépenses fédérales.

À défaut de mieux, la saga du FPE a fourni aux Canadiens quelques exemples savoureux du manque de discernement des deux paliers de gouvernement. Le Conseil des ministres de l'Éducation (Canada), exprimant le point de vue des provinces, expliquait ainsi le programme: «Le FPE est un transfert fiscal aux provinces à l'égard des services de santé et de l'enseignement postsecondaire et non pour des affectations précises dans le domaine de la santé et de l'enseignement postsecondaire»[32].

De leur côté, deux porte-parole du gouvernement fédéral donnaient l'interprétation suivante:

> Les provinces ... ont peut-être donné à la proposition d'octroi de subventions sans conditions un sens plus large que le gouvernement fédéral ne l'entendait. Là où le gouvernement fédéral voyait une inconditionnalité restreinte, si l'on peut utiliser un tel paradoxe, il semble que les provinces aient plutôt envisagé le nouveau programme comme un moyen de verser les contributions fédérales directement à leur fonds de revenu consolidé.[33]

À l'exception de la recherche, le financement de l'enseignement supérieur est avant tout une responsabilité provinciale. Aussi, les modalités de financement par les provinces sont elles-mêmes transitoires. Vers la fin des années 1960 et au début de la décennie suivante, la formule la plus courante était fondée sur le nombre d'inscriptions. La plupart des provinces adoptèrent une variante du mécanisme mis en place par l'Ontario, selon lequel le nombre réel d'inscriptions dans chaque université faisait d'abord l'objet d'une pondération par programme, après quoi on calculait le montant des subventions de fonctionnement en multipliant le nombre d'inscriptions pondéré par une valeur unitaire donnée.

Vers la fin des années 1970, à cause de facteurs tels les restrictions budgétaires et la diminution anticipée du nombre d'inscriptions, on commença à songer à de nouvelles formules de financement où le nombre des nouvelles inscriptions auraient relativement moins de poids. Au milieu des années 1980, une autre idée fit son chemin dans les officines des gouvernements provinciaux. On commença à envisager de plus en plus sérieusement le financement sélectif, une formule selon laquelle les gouvernements provinciaux octroient des subventions selon diverses catégories de dépenses. Le Québec avait toujours suivi une telle politique, en particulier à l'égard des salaires et de l'augmentation des inscriptions[34]. En 1987, l'Ontario introduisait un programme complet de financement sélectif en prévoyant l'attribution de subventions par le biais d'enveloppes budgétaires distinctes. La Nouvelle-Écosse créait un programme semblable en 1990.

Le niveau réel de financement par les provinces pose de plus en plus un problème aux universités. Compte tenu d'écarts appréciables d'une province à une autre, on peut affirmer que le niveau global d'aide au fonctionnement des universités a été, à peu de chose près, égal au taux d'inflation au cours de la dernière décennie. Dans l'intervalle, le nombre d'inscriptions, qu'on prévoyait voir diminuer après le passage à l'université de la génération du «baby boom» de l'après-guerre, a continué d'augmenter, principalement en raison d'une plus grande participation des femmes. Ces changements ont amené une diminution de quelque 20% des ressources réelles par étudiant au cours de la période allant de 1976-1977 à 1986-1987[35]. Les universités ont dû compenser cette diminution par des gains en productivité, gains mesurés par l'accroissement des ratios étudiants-professeur[36]. En retour, cela a contribué à raviver la controverse quant aux prétendus détournements des transferts au titre du FPE et à étayer les accusations adressées aux gouvernements provinciaux quant à l'insuffisance des fonds consentis aux universités.

Aussi n'est-il guère étonnant que les universités, aux prises avec les restrictions budgétaires des gouvernements provinciaux, se soient vues forcées de se rabattre sur les droits d'inscription pour accroître leurs revenus. Les droits d'inscription n'ont cessé d'augmenter au cours des dernières années. En 1990-1991, l'éventail de ces droits va d'un modeste 820 $ au Québec, à 2 000 $ en Colombie-Britannique et dans les Maritimes et représente environ 13% du montant total des recettes de fonctionnement des universités.

En dollars constants, les droits d'inscription n'ont pas encore rejoint le niveau atteint dans les années 1960, ayant connu une diminution régulière tout au long des années 1970 et au début des années 1980[37]. Dans la plupart des cas, les droits d'inscription tombent sous le contrôle des gouvernements provinciaux, que ce soit directement par voie de réglementation ou indirectement par le biais de programmes de subventions de fonctionnement. La Colombie-

Britannique et les Maritimes font exception à cette règle, ce qui explique que leurs universités exigent les droits les plus élevés[38].

La question des droits d'inscription nous amène directement à examiner l'aide financière consentie aux étudiants. En fait, on a vu apparaître récemment un certain nombre de propositions de principe en faveur d'une augmentation substantielle des droits d'inscription, assortie d'une aide accrue aux étudiants. Cette idée d'une aide plus généreuse est souvent assortie de modalités de remboursement qui tiendraient compte des revenus éventuels des bénéficiaires[39].

L'aide aux étudiants repose actuellement sur le «Programme canadien de prêts aux étudiants» (PCPÉ) et ses compléments provinciaux. Agissant dans le cadre des compétences que lui reconnaît la Constitution sur les banques et le crédit, le gouvernement fédéral garantit les prêts consentis aux étudiants par des établissements prêteurs et assume la totalité des frais d'intérêt jusqu'à six mois après que l'étudiant ait terminé ses études. Cependant, l'admissibilité des étudiants au prêt relève des autorités provinciales. Le PCPÉ peut ainsi être intégré aux programmes d'aide aux étudiants des gouvernements provinciaux qui, en général, prévoient que les étudiants doivent avoir épuisé toute possibilité d'obtenir un prêt du gouvernement fédéral avant d'être admissibles à une subvention provinciale.

Le PCPÉ est un modèle de coordination fédérale-provinciale sous au moins deux autres rapports. Tout d'abord, il donne lieu à des rencontres régulières entre représentants des deux ordres de gouvernement, favorisant l'échange d'information et l'examen des problèmes administratifs. Deuxièmement, il s'est aisément accommodé des intérêts particuliers du Québec. Le Québec, en effet, ne participe pas au PCPÉ comme tel mais gère plutôt son propre programme de prêts et reçoit annuellement du gouvernement fédéral un montant au titre de transfert fiscal équivalant à sa part des dépenses engagées en vertu du PCPÉ. Toutefois, les fonctionnaires du Québec participent avec leurs homologues fédéraux et provinciaux aux consultations intergouvernementales. La question de l'aide aux étudiants nous amène, à son tour, à nous pencher sur l'accessibilité de l'enseignement supérieur et la mobilité des étudiants.

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

La façon habituelle de mesurer l'accessibilité de l'enseignement supérieur consiste à établir la proportion des étudiants du groupe d'âge des 18 à 21 ans qui fréquentent réellement l'université[40]. D'après cette mesure, le taux de fréquentation universitaire au Canada est passé de 10,9% en 1972-1973 à 15% en 1987-1988. L'élément le plus significatif de ces statistiques est celui de l'accroissement du nombre des étudiantes. Au cours de la même période, le taux

des femmes inscrites à l'université est passé de 9,8% à 16,4%. Il y a aujourd'hui plus de femmes que d'hommes dans les universités canadiennes.

Il y a quelques années, un comité du Sénat canadien a élaboré un instrument de mesure différent mais révélateur: la proportion des diplômés des écoles secondaires qui entreprennent des études postsecondaires, soit au niveau collégial, soit au niveau universitaire. Tout en relevant une foule de problèmes liés aux comparaisons entre des structures scolaire et collégiale différentes d'une province à une autre[41], les membres du comité sénatorial ont découvert que, en 1985-1986, 29,3% de tous les diplômés des écoles secondaires poursuivaient leurs études à l'université, tandis que 23,8% s'inscrivaient dans un collège (cégep ou «community college»). Cette constatation a amené le comité à la conclusion que l'accessibilité des collèges et universités dans leur ensemble n'était pas un problème d'envergure nationale[42].

La question de la mobilité des étudiants pose, quant à elle, des problèmes sur le plan de la politique officielle. Il convient d'aborder le sujet sous l'angle de la mobilité internationale et sous celui de la mobilité inter-provinciale. Sur le plan international, la proportion des étudiants étrangers a augmenté de façon régulière jusqu'au début des années 1980, où elle a commencé à diminuer. Au niveau du premier cycle, la proportion des étudiants étrangers a chuté de 5,8% en 1982-1983 à 3,2% en 1987-1988. Au niveau de la maîtrise, cette proportion est passée de 15% à 13,1% au cours de la même période, et au niveau du doctorat, de 27,7% à 24,1%[43]. Cette tendance, s'est apparemment renversée depuis 1987-1988. Au total, l'inscription des étudiants étrangers a augmenté de 19% de 1987-1988 à 1989-1990.[44]

Il ne fait pas de doute que l'imposition de droits plus élevés dans le cas des étudiants étrangers compte pour beaucoup dans la diminution de cette clientèle. Cette pratique a commencé en 1977 en Alberta et en Ontario. Le Québec et les provinces maritimes ont emboîté le pas en 1979, et les universités de la Colombie-Britannique en 1984. Dans la plupart des cas, les droits exigés des étudiants étrangers correspondent à peu près au double du montant que doivent verser les étudiants canadiens. Le Québec est la province où l'on a suivi cette voie avec le plus de zèle, de sorte qu'en 1984-1985 les droits exigés des étudiants étrangers étaient environ dix fois plus élevés que les droits d'inscription des étudiants canadiens[45].

Par contre, il n'y a pas de droits additionnels pour les étudiants hors province au Canada. Les étudiants sont libres de fréquenter une université dans une autre province, bien qu'on puisse leur refuser l'admissibilité à un programme d'aide provinciale si le même programme est offert dans leur province d'origine. D'autre part, plusieurs provinces ont conclu des ententes spécifiques afin de réserver une place à leurs étudiants dans les universités d'une autre province. Le Nouveau-Brunswick, par exemple, a conclu une telle entente avec le Québec dans le cas des programmes d'enseignement professionnel en français

(médecine, pharmacie, etc.) qu'il ne peut dispenser lui-même. Les trois provinces maritimes ont également signé une entente sous l'égide de la Commission de l'enseignement supérieur des provinces maritimes, en vertu de laquelle chaque province s'engage à défrayer les deux autres du coût net que représentent ses étudiants qui fréquentent un établissement dans une autre province maritime.

En fait, la plupart des étudiants canadiens font leurs études dans leur propre province. En 1985-1986, seuls 8,4% des étudiants canadiens fréquentaient une université dans une autre province que la leur[46]. Il y a beaucoup de variations à l'intérieur de cette statistique générale, et certaines provinces doivent assumer un coût supplémentaire substantiel en raison du nombre d'étudiants d'autres provinces qui fréquentent leurs universités. Le cas le plus flagrant est celui de la Nouvelle-Écosse, où pas moins de 25% de tous les étudiants de niveau universitaire sont originaires d'autres provinces, tandis que moins de la moitié de cette proportion (11,3%) d'étudiants néo-écossais étudient dans les autres provinces. Aussi, bien que la Nouvelle-Écosse se classe troisième parmi les dix provinces en ce qui concerne le montant total de ses subventions universitaires par habitant, elle occupe l'avant-dernier rang quant au montant des subventions par étudiant[47]. Une récente commission royale d'enquête mise sur pied par le gouvernement de la province en a fait une question de première importance, allant jusqu'à proposer, dans l'éventualité où les autres provinces refusent d'assumer le coût de la migration nette de leurs étudiants, que la Nouvelle-Écosse prenne des mesures pour contingenter la venue d'étudiants d'autres provinces[48]. Jusqu'à ce jour, aucune initiative n'a été prise de part et d'autre.

LA PLANIFICATION ET LE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE

Depuis qu'il a créé le Conseil national de recherches en 1916, le gouvernement fédéral est le principal promoteur de la recherche au pays. Sa sphère d'influence dans le domaine s'est élargie avec la création du Conseil des arts du Canada, en 1957, puis du Conseil de recherches médicales, qui s'est détaché du CNR en 1960.

En 1977, le gouvernement fédéral se lançait dans une réorganisation majeure de ses programmes d'aide à la recherche par l'entremise des trois conseils qui sont autorisés à accorder des subventions: le Conseil de recherches médicales (CRM), le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG) et le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH). Ces organismes apportent une aide directe aux chercheurs universitaires dans le cadre d'un processus de sélection des projets par les pairs. En 1988-1989, l'aide consentie à la recherche par ces trois conseils s'élevait à 532 millions de dollars, dont 306 millions de dollars par le CRSNG, 177 millions de dollars par le CRM et

49 millions de dollars par le CRSH. Un montant additionnel de 145 millions de dollars a été octroyé directement par les ministères fédéraux[49].

L'aide apportée à la recherche par le gouvernement fédéral pose un problème dans le contexte du fédéralisme canadien. Les subventions fédérales ne couvrent en effet que les coûts directs de la recherche, les provinces et les universités devant assumer elles-mêmes tous les frais généraux et coûts indirects, sans parler de la rémunération des directeurs de recherches. Selon une récente étude de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire, les frais généraux, à l'exclusion de la rémunération des professeurs-chercheurs, équivaudraient, à peu de chose près, aux coûts directs[50]. Au Canada, l'activité de recherche varie considérablement d'une université à une autre. Les dispositions actuelles ont tout simplement pour conséquence de pénaliser les établissements les plus actifs sur le plan de la recherche par le biais d'une politique qui refuse de prendre en compte ces coûts réels quoique indirects.

Plusieurs provinces ont adopté récemment des mesures pour combler cette lacune. En 1987, l'Ontario a été la première à agir en établissant une enveloppe budgétaire consacrée aux frais généraux de la recherche et en la répartissant en fonction de la part des subventions de recherche du gouvernement fédéral reçue par chaque université, et ce, dans une proportion d'environ 20% du montant de ces subventions. Le Québec a également élaboré un programme de ce genre en 1987, et la Nouvelle-Écosse a suivi en 1990. Il n'en demeure pas moins que cet aspect constitue une grave lacune dans le programme des subventions à la recherche du gouvernement fédéral.

Certaines provinces apportent également une aide directe à la recherche universitaire. L'Alberta a fait figure de pionnier à cet égard, tandis que le Québec a le programme le plus étendu, connu sous le nom de «Fonds pour la formation des chercheurs et l'aide à la recherche» (Fonds FCAR). Les programmes provinciaux tendent à mettre l'accent sur la recherche appliquée, mais l'un des objectifs explicites du fonds du Québec est d'aider les chercheurs à obtenir des subventions fédérales.

Les deux ordres de gouvernement se sont attelés récemment à la tâche de rapprocher la recherche universitaire et le développement économique, notamment en favorisant une collaboration plus étroite entre les universités et les entreprises. Le gouvernement fédéral, par exemple, a annoncé en 1986 la création d'un programme de «jumelage» de fonds en vertu duquel le montant des subventions à la recherche octroyées par l'entremise des organismes créés à cette fin devait augmenter au même rythme que celui du financement de la recherche par le secteur privé. Le programme n'a pas été bien accueilli et a suscité de nombreuses critiques, surtout en raison du fait qu'il ne contribuait pas vraiment à la création de nouveaux liens directs entre universités et entreprises.

L'initiative suivante est venue de l'Ontario, au moment de la création du programme des centres d'excellence, en 1986-1987. Le programme était chapeauté par un nouvel organisme, le Conseil du premier ministre, fort d'un budget de 1 milliard de dollars destiné à faire de l'Ontario le chef de file du développement économique et technologique[51]. L'aspect inédit du programme des centres d'excellence de l'Ontario n'était pas seulement la collaboration entre les entreprises et les universités mais également la participation à l'intérieur de chaque «centre» de chercheurs issus de plusieurs université[52].

Cette démarche était très intéressante sur le plan politique, étant donné le caractère décentralisé du réseau universitaire et des activités de recherche au Canada. Il ne faut donc pas s'étonner que le gouvernement fédéral se soit empressé de reprendre l'idée et de lancer son propre programme des réseaux de centres d'excellence, en 1988. Dans le cas présent, on a commencé par approuver la création de quatorze centres d'excellence regroupant les chercheurs de trente universités, de même qu'un certain nombre d'organismes gouvernementaux et au moins deux douzaines d'entreprises du secteur privé, de laboratoires ou de regroupements industriels. L'année suivante, on autorisait l'implantation d'un quinzième centre, le seul qui touche aux sciences sociales (il n'y en avait aucun dans le domaine des humanités), regroupant les chercheurs de dix universités et de deux organismes privés.

Les activités de recherche au Canada font l'objet d'une coordination très peu rigoureuse, pour peu que l'on puisse parler de coordination. Cette question constitue l'un des grands défis de la fédération, en particulier dans l'optique où la recherche et le développement technologique sont des domaines d'activité essentiels si l'on veut éviter la marginalisation économique dans un contexte de concurrence de plus en plus forte à l'échelle mondiale. Ce n'est là qu'une des difficultés auxquelles le gouvernement canadien et les universités doivent faire face actuellement.

LES QUESTIONS D'ACTUALITÉ

La crise que traverse actuellement le fédéralisme canadien constitue le problème de l'heure. Il ne fait pas de doute que les moyens pris pour surmonter cette crise auront une incidence dans les domaines de l'enseignement supérieur et de la recherche. La question qui se pose ici est de déterminer quel sera le rôle que jouera le gouvernement fédéral. Au point où nous en sommes, l'entente relative au financement des programmes établis (FPE), de même que les transferts fiscaux inconditionnels qui en découlent, sont voués à la disparition. Celle-ci marquera-t-elle la fin de toute participation importante du gouvernement fédéral, hormis la recherche, les prêts aux étudiants et quelques services spécialisés?

Si tel était le cas, peut-être devrait-on étudier de plus près une récente proposition du Comité sénatorial des finances nationales qui semble être passée à peu près inaperçue. Cette proposition porte sur une réaffectation des ressources fédérales du FPE à la recherche, de sorte que le gouvernement fédéral soit en mesure d'assumer l'ensemble des coûts directs et indirects de la recherche qu'il encourage dans les universités. Cette réaffectation entraînerait une redistribution des ressources entre les provinces qui favoriserait l'Ontario et le Québec, parfois aux dépens des autres provinces; mais cela ne ferait que refléter le déséquilibre dans la répartition des projets de recherche subventionnés par le gouvernement fédéral. Une telle formule présenterait des avantages considérables, notamment dans la mesure où les universités très actives dans le domaine de la recherche ne seraient plus pénalisées du fait que leurs chercheurs réussissent à obtenir des subventions. Par la même occasion, le rôle du gouvernement fédéral et celui des provinces s'en trouveraient clarifiés et on éliminerait ainsi un facteur de discorde dans les relations fédérales-provinciales.

L'examen de la situation dans le domaine de la recherche nous amène directement au problème étroitement lié des rapports entre l'université et le secteur privé. Cette question se trouve au coeur même des politiques actuelles des gouvernements fédéral et provinciaux en matière de recherche. L'établissement de liens plus étroits avec les entreprises est également devenu l'un des objectifs clés des universités, dans leur recherche de nouvelles sources de financement de fonctionnement et de financement en capital. Sur le plan des levées de fonds et de la recherche concertée, les universités canadiennes en sont encore à leur première expérience. La situation évolue rapidement, cependant, et les levées de fonds privés se sont multipliées au cours des dernières années. On peut s'attendre à d'autres développements dans ce domaine, même si l'on est encore loin d'en saisir toute la portée.

La volonté des gouvernements de resserrer les liens entre l'université et les entreprises soulève, à son tour, la question plus vaste de leur capacité à orienter la politique des universités dans le sens de l'intérêt public. La question se pose d'abord au niveau des gouvernements provinciaux, mais il ne fait aucun doute qu'elle a également des répercussions sur le plan national. On pourrait la résumer ainsi: est-ce qu'un réseau décentralisé d'établissements d'enseignement autonomes, tributaires d'une administration extrêmement démocratique, correspond à la structure la plus appropriée dans un contexte où l'enseignement supérieur et la recherche sont les éléments clés de la compétitivité à l'échelle mondiale?

L'envers de la médaille réside dans la capacité des universités à réagir aux orientations et aux incitatifs des politiques gouvernementales. Dans la mesure où l'enseignement supérieur et la recherche sont appelés à jouer un rôle de plus en plus essentiel sur le plan de la compétitivité économique des régions et du

pays, il est logique de penser que l'administration et la gestion des universités deviendront de plus en plus des questions d'intérêt public.

Il se pourrait qu'on ait à choisir entre un resserrement de la réglementation et du contrôle des gouvernements sur les universités, d'une part, et la promotion d'une plus grande concurrence entre les établissements, d'autre part. La tendance au financement sélectif nous porte à croire que les gouvernements provinciaux sont peut-être attirés davantage par la seconde approche, car les incitatifs financiers sont particulièrement appropriées dans un contexte de stratégie concurrentielle. Si cela est vrai, la capacité des universités à planifier et à administrer elles-mêmes leurs ressources et leurs programmes en fonction d'une stratégie sera un facteur encore plus déterminant. Dans le contexte de la politique gouvernementale et du fédéralisme, l'université, foyer institutionnel de l'enseignement supérieur et de la recherche au Canada, revêt une importance qui ne saurait aller qu'en s'accentuant.

NOTES

1. La version initiale de la modification proposée a été élaborée dans une propriété de l'État située à proximité d'Ottawa, au lac Meech, du côté du Québec, le 30 avril 1987.
2. Le Québec a été la première province à ratifier l'accord, amorçant le décompte dès le 23 juin 1987. Terre-Neuve a également approuvé l'accord, mais cette décision a été annulée à la suite d'un changement de gouvernement. C'est finalement un député autochtone de l'assemblée législative du Manitoba, Elijah Harper, qui a porté le coup de grâce en refusant de donner son consentement à l'abandon de la procédure des audiences publiques.
3. Voir les deux interprétations complémentaires de l'échec de l'Accord selon Richard Simeon, «Why Did the Meech Lake Accord Fail?» et Pierre Fournier, «L'échec du Lac Meech: un point de vue québécois», dans Ronald L. Watts and Douglas M. Brown, (sous la direction de), *Canada: The State of the Federation 1990*, Kingston, Ontario, Institut des relations intergouvernementales, Queen's University, 1990.
4. K.C. Wheare, *Federal Government*, Fourth Edition, New York, Oxford University Press, 1964.
5. Certes, le Parlement canadien fonctionne selon un régime bicaméral. Toutefois, la Chambre haute, c'est-à-dire le Sénat, n'est pas véritablement représentative des provinces ou des gouvernements provinciaux. Ses membres sont nommés par le premier ministre en fonction et restent en poste jusqu'à l'âge de 75 ans. À l'origine, le Sénat comportait 24 sièges pour chacune des trois «régions» que constituaient alors l'Ontario, le Québec et les Maritimes. Par suite de la création et de l'admission de nouvelles provinces au sein de la fédération, cette répartition a été modifiée dans la mesure où l'on a ajouté 24 sièges pour les quatre provinces de l'Ouest, 6 pour Terre-Neuve et 2 pour les Territoires. La représentation des provinces, en nombre de sièges, au sein du Sénat, est donc la suivante: Ontario,

24; Québec, 24; Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick, 10 chacune; Alberta, Colombie-Britannique, Manitoba, Terre-Neuve et Saskatchewan, 6 chacune; Île-du-Prince-Édouard, 4; Yukon et Territoires du Nord-Ouest, 1 chacun. La seule condition requise pour qu'un sénateur puisse être nommé pour représenter une province est qu'il possède des biens d'une valeur d'au moins 4 000 $ dans cette province.

6. Donald V. Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Eighties*, Third Edition, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980, p. 91.

7. Les propositions présentées dans le cadre de l'Accord du lac Meech ont été exposées de façon exhaustive dans d'autres documents. Rappelons simplement les principales dispositions: 1) ajout d'une clause interprétative reconnaissant le Québec comme une société distincte au sein du Canada; 2) légitimation des ententes intergouvernementales actuelles ou à venir en ce qui concerne la participation des provinces au champ de compétence commun de l'immigration; 3) reconnaissance du droit du gouvernement fédéral à conclure des ententes de partage des coûts dans des domaines relevant exclusivement de la compétence des provinces, et possibilité de retrait facultatif de n'importe lequel de ces programmes pour les provinces, moyennant compensation, pourvu que ces provinces appliquent des programmes compatibles avec les objectifs nationaux; 4) désignation des juges de la Cour suprême et des sénateurs par les provinces (mais maintien de la nomination par le gouvernement fédéral); 5) modification de la formule d'amendement de façon à rendre obligatoire la ratification de la plupart des questions d'importance nationale par le Parlement du Canada et par les assemblées législatives des dix provinces; 6) tenue annuelle d'une conférence constitutionnelle devant aborder en premier lieu la question de la réforme du Sénat et de la compétence dans le domaine des pêches.

8. Le premier établissement d'enseignement supérieur a été le Collège de Québec, fondé par les Jésuites, en 1635. Fermé au moment du siège de Québec par les Britanniques, il a recommencé à dispenser son enseignement en 1765 dans l'enceinte du séminaire de Québec, qui allait donner naissance à l'Université Laval.

9. Ces cinq établissements sont Laval, McGill, Toronto, Trinity et Victoria (les deux derniers devaient plus tard s'associer avec la University of Toronto). Les statistiques relatives au nombre d'inscriptions sont extraites du *Historical Compendium of Education Statistics from Confederation to 1975*, Ottawa, No de catalogue 81-568, 1978, de Statistique Canada.

10. La répartition des pouvoirs législatifs se trouve principalement aux articles 91 (pouvoirs fédéraux) et 92 (pouvoirs provinciaux) de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867*, appelé aujourd'hui *Loi constitutionnelle de 1867*. Les dispositions relatives à l'éducation se trouvent à l'article 93, qui donne juridiction exclusive aux provinces en cette matière tout en reconnaissant au gouvernement fédéral un pouvoir de redressement restreint advenant le cas où les provinces empiéteraient sur les droits confessionnels qui justifient l'existence d'écoles séparées.

11. Canada, Royal Commission on Industrial Training and Technical Education, *Report of the Commissioners*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1913, 4 volumes.

12. Id., vol. 1, p. 26.
13. Canada, *Commission royale d'enquête sur l'avancement des arts, lettres et sciences au Canada. Rapport*, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1951.
14. En 1956, le gouvernement fédéral a tenté de jouer de ruse devant les objections du Québec en confiant l'administration des subventions à la Conférence nationale des universités canadiennes, devenue par la suite l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC). Cette initiative a également été rejetée et les fonds ont été tout simplement conservés en fiducie. En fait, l'entente de non-participation prévoyait le transfert d'un point d'impôt sur le revenu des corporations ainsi que des rajustements annuels subséquents de manière à ce que le rendement imputable au transfert corresponde exactement au montant des subventions qui, autrement, aurait été versé aux universités.
15. D'autres programmes fédéraux touchaient également les universités, particulièrement en ce qui concerne la formation des professionnels de la santé.
16. John B. Macdonald et al., *The Role of the Federal Government in Support of Research in Canadian Universities*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969.
17. Le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial peuvent tous deux lever des impôts sur le revenu. Le transfert de points d'impôt se résume en gros à une réduction de l'impôt fédéral sur le revenu permettant aux provinces d'augmenter les impôts qu'elles perçoivent sans contribuer à hausser le taux composé. Les recettes des provinces les moins riches sont ensuite ramenées au niveau défini dans le programme de péréquation établi par le gouvernement fédéral pour l'ensemble des provinces. Les modalités administratives de ces ententes ont été modifiées considérablement au fil des ans.
18. Il y avait également un seuil de 15 $ par habitant, applicable aux provinces dont les dépenses était les moins élevées.
19. La Nouvelle-Écosse a tenté, en 1876, de regrouper ses collèges pour former ce qui serait devenue la University of Halifax, à l'exemple de la University of London. Devant l'échec de l'expérience, cinq ans plus tard, la province a retiré toute l'aide financière qu'elle pouvait apporter et cette situation est plus ou moins restée la même jusqu'en 1963.
20. Il convient de noter que trois de ces collèges (Nova Scotia College of Agriculture, Nova Scotia Teachers College et King's College) sont affiliés à un autre établissement. Un quatrième collège (Atlantic School of Theology) est, en fait, un petit séminaire. Les neuf autres figurent sur la liste fournie en annexe.
21. Ce nombre comprend le Ryerson Polytechnical Institute, établissement à vocation particulière qui offre des programmes de formation technique et professionnelle et décerne des grades spéciaux (baccalauréat en Technologie, baccalauréat ès Arts appliqués et baccalauréat en Gestion des affaires). L'Ontario a un réseau postsecondaire dit «binaire», dans lequel on trouve des collèges d'arts appliqués et de technologie qui complètent l'enseignement dispensé dans les universités sans y conduire. Le collège Ryerson est considéré comme appartenant au secteur des universités. Le Royal Military College (RMC) a porté à 17 le nombre total d'institutions de niveau universitaire en Ontario.

22. Ce type de document a force de loi et doit être approuvé par le Cabinet de même que signé par le représentant de Sa Majesté, le lieutenant-gouverneur.
23. Outre le premier Royal Military College (RMC) à Kingston (Ontario), il y a des collèges militaires à Victoria, Colombie-Britannique (Royal Roads) et à Saint-Jean, Québec (Collège militaire royal). Le RMC de Kingston est le plus important de trois, les deux autres ne décernant des grades que dans quelques spécialités.
24. Le gouvernement de l'Ontario publie chaque année une série de tableaux comparatifs sur la situation des provinces, en ce qui concerne diverses façons de calculer les dépenses par étudiant, par habitant et par rapport aux ressources ainsi qu'aux dépenses totales. Ces chiffres servent de référence aux autorités provinciales de même qu'aux autorités universitaires. On consultera, par exemple, le document publié par l'Ontario et intitulé *Interprovincial Comparisons of University Financing*, Ninth Report of the Tripartite Committee on Interprovincial Comparisons, 1989.
25. Il y a bien quelques petits collèges privés, au nombre desquels il convient de mentionner le Trinity Western University, en Colombie-Britannique, qui compte presque un millier d'étudiants. Les trois collèges militaires sont financés, quant à eux, par le gouvernement fédéral.
26. Voir Ian Winchester, «Government Power and University Principles: An Analysis of the Battle for Academic Freedom in Alberta», in Ian Winchester, ed., *The Independence of the University and the Funding of the State: Essays on Academic Freedom in Canada*, Numéro thématique de *Interchange*, Informal Series 57, Toronto, OISE Press, 1984.
27. OCDE, *Reviews of National Policies for Education: Canada*, Paris, 1976, p. 102.
28. Sir James Duff and Robert O. Berdahl, *University Government in Canada*, (Rapport d'une commission mandatée conjointement par l'Association canadienne des professeurs d'université et l'Association des Universités et Collèges du Canada), Toronto, University of Toronto Press, 1966. Au moment où le rapport a été rédigé, Sir James Duff, ancien vice-chancelier de la University of Durham, était à la retraite et Robert Berdahl enseignait les sciences politiques au San Francisco State College. La commission a été créée à la faveur d'une campagne de promotion de la participation des professeurs d'université à l'administration de leur établissement. Son rapport est plus que favorable au modèle bicaméral.
29. Athabaska University, en Alberta, est également administré selon un modèle monocaméral, mais il s'agit d'un établissement à vocation particulière, qui concentre ses efforts sur l'enseignement à distance.
30. Les montants qui font l'objet de ce litige représentent des sommes d'argent substantielles. En 1988-1989, par exemple, le montant total des transferts du FPE au titre de l'enseignement postsecondaire s'élevait à 5,2 milliards de dollars. De ce montant, plus de 3 milliards de dollars provenaient du transfert d'impôts et des paiements de péréquation qui s'y rattachent. Voir Canada, ministère du Secrétariat d'État, *Federal and Provincial Support to Post-Secondary Education in Canada: A Report to Parliament, 1988-89*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1990, p. 64.

31. Les arguments les plus énergiques à ce sujet sont ceux qui ont été invoqués par A.W. Johnson dans un rapport préparé à l'intention du gouvernement fédéral. Selon l'auteur, la part des subventions de fonctionnement provinciales que représentent les transferts fédéraux au titre du FPE est passée de 69% en 1977-1978 à 80% en 1984-1985. A.W. Johnson, *Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le gouvernement du Canada*, Rapport présenté au Secrétaire d'État du Canada, 1985.
32. Conseil des ministres de l'Éducation (Canada), *Principles for Interaction: Federal-Provincial Relations and Postsecondary Education in Canada*, Octobre 1985, p. 1.
33. Magnus Gunther et Richard J. Van Loon, «Federal Contributions to Post-Secondary Education: Trends and Issues», in David M. Nowlan et Richard Bellaire, éd., *Financing Canadian Universities: For Whom and By Whom?*, Toronto, Institute for Policy Analysis and Canadian Association of University Teachers, 1981, p. 162.
34. Le Québec a établi, aux fins de l'octroi de ses subventions, deux catégories et deux taux pour tenir compte de l'accroissement de la fréquentation, le taux le plus élevé s'appliquant aux programmes désignés comme prioritaires par le gouvernement de la province et le taux le moins élevé aux autres programmes.
35. En dollars constants, les subventions de fonctionnement sont demeurées pratiquement au même niveau, à 1,8 milliard de dollars. Le nombre d'étudiants inscrits étant passé de 496 000 à 631 000, la subvention moyenne par étudiant est tombée de 3 676 $ à 2 935 $.
36. De 1977-1978 à 1987-1988, le ratio moyen étudiants-professeur de toutes les universités canadiennes est passé de 13,5/1 à 16/1.
37. Le Québec constitue, ici, un cas extrême. Les droits d'inscription ont été maintenus à environ 540 $ de 1968 à 1989. Malgré l'augmentation substantielle dont ils ont fait l'objet par la suite, ils sont toujours inférieurs, et de loin, à la moyenne nationale.
38. La Colombie-Britannique a été pendant longtemps la province où les droits d'inscription étaient les moins élevés au Canada. Au milieu des années 1980, le gouvernement provincial a imposé de sévères restrictions et réduit, en chiffres absolus, le montant de ses subventions aux universités. Ces dernières ont réagi par une spectaculaire augmentation des droits d'inscription.
39. Voir la description succincte du programme de remboursement en fonction du revenu par David Stager, dans *Accessibility and the Demand for University Education*, Document de travail préparé à l'intention de la Commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario (Commission Bovey), 1984, pp. 30-34.
40. La plupart des analystes s'accordent à dire que ce moyen de mesure laisse à désirer en ce sens qu'il y a de plus en plus d'étudiants qui n'appartiennent pas à ce groupe d'âge. Cependant, comme le faisait remarquer l'AUCC, le choix d'un autre groupe d'âge ou d'un éventail plus large ne changerait rien aux tendances de base; seules les valeurs absolues de fréquentation seraient différentes. AUCC, *Trends: The*

Canadian University in Profile, Ottawa, 1990, p. 42. Les chiffres présentés dans ce paragraphe sont tirés de cette publication.

41. Il y a, au Canada, tout un éventail d'établissements de niveau postsecondaire non universitaire, qu'on désigne sous l'appellation générique de collèges ou, en anglais, de «community colleges». Cette appellation englobe les cégeps du Québec, qui offrent des programmes d'études pré-universitaires et professionnelles et constituent la seule voie menant à l'université, les collèges de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, qui dispensent des programmes de niveau universitaire de même qu'une formation technique, et les collèges des autres provinces, qui ne conduisent pas à l'université.
42. Canada, Sénat, Comité permanent des finances nationales, *Federal Policy on Post-Secondary Education*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services, 1987, p. 41.
43. AUCC, *Trends*, p. 34. À l'intérieur de ces statistiques, on constate d'importants écarts entre les divers programmes et disciplines.
44. Canada, ministère du Secrétariat d'État, *Profile of Higher Education in Canada: 1990 Edition*, Ottawa: Ministère des Approvisionnements et Services, 1991, p. 7.
45. Statistique Canada, *Frais de scolarité et de subsistance dans les universités canadiennes*, N de cat. 81-219, annuel.
46. Statistique Canada, *Universités: inscriptions et grades décernés*, N de cat. 81-204, 1985.
47. Ontario, *Interprovincial Comparisons of University Financing*, 1989, pp. 5-6.
48. Nouvelle-Écosse, *Report of the Royal Commission on Post-Secondary Education*, Halifax, Imprimeur de la Reine, 1985, pp. 128-129.
49. Canada, Secrétariat d'État du Canada, *Federal and Provincial Support to Post-Secondary Education in Canada*, 1988-1989, p. 70.
50. Association canadienne du personnel administratif universitaire, «Report of the Study on the Costs of University Research», août 1982.
51. Ontario, Parlement, *Debates and Proceedings*, 22 avril 1986, p. 7.
52. Des sept centres d'excellence, seuls deux ne pouvaient compter que sur une université, tandis que trois centres bénéficiaient de la participation de quatre universités, qu'un autre regroupait le travail de recherche de cinq universités et que le dernier profitait de la contribution des chercheurs de six universités.

ANNEXE
Établissements d'enseignement supérieur au Canada

Colombie-Britannique

University of British Columbia (Vancouver)
Royal Roads Military College (Victoria)
Simon Fraser University (Burnaby)
Trinity Western University (Langley)
University of Victoria (Victoria)

Alberta

University of Alberta (Edmonton)
Athabaska University (Athabaska)
University of Calgary (Calgary)
University of Lethbridge (Lethbridge)

Saskatchewan

University of Regina (Regina)
University of Saskatchewan (Saskatoon)

Manitoba

Brandon University (Brandon)
University of Manitoba (Winnipeg)
University of Winnipeg (Winnipeg)

Ontario

Brock University (St. Catharines)
Carleton University (Ottawa)
University of Guelph (Guelph)
Lakehead University (Thunder Bay)
Université Laurentienne / Laurentian University (Sudbury)
McMaster University (Hamilton)
Université d'Ottawa / University of Ottawa (Ottawa)
Queen's University (Kingston)
Royal Military College (Kingston)
Ryerson Polytechnical Institute (Toronto)
University of Toronto (Toronto)
Trent University (Peterborough)
University of Waterloo (Waterloo)
University of Western Ontario (London)
Wilfrid Laurier University (Waterloo)
University of Windsor (Windsor)
York University (North York)

ANNEXE (suite)

Québec

Bishop's University (Lennoxville)
Collège militaire royal de Saint-Jean (Saint-Jean)
Concordia University (Montréal)
Université Laval (Québec)
McGill University (Montréal)
Université de Montréal (Montréal)
Université du Québec: en Abitibi-Témiscamingue (Rouyn Noranda)
à Chicoutimi (Chicoutimi)
à Hull (Hull)
à Montréal (Montréal)
à Rimouski (Rimouski)
à Trois-Rivières (Trois-Rivières)
Université de Sherbrooke (Sherbrooke)

Nouveau-Brunswick

Université de Moncton (Moncton)
Mount Allison University (Sackville)
University of New Brunswick (Fredericton)
St. Thomas University (Fredericton)

Nouvelle-Écosse

Acadia University (Wolfville)
University College of Cape Breton (Sydney)
Dalhousie University (Halifax)
Mount Saint Vincent University (Halifax)
Nova Scotia College of Art and Design (Halifax)
Université Sainte-Anne (Pointe-de-l'Église)
St. Francis-Xavier University (Antigonish)
St. Mary's University (Halifax)
Technical University of Nova Scotia (Halifax)

Île-du-Prince-Édouard

University of Prince Edward Island (Charlottetown)

Terre-Neuve

Memorial University of Newfoundland (St. John's)

Origines et développement du fédéralisme dans l'enseignement supérieur américain

Martin Trow

INTRODUCTION

Tout comme en Allemagne et au Canada, mais contrairement à la plupart des autres pays, l'éducation aux États-Unis (notamment l'enseignement supérieur) est d'abord et avant tout la responsabilité des États plutôt que du gouvernement fédéral. Signe de la profonde suspicion qui existe à l'égard du gouvernement central, cette situation est le résultat de la séparation des pouvoirs définie par la Constitution. De plus, le dixième amendement (*Tenth Amendment*) de la Constitution énonce simplement que les compétences qui ne sont pas déléguées aux États-Unis par la Constitution, et que la Constitution n'interdit pas à un État d'exercer, sont réservées aux États respectifs ou au peuple. L'éducation est l'une de ces compétences.

Au Canada aussi, l'éducation à tous les niveaux est la responsabilité constitutionnelle des provinces. Il existe cependant d'importantes différences entre les systèmes d'enseignement supérieur américain et canadien. D'abord, le secteur privé occupe une place nettement plus restreinte au Canada. Ensuite, même si l'enseignement supérieur relève des provinces, il est financé en grande partie par le gouvernement fédéral, qui verse l'argent aux provinces. Ces deux différences expliquent le plus large éventail des sources de financement de l'enseignement supérieur américain.

Le fédéralisme est donc le facteur qui conditionne le plus l'administration et le financement du système d'enseignement supérieur américain. Les universités et collèges américains sont financés non seulement par les gouvernements fédéral, étatiques et locaux, mais aussi par des sources privées comme les Églises, les entreprises, les fondations, les associations d'anciens, les particuliers, les étudiants (qui paient des droits de scolarité et des frais de

chambre, pension et services médicaux), et les clients de leurs services, par exemple les patients de leurs hôpitaux. La notion de fédéralisme s'articule autour du rôle des gouvernements régionaux - le plus souvent les États dans le cas de l'enseignement supérieur américain, bien que les comtés et les villes aient à l'occasion leur mot à dire - et des rapports entre l'autorité centrale et les autorités régionales ou locales. Le fédéralisme s'intéresse aussi au rôle des sources de financement privées, non gouvernementales, qui est extrêmement important pour beaucoup des grandes institutions américaines, qu'elles soient «publiques» ou «privées». Aussi le «fédéralisme» dans l'enseignement supérieur américain est-il indissociable d'une question plus large, à savoir le développement unique et curieux du système, si désordonné, si vaste, sans coordination centrale, sans critères nationaux (ou même étatiques) concernant l'admission des étudiants, la nomination des professeurs ou l'attribution des diplômes. C'est pour cette raison, à tout le moins, que la discussion doit commencer par une réflexion sur la genèse et la nature du système d'enseignement supérieur américain.

DE QUELQUES ASPECTS DU FÉDÉRALISME DANS LE SYSTÈME D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR AMÉRICAIN CONTEMPORAIN

La décentralisation radicale de la direction du système d'enseignement supérieur américain (dont le fédéralisme est un aspect) est nécessitée et favorisée par sa taille et sa diversité. L'effectif total en 1990 se chiffrait à près de 14 millions d'étudiants, répartis dans 3 500 établissements, dont 12,1 millions au premier cycle et 1,9 million aux cycles supérieurs et dans des écoles professionnelles. Quelque 78% de l'effectif était inscrit dans des établissements «publics», dont un grand nombre, il est important de le souligner, reçoivent des fonds de sources privées. Quant aux établissements privés, ils reçoivent presque tous des fonds publics, par le biais de subventions de recherche, de l'aide aux étudiants ou des deux à la fois.

Parmi ces 14 millions d'étudiants au total, quelque 5,4 millions, soit plus du tiers, étaient inscrits à un programme de deux années dans des collèges dont presque tous sont publics. Plus de 7,9 millions, soit 56%, étaient considérés comme étudiants à temps plein, c'est-à-dire classés comme tels par les établissements, même si bon nombre d'entre eux travaillaient à temps partiel, tandis que 6 millions d'étudiants étaient officiellement inscrits à temps partiel[1]. D'ailleurs la proportion d'étudiants à temps partiel s'est accrue ces dernières années, tout comme le nombre et la proportion d'étudiants plus âgés et d'étudiants issus de minorités jusque là sous-représentées, surtout des Noirs et des Hispaniques. Les étudiants d'âge non traditionnel (plus de 25 ans) formaient plus des deux cinquièmes des étudiants inscrits dans des collèges, les minorités

ethniques et raciales comptaient pour près de 20% . Les femmes représentaient 54% de l'effectif total[2].

La taille et la diversité de l'effectif étudiant dans les universités et collèges américains reflètent le nombre et la diversité des établissements où ces étudiants sont inscrits[3]. Aucune loi ni autorité centrale ne régit ni ne coordonne l'enseignement supérieur aux États-Unis. Les quelque 2 000 établissements privés sont dirigés par des conseils d'administration qui ne sont pas constitués d'universitaires et qui nomment leurs propres membres. Les 1 560 établissements publics (dont près d'un millier de collèges communautaires) «rendent des comptes» jusqu'à un certain point aux autorités locales ou étatiques, mais ils disposent en général d'un conseil d'administration qui s'interpose entre eux et l'État, ce qui leur laisse un degré d'autonomie plus ou moins appréciable.

Les différences dans le type d'administration et de financement des établissements publics sont aussi très grandes, tant entre les États qu'entre les établissements dans le même État. Par exemple, les universités du Michigan et de la Californie sont protégées contre toute ingérence politique par des dispositions de la Constitution de ces États. Ce qui n'est peut-être pas étranger au fait qu'elles soient les universités publiques les plus prestigieuses du pays. De plus, au fil des ans, elles ont toutes deux profité de leur liberté pour diversifier leurs sources de financement. À l'heure actuelle, seulement 30% des dépenses de fonctionnement de l'Université de la Californie provient du gouvernement de l'État. La proportion à l'Université du Michigan est encore moindre, près de 20%. (On pourrait plus exactement les qualifier d'universités «subventionnées par l'État» plutôt que d'universités «d'État».) D'autres établissements publics doivent au contraire faire face à une ingérence constante de l'État dans leur gestion et leurs politiques, ingérence souvent facilitée par les pratiques comptables imposées, un contrôle serré des dépenses et une quantité limitée de fonds discrétionnaires.

Non seulement la nature des rapports juridiques et officiels entre les établissements publics et les autorités varie grandement selon les États, mais dans les faits interviennent aussi la tradition historique, la personnalité des dirigeants des établissements, ainsi que les valeurs et les opinions des gouverneurs et des principaux législateurs. Les différences dans l'autonomie des établissements publics s'observent non seulement entre les États, mais aussi entre les secteurs de l'enseignement supérieur d'un même État, et même entre des établissements dans le même secteur. J'en donne pour exemple les différences qui existent entre l'Université de la Californie (*University of California*), divisée en neuf constituantes, et le réseau de 20 constituantes de l'Université d'État de la Californie (*California State University*), définie comme étant principalement une institution de premier cycle, bien qu'elle offre aussi la maîtrise. L'Université d'État de la Californie ne peut pas actuellement

décerner de doctorat (sauf conjointement avec une constituante de l'Université de la Californie dans quelques rares cas). Elle mène donc peu de recherches subventionnées. Elle ne dispose pas non plus de la protection constitutionnelle accordée à l'Université de la Californie et doit justifier ses dépenses. Cependant, au moins une de ses constituantes, celle de San Diego, a encouragé ses professeurs à faire de la recherche et à demander des subventions externes. À cet égard, et compte tenu du financement qu'elle a réussi à obtenir, elle commence à ressembler davantage à une constituante de l'Université de la Californie qu'aux autres établissements dans le même secteur.

La diversité des sources de financement

La diversité du financement a engendré la diversité dans les genres d'établissements d'enseignement supérieur américain. Les universités et collèges américains sont financés non seulement par les gouvernements national, étatiques et locaux, mais aussi par de nombreuses sources privées, comme les Églises, les entreprises, les fondations, associations d'anciens et autres particuliers; par les étudiants, qui versent des droits de scolarité et qui paient pour leurs chambres, pensions et services de santé; et par les nombreux autres clients de leurs services, par exemple les patients de leurs hôpitaux. En 1988-1989, on évaluait à plus de 131 milliards de dollars les dépenses de toutes natures des universités et collèges américains, ce qui représentait une hausse de 70% en dollars d'aujourd'hui et de 31% en dollars constants par rapport à 1981-1982, et à peu près 2,7% du produit national brut [4]. Moins de la moitié des revenus de l'enseignement supérieur provient des différents paliers de gouvernement, soit environ 42% à l'heure actuelle. La part du gouvernement fédéral atteint environ 13% seulement, principalement sous forme de subventions ou de contrats de recherche et développement accordés aux universités. Ce chiffre comprend les bourses versées aux étudiants mais exclut les prêts et prêts subventionnés (Si on les comptait, le financement du fédéral s'approcherait de 20% et la part des étudiants diminuerait d'autant). Les gouvernements locaux, en particulier les États, financent le tiers de l'enseignement supérieur.

Les étudiants (et leurs familles) comptent pour environ le quart du financement de l'enseignement supérieur. Quant aux établissements eux-mêmes, ils s'autofinancent à hauteur d'environ 27% à même leurs propres fondations, les revenus d'autres entreprises qu'ils exploitent et les services qu'ils offrent, comme les hôpitaux. Une autre tranche de 6% provient de dons, de subventions et de marchés accordés par des particuliers, des fondations et des entreprises. Pour résumer, les étudiants fournissent environ un quart des revenus de l'enseignement supérieur (dont peut-être la moitié provient de l'aide qu'ils reçoivent de diverses sources), les établissements se financent environ au tiers à même leurs propres fondations, entreprises et les dons qu'ils reçoivent, tandis

que le reste provient du «gouvernement» soit les villes, les comtés, les 50 gouvernements des États et les nombreuses instances fédérales dont les dépenses ne sont coordonnées par aucune politique ni aucun organisme[5].

Ces proportions varient, bien entendu, selon qu'il s'agit d'établissements publics ou privés, bien que tous soient financés à la fois par des fonds publics et privés. Par exemple, environ la moitié des budgets de fonctionnement des universités et collèges publics provient actuellement des gouvernements des États, alors que cette proportion s'établit à moins de 2 p. 100 dans le cas des établissements privés. Mais les collèges privés sont financés dans une proportion légèrement plus grande par le gouvernement fédéral que les établissements publics, soit 17% par rapport à 11%. L'autre différence importante réside dans la part des droits d'inscription des étudiants qui revient directement à l'institution. Ces droits comptent pour moins de 15% des revenus des établissements publics, mais pour près de 40% du financement des établissements privés[6]. Et ces proportions varient considérablement entre les catégories plus subtiles d'universités et de collèges publics et privés, par exemple entre les universités qui font de la recherche et les collèges offrant un programme d'études de 4 ans. Par exemple, en 1989-1990, l'Université de la Californie a obtenu environ 1,1 milliard de dollars en subventions et contrats de recherche, dont 614 millions provenaient d'organismes fédéraux. Le reste provenait d'autres sources publiques et de sources privées. La majorité de cet argent a été versé directement aux chercheurs individuels et aux professeurs travaillant dans les neuf constituantes de l'université, sur un budget de 6 milliards. (Environ 200 millions de dollars supplémentaires ont été versés au titre des «frais généraux», c'est-à-dire les coûts de recherche indirects. Cette somme est partagée en deux parts à peu près égales entre le gouvernement de l'État, qui la verse à son Trésor, et l'université, qui s'en sert comme fonds administratifs et discrétionnaires.)

Les diverses sources de financement des étudiants

En 1989-1990, l'aide de toutes provenances accordée aux étudiants dépassait les 27 milliards de dollars par année, une augmentation de 62% en dollars d'aujourd'hui et de 10% en chiffres réels par rapport à 1980-1981 . De cette somme, près de deux milliards de dollars provenaient de programmes de bourses d'État, et environ six milliards des établissements eux-mêmes (dons et fondations). Le reste, plus de 20 milliards, a été versé par le gouvernement fédéral dans des amalgames complexes de prêts, de bourses et de programmes d'études-emploi en alternance. Près des deux tiers de cette somme importante, soit 12,6 milliards, ont été distribués par le biais de divers programmes de prêts (non compris dans l'estimation du financement fédéral mentionnée ci-dessus). On remarque d'ailleurs une augmentation de la proportion de prêts au fur et à

mesure que s'est accrue l'aide du fédéral: en 1975-1976, les trois quarts de l'aide fédérale aux étudiants étaient versés sous forme de bourses, mais en 1989-1990 cette aide sous forme de bourses était tombée à environ le tiers[7].

En 1986-1987, près de la moitié (46%) des étudiants du 1er cycle recevaient une aide financière quelconque. Plus du tiers (35%) touchaient une aide du fédéral[8]. Concrètement, l'aide accordée aux étudiants, toutes sources confondues, a augmenté d'environ 10% en 1980-1981, soit légèrement moins que l'augmentation totale des inscriptions (en hausse d'environ 12% pendant cette période), mais probablement à peu de chose près autant que les inscriptions calculées en «équivalent plein temps». En termes réel, l'aide provenant des programmes financés par le fédéral a diminué d'environ 3% par rapport à 1980-1981. Mais une augmentation importante de l'aide aux étudiants de la part des États et des établissements (qui compte maintenant pour plus du quart de l'aide totale accordée aux étudiants) a plus que compensé la diminution de l'aide fédérale. Les programmes de bourses des États ont augmenté de 52%, l'aide accordée directement par les établissements a augmenté de 90%, les deux en termes réels pendant les années 80[9]. Dans ce domaine comme dans d'autres, les États et les établissements (et par le fait même ceux qui les financent) apportent une aide de plus en plus grande à l'enseignement supérieur, même si ce glissement s'opère lentement et ne se traduit pas par une diminution, en valeur absolue, de l'engagement du fédéral.

Lorsqu'on observe l'évolution de l'aide apportée par les États au cours des dix dernières années, on constate que beaucoup ont réduit leur soutien aux collèges et universités pendant la grave récession de 1980-1982. Mais, après, le niveau de l'aide des États a eu tendance à augmenter aussi vite que le permettaient la reprise économique et la croissance des revenus. Le financement du fonctionnement des services d'enseignement supérieur à même les revenus fiscaux des États (exclusion faite des dépenses en immobilisations) a atteint près de 31 milliards en 1984-1985, une augmentation de 19% par rapport à 1983-1984[10]. En 1990, les États ont versé près de 41 milliards de dollars au titre des frais de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur, une augmentation de 23% (en tenant compte de l'inflation) par rapport à 1980-1981. À cause de la présente récession, on assiste à un ralentissement non pas du financement des États à l'enseignement supérieur, mais du taux de croissance de leurs dépenses. Les dépenses des États au titre de l'enseignement supérieur en 1990-1991 ont augmenté de 11,6% par rapport à il y a deux ans, mais il s'agit du taux de croissance le plus faible depuis 30 ans[11].

Ce bref survol avait pour but de mettre en perspective le rôle du gouvernement fédéral dans l'enseignement supérieur aux États-Unis, rôle important par son ampleur, mais d'un effet direct ou d'une portée beaucoup moindre sur le système que celui des États. La manière dont les États ont utilisé leur suprématie dans ce domaine d'intérêt public varie grandement d'un État et d'une région à

l'autre. De même, le soutien des États à l'enseignement supérieur varie aussi beaucoup d'une région du pays à l'autre, par rapport aux différences régionales dans les pays d'Europe. Par exemple, en Nouvelle-Angleterre et dans les États du Centre-Nord, les collèges et universités ont été fondés au début de notre histoire. Ils ont su résister à la concurrence des grandes institutions financées par les fonds publics. Même si les établissements publics se sont développés là comme ailleurs dans les dernières décennies, la tradition joue encore en leur faveur, par exemple au Massachusetts et dans l'État de New York, où de grandes universités comme Harvard, le MIT, Columbia et Cornell, ainsi qu'une foule d'autres établissements privés vigoureux, éclipsent les universités et collèges publics de ces États. D'un autre côté, dans certains États de l'ouest, il n'existe presque aucun établissement d'enseignement supérieur privé. Les établissements publics, en particulier les collèges communautaires et universités issus des «Land Grants», ont pratiquement le monopole de l'enseignement postsecondaire à l'intérieur des frontières de l'État. Ces différences sont flagrantes en ce qui concerne les subventions étatiques par personne. Par exemple, en 1990, les crédits par personne des cinquante États en matière d'enseignement supérieur s'établissaient en moyenne à 159 $, mais variaient de 312 $ en Alaska à 67 $ au New Hampshire, soit cinq fois moins. Si l'on omet ces deux extrêmes, la différence entre le deuxième et le 49e État, Hawaï et le Vermont, est de deux fois et demie. Un indice légèrement différent, les crédits accordés par tranche de 1 000 $ de revenus de l'État (ceci afin de tenir compte de la richesse relative des États et de mettre en lumière l'«effort» fiscal de chacun) donne des résultats semblables. Ici encore le ratio est de 5:1, bien que les deux extrêmes dans ce calcul soient le Wyoming (185 $/1 000 $) et le New Hampshire (3,50 $/ 1 000 $)[12].

L'une des conséquences du fédéralisme sur le système d'enseignement, c'est que les États-Unis sont de toute évidence prêts à entretenir des différences (ou inégalités) entre les États dans l'aide à l'enseignement supérieur. Il s'agit là peut-être de l'une des différences les plus importantes et les moins soulignées entre les systèmes européen et américain. Tout effort en vue d'égaliser la prestation des services publics entre les régions ou les États exigerait une intervention directe et massive du gouvernement central. Le gouvernement fédéral a voulu intervenir massivement dans l'enseignement en vue de défendre les droits civils des étudiants et des professeurs, surtout en ce qui concerne les risques de discrimination raciale ou sexuelle. Il peut aussi modestement contribuer à réduire les inégalités entre les États en versant des fonds fédéraux directement aux étudiants et aux chercheurs. Mais à quelques exceptions près, en matière d'enseignement supérieur, le gouvernement fédéral ne tente aucunement de lier son financement à une aide des États qui viserait à compenser les différences entre la richesse ou les efforts de chacun d'eux, ni à leur accorder des sommes qu'ils affecteraient à leur gré à l'enseignement supérieur.

La plus célèbre exception historique à cette attitude est la contribution du gouvernement fédéral aux États au moyen de la première *Loi Morrill*, qui visait explicitement à encourager les États à subventionner l'enseignement agricole et technique, et l'introduction du principe des «subventions paritaires» (dans une certaine part) dans des domaines précis, surtout dans la seconde *Loi Morrill*[13]. Après la Seconde Guerre mondiale, la Commission sur l'enseignement supérieur du président Truman recommanda que le gouvernement fédéral entreprenne un programme massif de soutien aux établissements d'enseignement supérieur, en allouant des fonds fédéraux aux États sur une base paritaire et en limitant les bénéficiaires aux universités et collèges publics[14]. L'échec de cette tentative en vue d'égaliser l'enseignement supérieur entre les États, suivi de la défaite des amendements relatifs à l'éducation de 1972 , qui devaient permettre les subventions directes et sans restriction aux établissements, a fixé la politique fédérale pour l'avenir prévisible. La répugnance (ou l'incapacité constitutionnelle) du fédéral à influer aussi directement sur la politique d'un État en matière d'enseignement supérieur pour tout ce qui ne concerne pas les libertés et droits civils fait ressortir la considérable puissance de l'État d'organiser et de financer son système d'enseignement supérieur relativement à l'abri des tentatives de nivellement du gouvernement fédéral. Les tendances plus égalitaristes des Européens et des Canadiens leur font plutôt mettre en doute les avantages d'une telle «liberté».

La différence entre les États est tout aussi flagrante en ce qui concerne la manière dont ils organisent, gèrent ou «coordonnent » leurs systèmes d'enseignement supérieur. Dans certains États, comme au Massachusetts et en Utah, les conseils de coordination sont très puissants. Ils agissent comme un conseil unifié qui dirige tout le secteur de l'enseignement postsecondaire public. Par contre, en Californie, le Conseil sur l'enseignement postsecondaire dispose de peu de pouvoirs officiels. Il se contente de jouer un rôle consultatif et de recherche pour le gouvernement de l'État, et est lui-même dirigé par des représentants des établissements publics qu'il «coordonne». Dans d'autres États encore, comme au Vermont et au Delaware, il n'existe aucun organe officiel de coordination[15].

Ce bref aperçu de la diversité du financement, de l'aide aux étudiants et du soutien des États voulait mettre en perspective le rôle du gouvernement fédéral dans l'enseignement supérieur américain, un rôle important en chiffres absolus, mais qui a une influence minime sur le système par rapport à celui de plusieurs États. Depuis sa fondation, le gouvernement fédéral a été appelé à jouer un rôle, souvent de premier plan, dans de nombreux domaines de la vie sociale et économique, rôle que les fondateurs n'avaient jamais prévu. Néanmoins, son rôle dans l'enseignement supérieur américain se limite principalement à l'aide à la recherche et aux étudiants.

Dans les pages qui suivent, je vais décrire les raisons profondes à l'origine du caractère unique du système d'enseignement supérieur américain, et pour cela remonter à la période coloniale. J'expliquerai ensuite les répercussions de la Révolution américaine sur les systèmes d'enseignement supérieur hérités de cette période. Finalement, j'aborderai la naissance, après la Révolution, d'une «politique» nationale en matière d'enseignement supérieur, politique qui n'est nulle part articulée en tant que tel, mais qui se dégage d'une série d'actes échelonnés sur un siècle et demi et qui ont caractérisé les relations du fédéral avec les établissements d'enseignement supérieur.

LES RACINES DU FÉDÉRALISME AMÉRICAIN DANS LA PÉRIODE COLONIALE[16]

Les origines du système d'enseignement supérieur américain remontent à la période coloniale. C'est à cette époque qu'il a acquis les caractéristiques qui le distinguent des autres systèmes d'enseignement supérieur, et qu'il a conservées en dépit de l'évolution de l'État, de la société et de l'économie. Ces caractéristiques concernent entre autres son mode d'administration (les établissements sont dirigés par un conseil d'administration et un président puissants), son extraordinaire diversité de formes et de fonctions, et sa grande souplesse d'adaptation en réponse aux pressions des forces sociales, étatiques et religieuses. Une autre caractéristique des collèges coloniaux s'est transmise jusqu'à nous: l'importance que leur attachent la société et le gouvernement. À une époque où la plupart des universités européennes n'étaient pas véritablement un élément essentiel à la vitalité de leurs sociétés et se préoccupaient surtout de former des théologiens et des ecclésiastiques au service d'une Église établie, ou encore de définir les vertus et de parfaire les talents d'une élite dominante, les collèges coloniaux des dix-septième et dix-huitième siècles aux États-Unis étaient considérés par leurs fondateurs et leurs partisans comme une institution essentielle pour survivre dans un environnement hostile. Leur fonction cruciale, en fait indispensable, était d'empêcher le retour à la barbarie, de contrer la menace d'un déclin vers la sauvagerie des Indiens et de la forêt environnante[17]. Pour ces premiers calvinistes, les collèges jouaient aussi leur rôle habituel de former des religieux et des laïcs instruits. Par ailleurs, dans les jeunes colonies comme plus tard dans les nouvelles régions frontalières, la civilisation et ses institutions ne pouvaient jamais être tenues pour définitivement acquises. Il fallait sans cesse les renforcer. C'est pourquoi l'éducation, les gens instruits et les établissements qui les produisaient étaient une nécessité.

Les collèges coloniaux ont été fondés à titre d'établissements publics. Ils ont été établis puis constitués en vertu d'une charte conférée par une autorité publique, et étaient financés en partie par des fonds publics, en partie par des dons et fondations privés, en partie encore par les droits d'inscription payés par

les étudiants. Ce mélange de financements 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. Les Américains ont tendance à considérer que tous leurs établissements d'enseignement supérieur ont une dimension publique, tout en leur accordant une dimension privée. Comme le conclut Jurgen Herbst, les collèges coloniaux n'étaient ni «publics», ni «privés», mais plutôt «provinciaux», compte tenu du service qu'ils rendaient à la colonie qui les finançait et les constituait, plutôt que de leur source de financement ou de l'autorité dont ils relevaient[18]. Même si la distinction entre établissements «publics» et «privés» est apparue avec une certaine netteté au dix-neuvième siècle, en particulier après la Guerre civile, il serait plus juste de situer les universités et collèges américains le long d'une ligne dont les extrêmes seraient «entièrement public» et «pratiquement entièrement privé».

La géographie de la côte Est et les accidents de la colonisation ont entraîné la fondation de colonies distinctes et largement autonomes, chacune liée à la métropole par une charte et un gouverneur, mais différentes les unes des autres par leurs nature, structure sociale et forme de gouvernement. Il s'ensuit que les collèges fondés dans les colonies ont présenté dès le départ des différences dues à leurs origines, aux liens avec le gouvernement colonial et aux attaches confessionnelles[19]. Les huit collèges coloniaux présentaient d'importantes différences entre eux. Dans un certain sens, la diversité de ces collèges les plus anciens et les plus prestigieux, alma mater d'un grand nombre des chefs de la Révolution, était justifiée. Mais ils avaient aussi des points communs. Les collèges coloniaux ont été fondés en l'absence d'une élite cultivée. Dans le Nouveau Monde, aucune association savante n'existait, aucune élite cultivée ne pouvait prendre en main l'administration d'un collège. La survie même des nouvelles institutions en l'absence de bâtiments, de revenus assurés ou d'une association savante exigeait un intérêt plus grand et plus soutenu du gouvernement envers des établissements devenus trop importants aux yeux des colonies pour le laisser dépérir ou fermer. Par ailleurs, des considérations d'orthodoxie doctrinale, en particulier au dix-septième siècle, ont aussi motivé les autorités publiques à mettre sur pied des organes d'administration où leurs propres représentants étaient visibles, ou conservaient un droit de veto, d'inspection et de contrôle (héritage de la Grande-Bretagne, où les évêques avaient souvent comme fonction de veiller à faire respecter les souhaits des fondateurs et bienfaiteurs). L'idée médiévale d'une université autonome, composée de maîtres et d'étudiants, était certainement présente dans l'esprit des fondateurs des collèges coloniaux, mais les conditions de la vie coloniale ont fortement pesé sur sa réalisation concrète.

Jusqu'à la révolution, aucun gouvernement central sur le continent américain n'avait le pouvoir de diriger toutes les colonies, donc aucun organe gouvernemental n'aurait accepté la responsabilité de diriger et d'encadrer ces institutions naissantes conformément à un droit commun ou à une politique gouvernementale. En fait, même après sa constitution, le gouvernement fédéral a expressément renoncé à son autorité sur l'éducation, y compris l'enseignement supérieur, et a abandonné cette compétence aux États constituants. Cette volonté d'abnégation s'est vue confirmée au cours des premières années d'existence de la république, quand la tentative de fonder une université nationale dans la capitale a échoué, empêchant ainsi la création de ce qui aurait pu constituer un obstacle juridique ou naturel à la prolifération désordonnée d'universités et de collèges après la Révolution[20]. Ainsi les colonies ont connu, avant la Révolution, une multiplicité de collèges, ou collèges universitaires, qui présentaient certains points communs mais aussi des différences. Elles avaient fondé ces établissements d'enseignement supérieur à l'initiative ou avec l'encouragement des autorités publiques et de puissants éléments de la société. Cette situation contraste fortement avec le manque flagrant d'encouragement, voire la résistance entêtée ou les réactions fortement divisées, des autorités politiques et ecclésiastiques en Angleterre face à la création de nouvelles institutions d'enseignement supérieur, en particulier celles fondées hors de l'emprise de l'*Establishment* dans les décennies avant 1830. Comme je l'ai souligné ci-dessus, les nombreux établissements dissidents fondés en Angleterre dans la seconde moitié du dix-huitième siècle n'ont jamais obtenu l'appui des gouvernements central ou local. S'ils ont périclité pour finalement disparaître, c'est en partie parce qu'on ne leur a jamais reconnu de statut ni accordé une charte en vertu de laquelle ils auraient pu donner des grades universitaires. Il ne semble pas que cette première expérience dans la fondation d'établissements d'enseignement, prometteuse à une certaine époque, ait été utile ou servi de modèle à ceux qui fonderont les nouveaux collèges et universités anglais le siècle suivant. Par contre, on pourrait donc dire que la période coloniale a permis aux Américains de s'exercer dans l'art de fonder des établissements d'enseignement supérieur. Les compétences acquises pendant la période coloniale, ainsi que les modèles administratifs offerts par les établissements plus anciens, ont abouti (dans un milieu plus favorable que l'Angleterre) à la prolifération d'universités et de collèges après la Révolution: 16 nouveaux établissements furent fondés entre 1776 et 1800, qui ont survécu jusqu'à nos jours, et littéralement des centaines dans le demi-siècle suivant, dont beaucoup ont fermé[21].

Dans le cas de l'université Harvard, par exemple, la charte de 1650 «représente un compromis soigneusement élaboré entre la tradition médiévale autonomiste et l'importance attachée par les autorités territoriales à toutes les questions touchant l'État et la religion. L'autonomie a été préservée, quoique

faiblement, par la constitution de l'université en société indépendante; le contrôle étatique a été institutionnalisé par la mise sur pied du Conseil des surveillants.[22]» D'autres colonies ont aussi, pour les mêmes raisons que le Massachusetts, circonscrit avec soin la liberté des universités. Elles ont veillé à ce que leurs gouverneurs et leurs Assemblées restent investis d'un droit suprême sur l'institution, en se réservant le pouvoir de nommer les membres de son conseil d'administration ou en gardant un droit d'inspection. Même au Connecticut, où les administrateurs de Yale étaient tous des ministres congréganistes, la charte qui instituait le conseil d'administration de Yale laissait à la Cour coloniale le droit absolu d'examiner à son gré les lois, règlements et ordonnances du collège, et de les annuler ou révoquer si elle l'estimait indiqué[23]. La charte, signale Herbst, «préservait donc l'autorité ultime de la Cour sur le collège, mais garantissait aussi à celui-ci une certaine autonomie dans des limites précises»[24].

Seuls Harvard et le College of William and Mary, au Massachusetts et en Virginie, les deux seuls établissements fondés au dix-septième siècle, ont été dotés de deux conseils d'administration, l'un représentant l'établissement, l'autre les administrateurs externes. Dans ces deux établissements, «les pratiques du gouvernement perdirent vite toute distinction et en vinrent à ressembler à celles des collèges à conseil unique. Les collèges américains devaient être administrés par des citoyens puissants et respectés, qui les dirigeraient dans leur propre intérêt et dans celui de leurs enfants.[25]» Ironiquement, ce n'est que lorsqu'ils ont finalement pu compter sur une élite savante capable de se faire respecter et qui disposait d'une grande autorité que les universités et collèges américains auraient pu reconstituer des conseils d'administration où siégeaient leurs représentants. Ce n'est pas avant le tournant du vingtième siècle que les sénats académiques sont devenus un élément important des organes de direction des universités et collèges américains, et encore seulement dans les institutions les plus prestigieuses, qui employaient des professeurs capables de faire jouer en leur faveur le marché de l'emploi de manière à se faire respecter par leurs présidents et conseils d'administration, préoccupés par le prestige et la distinction de leurs institutions. La relative faiblesse du corps professoral aux États-Unis, comparativement à sa force au Royaume-Uni, en particulier à Oxford et Cambridge, est en grande partie responsable des directions divergentes prises par les deux systèmes[26].

À l'exception du New Jersey, qui, à cause de sa diversité religieuse à la fin de la période coloniale, a accordé une charte à deux collèges, chaque colonie a accordé un monopole à un établissement. À cet égard, chacune se comportait envers son collège comme l'Angleterre s'était comportée envers Oxford et Cambridge, et l'Écosse envers ses universités, leur accordant le pouvoir de décerner des grades dans leurs «provinces» respectives. Les gouvernements coloniaux américains ont tenté d'empêcher la fondation d'établissements con-

currents, de la même façon que le gouvernement de l'Angleterre avait empêché les établissements dissidents d'élargir le marché de l'éducation au dix-huitième siècle. En conséquence (d'autres facteurs ont sans aucun doute aussi joué), en Angleterre, les établissements dissidents ne se sont jamais posés en concurrent sérieux des universités établies, et étaient voués à l'extinction, à une ou deux exceptions[27]. Mais leur existence et leur légitimité ont été remarquées dans les colonies, où l'on s'y reporta en tant que meilleur modèle que les anciennes universités lors d'une querelle religieuse à Yale dans les années 1750[28]. En tant que modèles, ils ont joué un rôle encore plus prépondérant entre la Révolution et la Guerre civile, lors de la prolifération des collèges américains dans les régions frontalières, à l'importante différence près que les collèges américains étaient encouragés et même quelquefois modestement financés par les pouvoirs publics.

Les chartes des collèges conféraient expressément aux gouvernements des colonies un rôle permanent dans leur administration. Elles leur permettaient de nommer directement des fonctionnaires coloniaux aux conseils d'administration, ou accordaient un pouvoir de révision aux tribunaux ou aux Assemblées. Par exemple, la charte de 1766 du Queen's College (qui allait devenir Rutgers) prévoyait que siégeraient d'office au conseil le gouverneur, le président du conseil colonial, le juge en chef et le procureur général de la province du New Jersey[29]. La charte de 1748 du College of New Jersey (plus tard Princeton) plaçait son conseil d'administration sous la présidence du gouverneur de la colonie[30].

Tous les collèges coloniaux ont reçu des fonds publics sous une forme ou une autre, mais à des niveaux et avec une régularité qui ont varié. Certains touchaient un montant forfaitaire ou une subvention pour combler les frais annuels de fonctionnement ou les salaires. D'autres recevaient une aide en vue de la construction et de l'entretien des bâtiments. L'Assemblée de la Virginie versait au College of Wiliam and Mary un pourcentage des droits sur les alcools importés, les fourrures et les peaux[31]. Ces subventions étaient le reflet d'un lien organique entre la colonie et «son» collège. Les colonies n'hésitaient pas à resserrer les cordons de la bourse lorsqu'elles estimaient qu'un collège faisait preuve d'un peu trop d'autonomie. En 1755, l'Assemblée du Connecticut refusa d'accorder sa subvention annuelle de 100 £ à Yale à cause d'une différence d'opinion religieuse avec le président du collège[32].

En somme, l'autorité des gouvernements coloniaux sur leurs collèges émanait de trois sources: le pouvoir d'accorder ou non une charte, le droit de regard permanent que se réservait le gouvernement aux termes de la charte, et le pouvoir de financement à même les deniers publics. Bernard Bailyn décrit la situation en ces mots: «L'autonomie que confère un revenu indépendant, stable et renouvelable faisait en tout point défaut. Le fondement économique de l'auto-détermination du système éducatif n'a jamais pris forme.[33]»

LES EFFETS DE LA RÉVOLUTION AMÉRICAINE

Avant 1776, les colonies affichaient un lien tout aussi étroit, sinon davantage, entre l'État et les collèges que dans la mère patrie. Mais ce rapport s'est considérablement modifié après la Déclaration d'indépendance. Sur le plan institutionnel, la Révolution a transformé les gouvernements coloniaux en gouvernements d'État, et leur a superposé une confédération nationale, puis un gouvernement fédéral. Toutefois, parallèlement, la Révolution a affaibli les organes gouvernementaux, en mettant au premier plan la souveraineté du peuple comme fondement du nouveau pays, la subordination du gouvernement «au peuple» et la primauté de la liberté et de l'initiative individuelles et collectives. Robert H. Wiebe a écrit: «L'individu a remplacé l'État en tant qu'élément fondamental du politique. La Constitution et la Déclaration des droits ont confirmé cette révolution copernicienne de l'autorité.» Il rajoute plus loin: «Contrairement à la pensée du dix-huitième siècle qui voulait construire la société à partir du sommet vers la base,[la société américaine d'après la Révolution] était préoccupée par une multitude de besoins quotidiens en matière de colonisation et d'entreprises, pas par les impératifs d'une union.[34]»

Ce qui a compté tout autant que les nouveaux liens unissant l'État et le citoyen après l'indépendance, ce fut l'ouverture d'une nouvelle frontière au-delà des Alleghanys, qui donna aux Américains la chance de s'éloigner des États colonisés et «européanisés» qui ont succédé aux anciennes colonies. Ils durent ainsi recréer, en fait inventer, de nouvelles formes de gouvernement dans les régions frontalières[35]. Parmi les institutions qu'ils créèrent se trouvaient de nouveaux collèges, ressemblant aux collèges coloniaux à certains égards mais différents à d'autres, qui faisaient le lien entre les territoires nouvellement colonisés et la culture plus ancienne de l'Atlantique. Dans les 25 années qui suivirent la Déclaration d'indépendance, 16 collèges ont été fondés (et ont survécu), dont 14 dans les régions frontalières[36]. Après 1800, les vannes de l'éducation se sont ouvertes, et des centaines d'établissements ont été fondés dans les anciens États et dans les nouveaux territoires. La plupart étaient petits et pauvres. Beaucoup d'entre eux durent fermer leurs portes après quelques années. Cette prolifération fut causée par une évolution des trois conditions qui avaient jusque là caractérisé les relations entre le gouvernement et les collèges pendant la période coloniale: le pouvoir d'accorder une charte, l'intérêt direct du gouvernement dans l'administration des collèges et l'appui financier du public à l'enseignement supérieur.

Les nouveaux États, autant les anciennes colonies que les nouveaux territoires à l'ouest, n'ont pas accordé de monopole à un seul collège ou université, ce qui confirmait le rapport très différent qui existait entre l'État et les institutions sociales à l'issue de la Révolution. Les États accordaient des chartes constitutives beaucoup plus facilement que les colonies avant la Révolution, et

sur des bases résolument différentes. Herbst raconte comment, en 1762, les congréganistes, mécontents des tendances libérales des unitariens à Harvard, tentèrent de fonder un Queen's College dans l'ouest du Massachusetts. Le plus vieux collège du pays et ses surveillants réussirent à contrecarrer cette tentative, prétextant que «Harvard était un monopole provincial, financé et appuyé par la Cour générale pour des raisons d'État et à proprement parler le Collège du gouvernement.[37]» Le principe qui consacrait le monopole du «Collège du gouvernement», avec les droits et privilèges qui s'y rattachaient, a dû être battu en brèche pour que l'enseignement supérieur américain puisse se libérer du joug des pratiques restrictives en matière de charte qui avaient eu cours jusque là. Ce qui est étonnant, ce n'est pas tant que ce principe ait été renversé, mais que ce renversement se soit produit avec tellement de facilité qu'il n'ait suscité presque aucun commentaire.

La facilité avec laquelle les nouveaux collèges se voyaient accorder des chartes après la révolution, surtout après le tournant du siècle, était le résultat du triomphe des forces sociales sur l'État[38]. Les chartes étaient distribuées à profusion à tous les groupes qui semblaient prêts à recueillir des fonds en vue de la construction d'un immeuble et de l'embauche d'un recteur. Malgré les efforts des fédéralistes, le gouvernement fédéral lui-même en est venu à ne pas se transformer en instance dominante (parallèlement aux Églises), mais simplement à demeurer l'un des acteurs de la vie sociale, parmi d'autres plus importants que lui. Vers le milieu du dix-neuvième siècle, le gouvernement national était très effacé: aucune banque nationale, aucune force militaire digne de ce nom, aucun impôt payé par la majorité de ses citoyens[39]. Même les gouvernements des États, plus près des citoyens et responsables de l'enseignement sur le plan constitutionnel, se sont bornés à servir les fins de groupes sociaux en général, notamment de groupes qui voulaient créer des collèges pour toutes sortes de raisons culturelles, religieuses et intéressées.

LA POLITIQUE FÉDÉRALE À LONG TERME APRÈS LA RÉVOLUTION

La période coloniale a montré aux Américains à bâtir des collèges, et leur a donné la diversité. La révolution a libéré les citoyens du pouvoir politique central, surtout du pouvoir des gouvernements fédéral et étatiques d'empêcher la création d'universités et de collèges indépendants. Mais ces nouvelles libertés ont été renforcées et étoffées par d'autres décisions, qui dans leur ensemble ont défini la politique fédérale en matière d'enseignement supérieur depuis la fondation de la république jusqu'à nos jours. Cette politique, jamais articulée mais définie par ces décisions, a été d'encourager la prestation de l'enseignement supérieur, d'élargir l'accès aux universités et collèges à des secteurs plus vastes de la population, d'encourager l'apport de l'enseignement

supérieur au fonctionnement quotidien de la société, au savoir et à l'érudition, le tout sans empiéter sur l'autonomie des établissements ni sur les compétences constitutionnelles des États. Paradoxalement, cette politique devait être menée activement par le fédéral, tout en ayant pour effet de retirer de plus en plus de pouvoir à Washington pour le confier aux États, aux établissements et à leurs membres, étudiants et professeurs. On peut considérer qu'il s'agit d'une sorte de volonté d'abnégation du gouvernement fédéral, qui décide ainsi de soutenir les initiatives d'autres intervenants, plutôt que d'imposer ses propres décisions aux États, établissements ou membres.

Cinq de ces décisions prises depuis la révolution ont influencé le développement de l'enseignement supérieur aux États-Unis à un point tel qu'elles méritent d'être décrites expressément:

1. La tentative ratée par George Washington et ses successeurs immédiats à la présidence de fonder une université nationale dans le district de Columbia.
2. L'arrêt de 1819 de la Cour suprême dans l'affaire du Collège de Dartmouth.
3. Les *Lois Morrill*, également appelées «Land Grand Acts» (Lois sur les concessions) de 1862 et 1890, et la *Loi Hatch* de 1887.
4. La *Servicemen's Readjustment Act* (Loi sur la réadaptation des militaires) de 1944, mieux connue sous le nom de *G.I. Bill*.
5. Les *Higher Education Amendments* (Lois modifiant la législation relative à l'enseignement supérieur) de 1972, qui ont institué la vaste palette de programmes d'aide aux étudiants dont nous avons hérité et qui ont été largement modifiés et développés depuis.

L'Université des États-Unis

Voyons tout d'abord les raisons de l'échec de l'établissement d'une université nationale. L'échec de cette tentative peut être considéré comme une décision de principe en tant que telle. En fait, il s'agit peut-être de la décision la plus capitale dans l'histoire de l'enseignement supérieur américain.

Une multiplicité de forces et de motifs ont présidé à la fondation des universités et collèges dans notre histoire. Parmi ceux-ci, comme je l'ai signalé plus haut, on retrouve entre autres des motifs d'ordre religieux, la crainte d'un retour à la barbarie dans les zones frontalières, le besoin de former des professionnels, l'affirmation de la fierté de l'État et la promotion des intérêts locaux, la philanthropie, l'idéalisme, la réforme éducative et la spéculation foncière, le tout mélangé dans toutes les proportions imaginables. La prolifération d'un tel nombre et d'une telle diversité d'établissements d'enseignement supérieur, qui cherchaient à s'attirer étudiants, ressources et enseignants en faisant intervenir des considérations et des mécanismes com-

merciaux innovateurs dans le cas de cette ancienne institution culturelle, n'a été possible qu'en l'absence d'une autorité centrale capable de l'endiguer. Ce frein ne pouvait pas venir des États: sous la pression de leurs voisins, qu'ils essayaient de concurrencer et d'égaler, ils ont eu tendance, à travers notre histoire, à créer des institutions et des programmes en nombre et sur des modèles semblables. L'absence d'un ministère fédéral de l'éducation, doté du pouvoir d'accorder des chartes à de nouvelles institutions, ou d'une université prédominante, qui aurait pu les influencer de manière différente, a aussi été un facteur d'une importance cruciale.

La tentative la plus sérieuse en vue d'établir une telle force centrale a été celle de George Washington, suivi avec un zèle moindre par les cinq présidents qui sont venus après lui, qui voulut fonder une Université des États-Unis au siège du gouvernement, dans le district de Columbia[40]. Washington, en fait, avait pourvu à la création d'une telle université dans son testament. Son appel le plus vibrant en faveur d'une telle institution a été prononcé dans son dernier discours devant le Congrès, où il a soutenu qu'une université nationale servirait à promouvoir l'unité du pays, question capitale à une époque où de nombreux Américains restaient davantage fidèles à leurs États souverains qu'à la nation naissante. Par ailleurs, Washington voyait là une occasion de concentrer l'argent et les ressources disponibles, en vue d'établir une université de première importance. Comme il l'a dit dans son dernier discours: «Notre pays, à son grand honneur, abrite de nombreux foyers du savoir hautement respectables et utiles; mais les fonds sur lesquels ils reposent sont trop fragiles pour leur permettre d'attirer les professeurs les plus aptes, dans les différents départements des sciences libérales, aux fins de l'Institution qui nous intéresse, bien qu'ils puissent fort bien jouer un rôle d'auxiliaires.[41]»

Le diagnostic de Washington allait se révéler on ne peut plus exact. Les nombreux établissements nés entre la Révolution et la Guerre civile se sont fait la lutte pour l'obtention des rares ressources disponibles. Ils ont tous soufferts de privations. Les établissements marginaux ne peuvent encore aujourd'hui que souffrir de carences dans un système si fortement tributaires des forces du marché.

L'échec de l'université nationale a signifié que l'enseignement supérieur américain allait se développer, jusqu'à ce jour, sans institution qui le chapeaute. Si nous avions au contraire concentré nos ressources dans une seule université de haut calibre dès les débuts de notre histoire, elle aurait pu devenir l'égale des grandes et anciennes universités d'Europe ou des nouvelles universités prestigieuses qui étaient alors fondées en Allemagne et ailleurs. Mais à l'époque, quel que soit le nom que les États-Unis donnaient à leurs établissements d'enseignement supérieur, le pays ne possédait tout simplement pas de véritable université, une institution de grande envergure qui aurait pu dispenser une formation approfondie à ses étudiants, dans toutes les branches

du savoir, au même titre que les institutions du Vieux Continent. Il fallut attendre après la Guerre civile.

Une université nationale aurait profondément modifié le paysage de l'enseignement supérieur américain. En tant qu'institution prédominante, elle aurait exercé une immense influence, directe et indirecte, sur tous les autres collèges du pays, et, à travers eux, jusque sur les écoles secondaires. Ses critères de sélection à l'entrée, ses programmes d'études, sa philosophie de l'éducation, et même ses méthodes pédagogiques, auraient servi de modèle à tous les établissements voulant y envoyer leurs étudiants. Elle aurait, en fait, établi des normes nationales pour les programmes et le grade de premier cycle (*bachelor's degree*), pour la compétence requise des enseignants des collèges, même pour l'admission au collège et, par voie de conséquence, pour l'enseignement au niveau secondaire. À terme, elle aurait gouverné, façonné et sûrement limité la croissance des études aux cycles supérieurs et des universités de recherche aux États-Unis. Un système fédéral préoccupé d'excellence aurait sûrement mis un frein à la prolifération des centaines de petits collèges étatiques et confessionnels, tirant le diable par la queue, qui surgirent au cours du siècle suivant. Ils n'auraient tout simplement pas pu respecter les normes d'admission au premier cycle, ni aux études des cycles supérieurs, fixées par l'université nationale. Aux États-Unis, après l'échec de l'Université des États-Unis, on n'a pas remis en question le principe de hauts standards d'excellence applicables à tout le système parce que ce principe n'a pas été proposé: jamais on n'a fixé de normes communes, élevées ou non. Dans cet état d'esprit, nous avons créé une multitude d'établissements de toutes sortes, offrant des programmes d'études de toute nature et de tout acabit.

L'affaire du Collège de Dartmouth

Un autre événement important survenu au commencement de l'histoire de la république a grandement contribué à façonner l'avenir du système d'enseignement supérieur américain. Il s'agit de la décision de 1819 de la Cour suprême dans l'affaire du Collège de Dartmouth. Cet arrêt a fait date en ce sens qu'il consacrait le principe de l'intangibilité des contrats entre le gouvernement et les établissements privés. Il concrétisait donc l'opinion fédéraliste voulant que le gouvernement ne devait pas se mêler des affaires privées, même dans le but de favoriser le bien-être public. Le juge en chef de la Cour suprême à l'époque, John Marshall, avait écrit auparavant: «Je considère l'intervention du législateur dans la gestion de nos affaires privées, que ces affaires soient confiées à une entreprise ou demeurent sous l'empire d'un particulier, comme tout aussi dangereuse et malavisée.» Cette position anti-Étatique semble profondément conservatrice aujourd'hui, mais d'un autre point de vue, elle est radicalement libérale, avec des conséquences profondes et libératrices sur l'enseignement

supérieur. Marshall et ses collègues de la Cour ont statué dans l'affaire du Collège de Dartmouth que la charte d'une université ou d'un collège privé constituait un contrat qu'un État ne pouvait révoquer. Cette décision eut des répercussions importantes à la fois sur la croissance des entreprises capitalistes et sur le développement futur de l'enseignement supérieur aux États-Unis.

La raison des modifications proposées à la charte du Collège de Dartmouth était plausible, à savoir que le collège avait été constitué (à titre de société privée toutefois) pour bénéficier au peuple du New Hampshire, ce qui pouvait mieux se faire en donnant au public, par le biais de l'Assemblée de l'État, son mot à dire dans le fonctionnement de l'établissement. L'État voulait améliorer le collège en modernisant son administration, en créant le cadre d'une université et en favorisant une atmosphère non confessionnelle, plus libre, propice au républicanisme.

Ces objectifs s'inscrivaient dans la ligne directe de la pensée de Jefferson, qui encourageait la création d'institutions «républicaines» par les États, afin de combler les besoins de la nouvelle nation. Dans cet esprit, l'Assemblée de 1816 du New Hampshire adopta une loi qui donnait au gouvernement de l'État de vastes pouvoirs en vue de «réformer» Dartmouth. Le juge en chef Marshall, tranchant en faveur des administrateurs du collège, a déclaré que la Constitution interdisait aux Assemblées des États d'adopter une loi «qui portait atteinte au principe de la force obligatoire des contrats», et que la charte accordée à l'origine au collège était un contrat[42]. À de nombreux égards, l'opinion de Marshall correspondait aux vues traditionnelles de la société anglaise sur le rôle des établissements d'enseignement.

La décision dans l'affaire Dartmouth, qui a empêché l'État du New Hampshire de reprendre le contrôle du collège, a relégué l'État à son rôle traditionnel plus modeste dans les questions d'éducation, à l'encontre des partisans d'une participation plus grande du gouvernement dans le fonctionnement de la société et de ses institutions. La décision de Marshall a eu comme effet concret de sauvegarder la multiplication des nouveaux collèges sous contrôle privé, même des moins fortunés. Les fondateurs des collèges privés savaient donc que dès qu'ils obtenaient une charte de l'État, l'administration de l'établissement ne pourrait pas leur être retirée. Après cette décision, il a été impossible à l'État de gouverner le système d'enseignement supérieur dans son ensemble, notamment le secteur privé.

L'échec de l'Université des États-Unis et l'accueil de l'appel du Collège de Dartmouth par la Cour suprême ont tous deux représenté des victoires pour l'initiative locale et privée. Le premier a imposé des limites au rôle du gouvernement fédéral dans le façonnement du système d'enseignement supérieur dans son ensemble. Le second a restreint encore davantage le pouvoir des États sur les collèges privés. Ensemble, ces deux événements ont permis la prolifération sans restriction de collèges de toutes tailles, natures et confessions à la suite

d'initiatives individuelles et privées. Pratiquement n'importe quel motif ou intérêt pouvaient mener à la naissance d'un collège entre la Révolution et la Guerre civile. Sa survie dépendait en grande partie de sa capacité d'obtenir un soutien de l'Église, de bienfaiteurs fortunés, des étudiants sous forme de droits d'inscription et peut-être de l'État. Les collèges ainsi créés ont été établis relativement facilement, mais sans garantie de survie. En conséquence, le système d'enseignement supérieur en est venu à se comporter comme un organisme vivant dans un système écologique, qui lutte pour les ressources, est très sensible aux exigences de son environnement, et finit avec les années, à cause du processus implacable de la sélection naturelle, par s'adapter en mettant à profit les aspects de l'environnement qui lui permettent de survivre. L'environnement comprenait aussi d'autres collèges et plus tard des universités. Nous voyons donc à l'oeuvre dans ce microcosme les mécanismes habituellement utilisés par les petits entrepreneurs sur le marché: la préoccupation constante de ce que le marché désire, l'aptitude à s'adapter à ses préférences apparentes, les tentatives de trouver un créneau particulier par une différenciation marginale du produit, la capacité de former un rapport symbiotique ou parasitaire avec d'autres producteurs en vue d'obtenir une part du marché. C'est ainsi qu'on peut décrire, à ce jour, le monde de l'enseignement supérieur aux États-Unis.

La Loi Morrill de 1862

La *Loi Morrill*, qui a institué les collèges et universités concessionnaires (*land-grant*), a fait date dans l'enseignement supérieur américain. Ce n'était pas la première fois que le gouvernement central aidait les établissements d'enseignement supérieur en leur octroyant des terres qui lui appartenaient. En fait, en application des Statuts de la confédération, l'Ordonnance du nord-ouest prévoyait la mise de coté de terrains au bénéfice des établissements d'enseignements supérieur dans la Réserve de l'ouest. L'Université de l'Ohio, entre autres, a bénéficié d'une des premières concessions. Mais la *Loi Morrill* procurait une aide d'une dimension encore plus vaste. En 1862, le gouvernement fédéral accordait aux États des terres qui devaient servir aux universités et collèges, d'une superficie égale à celle de la Suisse ou des Pays-Bas, soit environ 28 500 kilomètres carrés, de la manière la plus extraordinairement généreuse qui soit:

> (La loi) n'imposait aucune exigence quant au type d'établissement ou, au-delà d'une désignation générale des domaines d'études, quant à la teneur de l'enseignement. Les seules obligations concrètes étaient de disposer des terres ou des titres d'une manière ou à des conditions laissées à l'entière discrétion de l'État, de maintenir le fonds à titre de fondation perpétuelle investie à 5%, d'affecter les revenus à un ou plusieurs établissements qui devaient non seulement enseigner les

> matières traditionnelles des collèges, mais en outre instruire dans les domaines des arts de l'agriculture et de la mécanique et de la pratique militaire, et présenter un rapport annuel sur les résultats.[43]

Les bénéficiaires de la Loi ont été ceux que l'État a bien voulu favoriser, entre autres Cornell à New York, MIT au Massachusetts et la Sheffield School de Yale au Connecticut. Dans certains États, l'argent est allé à des établissements subventionnés par eux. Dans d'autres, comme la Californie, l'université a été créée par la fusion d'un collège d'arts libéraux existant et de la fondation concessionnaire. En Orégon et au Kentucky, l'argent a été versé à des collèges confessionnels, sous le contrôle de l'Église[44]. Dans de nombreux États, particulièrement dans le sud et dans l'ouest, de nouveaux collèges «A & M» ont été créés. Mais fondamentalement, le gouvernement fédéral se contentait de mettre l'argent sur la table, ou du moins le titre, sans autres formalités, en partie parce qu'aucune instance fédérale n'était en mesure de diriger ou de contrôler la politique des États, et aussi parce qu'on ne s'entendait pas sur la nature ou le rôle de ces institutions. Il y avait de fortes divergences au Congrès et à l'extérieur à propos de la proportion de l'enseignement dans ces établissements qui devait être consacrée aux sciences pures ou appliquées, aux expériences pratiques et aux travaux manuels, par opposition aux anciens programmes classiques. La solution du gouvernement fédéral a été de laisser les défenseurs de chaque école s'affronter dans chaque État. Le résultat, est-il besoin de le dire, n'a pas toujours été heureux: ineptie et corruption dans certains cas, la confusion presque partout, mais de grandes manifestations d'imagination, de créativité, voire même de génie (on pense au rôle de Ezra Cornell à New York). Certains États ont touché 50 ¢ l'acre pour leurs terres, d'autres dix fois plus. D'ailleurs les écarts entre les pratiques d'enseignement et le degré d'excellence universitaire ont été du même ordre d'amplitude.

Nous pourrions nous demander combien il en aurait coûté pour mettre sur pied un système plus ordonné, orienté selon une direction commune mieux définie, qui aurait respecté des critères d'enseignement plus élevés, engagé du personnel mieux qualifié et mieux payé, accepté des étudiants mieux préparés, et bénéficié d'un financement initial plus convenable pour ses bâtiments et son équipement. C'est ainsi qu'est né, on le sait bien, le système moderne des universités européennes, système qui impose une structure et des engagements contraignants, et dont les Européens essaient en vain de se libérer depuis la fin de la Seconde Guerre avec un succès mitigé et beaucoup de difficultés.

Le G.I. Bill de 1944

On considère maintenant le *G.I. Bill* (la Loi sur la réadaptation des militaires), à juste titre, comme l'une des interventions législatives dont les effets ont été les plus bénéfiques sur le système d'enseignement supérieur américain. Il a

grandement élargi la clientèle potentielle des collèges et a fait passer le taux d'inscription de 15% du groupe d'âge, en 1939, à 50% et plus actuellement. Il a de plus introduit un sérieux et une maturité aux études de premier cycle qui leur faisaient défaut et qu'elles n'ont jamais tout à fait reperdus.

Mais personne ne s'attendait à un tel succès. Pendant les discussions qui ont précédé son adoption, la plupart des estimations chiffraient à peut-être 800 000 le nombre d'anciens combattants qui tireraient avantage du programme. En 1956, quand le dernier des anciens combattants eut touché son dernier chèque, c'était 2,5 millions d'anciens combattants qui s'étaient inscrits au collège en vertu du *G.I. Bill*[45]. À titre de comparaison, le Royaume-Uni avait mis sur pied un programme semblable, le *Further Education and Training Scheme*, qui a fait passer les inscriptions à l'université d'environ 50 000 avant la Seconde Guerre à 80 000 peu après, ce qui a gravement préoccupé le ministère de l'Éducation, qui craignait pour le niveau d'excellence[46]. Au Royaume-Uni, on a résolu ce problème par le durcissement progressif des critères d'admission à l'université après la guerre. En conséquence, la proportion d'inscrits aux programmes d'enseignement supérieur anglais en 1987, 14% du groupe d'âge, était environ la même que celle des inscrits aux universités et collèges américains 50 ans auparavant.

Deux dispositions du *G.I. Bill* méritent qu'on s'y attarde. Tout d'abord, un ancien combattant bénéficiait d'une aide financière pour ses droits de scolarité et ses frais d'études, quel que soit l'établissement postsecondaire qui l'acceptait, qu'il s'agisse d'une université ou d'un collège accrédité, ou encore de l'un des nombreux autres établissements non accrédités. Ici encore, il y eut quelques irrégularités dans des cas limites. On assista à de la corruption. Certains établissements auxquels s'inscrivaient les étudiants à cause de l'aide même modeste qu'ils pouvaient recevoir ont perçu les droits de scolarité sans pour autant offrir des programmes d'études respectables. Mais pour éliminer ces faiblesses, il aurait fallu payer un prix: prolifération de formulaires, contrôle, exercice d'une pression continue en vue de rationaliser et de normaliser les procédures, de manière à rendre l'évaluation, la gestion et l'attribution des grades et diplômes plus faciles. Le gouvernement fédéral a accepté la possibilité de certains abus, reconnaissant peut-être ainsi que la rationalisation, dans l'enseignement supérieur comme ailleurs, est l'ennemi de la diversité. Or, comme nous l'avons vu, les politiques fédérales ont en général cherché à favoriser la diversité.

Deuxièmement, une disposition cruciale du *G.I. Bill* énonçait qu'aucun ministère, organisme ou fonctionnaire des États-Unis, dans l'application des dispositions de cette loi, ne pouvait contrôler ou diriger d'une quelconque manière un État, un organisme d'éducation ou un établissement d'enseignement ou de formation[47]. Bien entendu, cette disposition s'inscrivait dans le cadre constitutionnel qui réserve aux États les pouvoirs en matière d'éducation. Mais

transparaît ici aussi la même volonté d'abnégation, la nette séparation entre le soutien financier et l'orientation de l'éducation qui a marqué la politique fédérale antérieure, et dont se sont inspirées les importantes Lois relatives à l'enseignement supérieur de 1972 et d'après, qui prévoient une aide substantielle du fédéral, en proportion des besoins des étudiants, par voie de bourses et de prêts[48].

Les Lois relatives à l'enseignement supérieur de 1972

Les lois fédérales sur l'enseignement supérieur édictées en 1972 ont fait de l'éducation une priorité nationale à part entière. Divers organismes fédéraux intervenaient déjà sur des questions précises, comme les laboratoires et bibliothèques scientifiques, et à l'égard de groupes d'étudiants en particulier, par le biais de bourses aux étudiants diplômés dans des domaines considérés comme vitaux pour la sécurité ou l'économie du pays. Mais à la fin des années soixante et au début des années soixante-dix se fit sentir un vaste courant en faveur d'un soutien accru du fédéral aux établissements en pleine croissance, qui encouragerait aussi un plus large accès à l'enseignement supérieur, surtout en faveur des groupes traditionnellement sous-représentés.

La plupart des principaux intervenants dans l'enseignement supérieur se sont prononcée fortement en faveur d'une aide directe et sans restriction versée directement aux collèges et universités. Mais des membres clés du Congrès, ainsi que l'influente Commission Carnegie sur l'enseignement supérieur, dirigée par Clark Kerr, ont convaincu le Congrès d'accorder l'aide fédérale sous forme de bourses calculées en fonction des besoins des étudiants eux-mêmes, plutôt que sous forme de subventions globales versées aux établissements, en proportion des inscriptions[49]. Les dispositions semblables du *G.I. Bill* ont sûrement joué en faveur de cette orientation, mais les tenants de cette forme d'aide voulaient d'abord et avant tout accroître le pouvoir des étudiants sur le marché, donc favoriser l'adaptation des établissements à l'évolution de la demande étudiante. Ces lois, telles que promulguées, étaient axées sur l'aide aux étudiants. Même si elles reprenaient certaines dispositions en faveur des établissements (p. ex. le soutien aux bibliothèques et la construction de certains ouvrages), la plus grande partie des nouveaux programmes se présentait sous la forme de bourses et de prêts garantis du fédéral aux étudiants, et l'attention étant surtout portée aux étudiants défavorisés ou dans le besoin. Il s'agissait donc d'une aide générale, non plus limitée à des domaines d'études ou à des professions en particulier.

La forme de l'aide prévue par la législation lui a certainement valu de survivre aux nombreuses compressions budgétaires et aux changements de climat politique à Washington, en instituant une clientèle électorale vaste et stable, d'un plus grand poids aux yeux des politiciens que les seuls dirigeants

des établissements d'enseignement supérieur. Le législateur a sans doute aussi été motivé par le fait que l'aide aux étudiants est la meilleure manière de défendre l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur contre le pouvoir que des subventions générales aurait accordé au fédéral, qui, à terme, aurait sûrement fini par vouloir exercer son influence sur ces établissements.

Au fil des ans, d'autres lois ont étendu l'aide du fédéral à des segments plus vastes de la société et remplacé les prêts par des bourses dans la plupart des cas. Même si on a mis un terme à de nombreux volets de l'aide aux établissements au cours des vingt dernières années, c'est encore l'aide aux étudiants qui constitue l'élément le plus important du rôle du fédéral dans l'enseignement supérieur, au même titre que le soutien tout aussi crucial des organismes fédéraux à la recherche universitaire.

***

Comment est-il possible de dire que ces cinq décisions d'orientation, prises dans leur ensemble, constituent une politique en matière d'éducation, et pourquoi, rétrospectivement, pourrait-on les qualifier de «positives»? À mon avis, dans chaque cas, la décision a favorisé la diversité dans l'enseignement supérieur américain: diversité des types d'établissements, diversité des méthodes pédagogiques et des missions éducatives, diversité dans l'accessibilité et diversité dans les standards d'excellence. Dans chaque cas, la politique des autorités a eu pour conséquence de stimuler la concurrence sur le marché de l'enseignement supérieur en affaiblissant toute autorité centrale qui aurait pu entraver le libre jeu de la concurrence par l'imposition de normes et de règlements. Ceci s'est fait par la délégation de pouvoirs décisionnaires, en accordant davantage de ressources et de discrétion aux intéressés les mieux à même de répondre à leurs besoins. Les États se sont trouvés renforcés par rapport au gouvernement fédéral, après l'échec de l'Université des États-Unis et l'adoption des *Lois Morrill*. Les établissements se sont vus protégés contre l'ingérence des États, après l'affaire du Collège de Dartmouth et l'adoption de la *Loi Hatch*. Et les étudiants ont acquis du pouvoir par rapport à leurs propres établissements, après l'adoption du *G.I. Bill* et de la *Loi sur l'enseignement supérieur* de 1972.

L'ACCROISSEMENT ACTUEL DES INTERVENTIONS FÉDÉRALES

Depuis la concession des premières terres à des spéculateurs en vue d'encourager la colonisation des territoires du nord-ouest, jusqu'aux récentes bourses Pell à l'intention des étudiants dans le besoin, l'axe central de la politique du gouvernement fédéral a été d'élargir et d'étendre sans cesse l'accès à l'enseignement supérieur à toutes les couches de la société. Depuis la Seconde Guerre, dans le but déclaré de renforcer la puissance économique et militaire

du pays, le gouvernement fédéral est aussi la principale source de financement de la recherche fondamentale et appliquée dans les universités. Ces financements qui vont directement aux individus, chercheurs et étudiants sont encore la forme la plus importante et la plus visible de la participation du fédéral à l'enseignement supérieur. Leur ampleur est décrite ci-dessus. Il faut aussi compter avec les subventions énormes mais en grande partie cachées du gouvernement fédéral (et de la plupart des États) par voie de lois fiscales qui autorisent la déduction totale aux fins de l'impôt des dons versés à des établissements d'enseignement supérieur (et à la plupart des oeuvres de charité sans but lucratif). Une autre disposition de la loi fiscale prévoit une exonération pour les parents d'un enfant à charge qui étudie à temps plein dans une université ou un collège, et dont ils subviennent à plus de la moitié des besoins.

Au cours des trente dernières années, l'intérêt du gouvernement fédéral envers l'enseignement supérieur s'est accru en proportion du rôle central que joue maintenant l'éducation dans la société et l'économie américaines. Certaines de ces interventions nouvelles témoignent du rôle beaucoup plus actif du fédéral dans le financement de la recherche depuis la fin de la Seconde Guerre. Par exemple, les décisions du gouvernement fédéral en matière de financement de la recherche influent maintenant sur toute l'orientation de la science américaine. Une des questions importantes à l'ordre du jour concerne les revendications concurrentielles de la mégascience (entreprises énormes et coûteuses comme la construction d'un super accélérateur à supraconducteur, le séquençage du génome humain, le lancement du télescope Hubble et l'exploration de l'espace) et les demandes ordinaires des chercheurs universitaires menant leurs études seuls ou en petites équipes. La mégascience fait nécessairement concurrence aux chercheurs individuels pour les fonds, mais elle implique des décisions tellement coûteuses et lourdes de conséquences qu'il se mêle inévitablement des considérations (et des pressions) politiques au processus décisionnel scientifique. On cherche encore à isoler ces décisions des calculs politicards de manière à les prendre «au seul mérite», mais ces mécanismes sont mis à rude épreuve par la concurrence traditionnelle pour les subventions fédérales que les États se livrent entre eux auprès du Congrès et de la Maison blanche, les inévitables magouilles politiques et la tradition de lois démagogiques dans une société dont la philosophie est fondamentalement populiste.

Jusqu'à tout récemment, la gestion des subventions versées par le gouvernement fédéral au titre des frais généraux de recherche et des contrats aux chercheurs universitaires auraient pu servir à illustrer ce que j'ai appelé la volonté d'abnégation du gouvernement fédéral par rapport à l'enseignement supérieur. Ces frais généraux ont pour but de rembourser les universités des dépenses d'entretien des installations servant à la recherche scientifique subventionnée par le fédéral. Ils étaient négociés avec chaque université,

publique et privée, puis contrôlés sans grande rigueur, ce qui laissait sous-entendre que les bailleurs de fonds gouvernementaux se préoccupaient principalement de financer l'infrastructure de la recherche sans essayer de l'orienter. De récentes révélations embarrassantes faisant état d'imputations abusives et en partie illégales au titre de frais généraux, à Stanford, risquent de brouiller ces liens anciens et lâches entre les universités et les organismes fédéraux de financement, non seulement à Stanford même, mais dans toutes les universités[50]. Cette affaire a aussi suscité l'intervention directe de comités du Congrès dans la question des frais généraux. Dans une large mesure, si les universités et collèges américains ne font pas l'objet de contrôles étroits de la part du gouvernement, comme c'est le cas dans d'autres pays, c'est parce que la société américaine (et les institutions gouvernementales) leur font relativement confiance. Si cette confiance est mise en doute, à la suite de scandales comme ceux de Stanford, l'autonomie des universités pourrait s'en trouver affectée. Il est encore trop tôt pour prévoir les effets de cette affaire sur la question plus vaste des rapports entre les institutions d'enseignement supérieur et les organismes du gouvernement fédéral.

Certains parmi ceux qui étudient les rouages de la recherche subventionnée par le gouvernement fédéral estiment que nous avons peut-être déjà atteint le point de non-retour. Dans un éditorial publié dans *Science*, Philip Abelson fait la remarque suivante:

> Un aspect particulièrement navrant des rapports entre le gouvernement et l'université, c'est qu'ils ont pris une direction qui mène à leur détérioration à long terme. Au début, après la Seconde Guerre, la confiance mutuelle était forte et les exigences bureaucratiques nulles. Les savants étaient libres de formuler et de mener leurs programmes de recherche à leur gré. Plus tard, les bureaucrates ont pris le dessus et ont mis l'accent sur la recherche par projet, avec des budgets très circonstanciés et des propositions de recherche détaillées. Cette voie mène inévitablement à une recherche plus terre à terre.[51]

Il note que les innombrables exigences et règlements administratifs grèvent la liberté et la qualité du travail scientifique dans les universités.

Dans les dernières décennies, le gouvernement fédéral, en fait, les trois paliers de gouvernement, ont pris une part de plus en plus active dans la défense des droits civils des citoyens, surtout en ce qui concerne la lutte contre les formes possibles de discrimination envers les minorités raciales ou ethniques, les femmes et les autres groupes vulnérables dans les universités et collèges américains. Ces activités, articulées autour de questions comme la confidentialité des dossiers universitaires personnels, le contrôle des admissions et des pratiques en matière de nomination et de promotion des professeurs, la protection des sujets humains dans la recherche scientifique et les nombreux règlements régissant la recherche financée par le fédéral, ont été menées par l'intermédiaire d'instances fédérales, plutôt que par des organismes des États,

si bien que le gouvernement fédéral intervient maintenant directement dans la vie quotidienne des universités et collèges.

Ces faits nouveaux vont à contre-courant de la démarche suivie historiquement par le fédéral, qui, comme je l'ai donné à entendre, n'a pas cherché à orienter outre mesure l'enseignement supérieur. On peut considérer qu'il s'agit là d'un changement d'orientation profond, mais limité, qui laisse aux conseils d'administration des universités et collèges américains ainsi qu'aux États le soin de définir leurs caractéristiques fondamentales et leur mission. On peut aussi considérer que cette tendance marque un tournant décisif dans la nature et la direction de la politique du fédéral en matière d'enseignement supérieur, qui dénote un accroissement de son rôle en tant que protecteur des droits civils (dont la définition a été élargie par les cours fédérales au cours des dernières décennies), et qui témoigne du progrès immense de la taille, des coûts et de l'importance à l'échelle nationale de l'enseignement, de la formation et de la recherche effectués dans les universités et collèges américains. Il reste à voir si une perte de confiance des autorités envers les établissements d'enseignement supérieur ou si les intérêts légitimes du gouvernement fédéral dans la défense des droits à l'égalité pour tous les citoyens entraîneront des changements fondamentaux dans les rapports uniques et fructueux qui ont jusqu'ici uni les universités et collèges américains, les États et le gouvernement fédéral.

NOTES

Mes remerciements à Suzanne Peterson pour son aide dans la préparation de ce document.

1. Chronicle of Higher Education , 27 février 1991, p. 1.
2. *Chronicle of Higher Education*, 1er septembre 1988.
3. Almanac, *Chronicle of Higher Education*, 5 septembre 1990, p. 3.
4. *Digest of Education Statistics, 1989*, tableaux 126 et 133, p. 30 et 36, Washington, D.C., U.S. Departement of Education, 1989.
5. *Digest, 1989*, tableau 269, p. 292 ; Almanac, p. 25.
6. *Digest, 1989*, tableaux 270 et 271, p. 293 et 294.
7. *Chronicle of Higher Education*, 6 septembre 1989, p. A31: Almanac, p. 13.
8. Almanac, p. 13 et 20.
9. *Chronicle of Higher Education*, 6 septembre 1989, p. A31.
10. J. Evangelauf, «States' Spending on colleges rises 19 pct in 2 years, nears $31 billion for '85-86», *Chronicle of Higher Education*, 30 octobre 1985, p. 1.
11. *Chronicle of Higher Education*, 24 octobre 1990, p. 1.
12. Daniel T. Layzell et Jan W. Lyddon, *Budgeting for Higher Education at the State Level: Enigma, Paradox, and Ritual* (Washington, D.C.: The George Washington University, 1990), tableau 2, p. 23 et 24.

13. John S. Brubacher et Willis Rudy, *Higher Education in Transition*, New York: Harper and Bros., 1958), p. 227.
14. Chester E. Finn, Jr., *Scholars, Dollars, and Bureaucrats*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1978), p. 122.
15. Clark Kerr et Marion L. Gade, *The Guardians: Boards of Trustees of American Colleges and Universities*, (Washington, D.C., Association of Governing boards of Universities and Colleges, 1989), p. 219.
16. Cette partie s'inspire de mon article non publié (en collaboration avec Sheldon Rothblatt), intitulé «Government Policies and Higher Education: A Comparison of Britain and the United States, 1630-1860», à paraître.
17. «Dès le début, l'objectif explicite de l'éducation pendant la période coloniale a été de préserver la société contre le barbarisme et, dans la mesure du possible, contre le péché.» Henry May, *The Enlightment in America*, (New York: Oxford University Press, 1978), p. 32-33.
18. John S. Whitehead et Jurgen Herbst, «How to Think about the Dartmouth College Case,» *History of Education Quarterly*, (automne 1986), p. 344.
19. Jurgen Herbst, *From Crisis to Crisis: American College Government, 1636-1819*, (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1982).
20. Martin Trow, «Aspects of Diversity in American Higher Education,» in *On the Making of Americans*, sous la direction de Herbert Gans *et al.* (Philadephie: University of Pennsylvania, 1979), p. 271-290.
21. David W. Robson, «College Founding in the New Republic, 1776-1800,» *History of Education Quarterly*, (automne 1983), p. 323-341.
22. Herbst, *Crisis*, p. 16.
23. *Ibid.*, p. 47.
24. *Ibid.*
25. *Ibid.*, p. 61.
26. Martin Trow, «Comparative Reflections on Leadership in Higher Education,» in *European Journal of Education*, p. 20 (1985), p. 143-149.
27. W.H.G. Armytage, *Civic Universities: Aspects of a British Tradition*, (Londres, 1955), p. 128-140, 153-156; et Irene Parker, *Dissenting Academies in England*, (Cambridge: The University Press, 1914), p. 124-136.
28. Herbst, *Crisis*, p. 77. Un autre historien fait remarquer que les fondateurs des collèges coloniaux du milieu du dix-huitième siècle ont transplanté les attributs essentiels du système éducatif des établissements dissidents anglais, et l'ont vu prendre racine. Beverly McAnear, «College Founding in the American Colonies, 1745-75.» *The Mississippi Valley Historical Review*, 42 (juin 1955), p. 44.
29. Herbst, *Crisis*, p. 111.
30. *Ibid.*, p. 86, 87.
31. David W. Robson, *Educating Republicans: The College in the Era of the American Revolution, 1750-1800* (Westport, Connecticut: Greewood Press, 1985), p. 19.
32. Herbst, *Crisis*, p. 76.

33. Voir les observations de Bernard Bailyn sur le financement par rapport à l'indépendance des établissements, dans *Education in the Forming of American Society* (New York: Vintage Books, 1960), p. 44.
34. Robert H. Wiebe, *The Opening of American Society* (New York: Vintage Books, 1984), p. 353.
35. Stanley Elkins et Eric McKitrick, «A Meaning for Turner's Fontier: Democracy in the Old Northwest,» sous la direction de Richard Hofstadter et Seymour Martin Lipset, *Turner and the Sociology of the Frontier*, (New York: Basic Books, 1968), p. 120-151.
36. Robson, «College Founding», p. 323.
37. Herbst, *Crisis*, p. 136.
38. Des chartes étaient accordées pêle-mêle à tous les groupes qui semblaient prêts à recueillir des fonds pour la construction d'un immeuble et l'engagement d'un recteur. Sur la fondation du Allegheny College dans l'ouest de la Pennsylvanie en 1815, voir Rothblatt et Trow, *op. cit.*, p. 14-17.
39. Wiebe, *op. cit.*, p. 353.
40. Trow, «Aspects of Diversity in American Higher Education,» p. 271-290.
41. Richard Hofstadter et Wilson Smith, dir., *American Higher Education: A Documentary History*, 2 volumes, (Chicaco: University of Chicago Press, 1961) p. 158.
42. *Ibid.*, p. 218.
43. Earle D. Ross, *Democracy's College: The Land-Grant Movement in the Formative Stage* (Ames, Iowa: The Iowa State College Press, 1942), p. 68.
44. *Ibid.*, p. 75.
45. Keith W. Olson, *The G.I. Bill, The Veterans and the Colleges* (Lexington: The University of Kentucky, 1974), p. 43.
46. H. Peston et H.M. Peston, «The Further Education and Training Scheme,» *Recurrent Education*, sous la direction de Selma L. Mushken (Washington, D.C.: National Institute of Education, U.S. Department of Education, 1974).
47. Olson, *The G.I. Bill*, p. 17 et 18.
48. Pour une discussion du débat au Congrès et ailleurs qui a précédé l'adoption de la loi, voir Finn, *Scholars, Dollars, and Bureaucrats*, en particulier les pages 121-128.
49. *Ibid.*
50. *Science*, 22 mars 1991, p. 1420.
51. Philip Abelson, *Science*, 8 février 19915 p. 605.

L'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs: l'Australie

Robert H.T. Smith et Fiona Wood

LE FÉDÉRALISME EN AUSTRALIE

La fédération a été constituée en 1901, et le régime fédéral qui en est résulté possède trois niveaux de gouvernement: le Commonwealth, les États et les gouvernements locaux. Chaque niveau de gouvernement a ses responsabilités propres et les secteurs considérés comme étant d'intérêt national (par ex. la défense et les affaires étrangères) sont laissés sous la responsabilité du Commonwealth. Bien que, de prime abord, cet arrangement semble raisonnable, les États le remettent de plus en plus en question et soutiennent que le Commonwealth intervient dans des secteurs qui sont normalement de leur ressort. Ils affirment qu'une telle ingérence porte sérieusement atteinte à l'efficacité, puisqu'elle mène au chevauchement des efforts ou à la prestation de services en double. Dans un récent document de travail et d'orientation, le Conseil consultatif de planification économique[1] a relevé un manque d'harmonie et de cohérence structurelle dans la réglementation du Commonwealth et des États. Ce document laissait d'ailleurs présager une révision des relations et de la répartition des fonctions entre le Commonwealth et les États.

Cette division imprécise des responsabilités entre les deux paliers de gouvernement — le fédéral et les États — est loin d'être particulière à l'Australie. Toutefois, en Australie, on prétend qu'au cours des dernières années (et certainement tout au long des années 1980), il y a eu un mouvement délibéré d'un «fédéralisme souple» vers un «fédéralisme rigide» et que le gouvernement fédéral en a profité pour s'affirmer beaucoup plus que dans le passé.

On peut trouver une raison à cet état de fait dans l'évaluation que le Commonwealth fait des problèmes économiques de l'Australie, en particulier les interrelations devant exister entre capacité technologique, revenus d'exportation et compétences intellectuelles (connaissances et savoir-faire).

C'est une question cruciale pour n'importe quel pays moderne, mais ce l'est tout particulièrement pour l'Australie, dont tous les problèmes découlent de l'amoindrissement de l'assiette d'exportation et du déficit chronique du secteur manufacturier. 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, notamment la compréhension des cultures, des marchés et des systèmes économiques de l'Europe, de l'Asie et du Pacifique. 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.

Dans ce contexte, on ne doit pas s'étonner que des changements et des ajustements se soient imposés durant les années 1980 et continuent de s'imposer dans les années 1990. Ils résultent d'un vaste programme de restructuration qui a été lancé par le gouvernement fédéral en 1983 et qui a mené à une déréglementation et à une réforme micro-économique: restructuration de la fonction publique, des marchés financiers, des dispositions de l'aide sociale, de l'industrie, des communications, de la navigation et du transport, des accords sur les rémunérations et de l'éducation. Ce programme repose sur la conviction qu'il faut de toute urgence créer des conditions qui permettront à l'Australie de survivre et de prospérer au XXIe siècle.

Le gouvernement fédéral a été à l'origine d'un bon nombre de politiques qui touchent à l'enseignement supérieur (en dépit du fait que la grande majorité des établissements sont régis par les États). C'est compréhensible puisque, depuis le début des années 1970, c'est le gouvernement fédéral qui a assumé la totalité du financement de l'enseignement supérieur (cet engagement allant de pair avec l'abolition des frais de scolarité). Tous ces fonds sont transférés aux États en vertu de l'article 96 de la Constitution[2]:

> Durant une période de dix années après l'établissement du Commonwealth, et par la suite jusqu'à ce qu'il en décide autrement, le Parlement peut accorder une aide financière à un État en y assortissant les conditions qu'il juge à propos.

En Australie, on ne se demande pas si l'enseignement supérieur figure au programme de la politique officielle — il y est. La parution du Livre vert[3] en décembre 1987 et du Livre blanc[4] en juillet 1988 en témoigne. Après avoir laissé l'enseignement supérieur en marge des politiques gouvernementales pendant si longtemps[5], on s'interroge maintenant sur le fondement des politiques. On se demande souvent s'il convient que le gouvernement fédéral

se prononce sur des questions comme les objectifs de participation[6], les secteurs à privilégier dans l'inscription des étudiants de premier cycle et des diplômés, les secteurs prioritaires dans le financement de la recherche, le nombre total des établissements d'enseignement (découlant d'une intention de diminuer le nombre des petits établissements autonomes), la forme que doivent prendre les accords sur les rémunérations et bien d'autres encore.

En dépit du débat qui se poursuit sur les rôles respectifs du gouvernement fédéral et des États dans le secteur de l'enseignement supérieur, l'Australie a adopté plusieurs mesures importantes dès le début des années 1990: nouvelles dispositions quant à la consultation et à l'exécution des programmes; réseau national unifié d'établissements d'enseignement supérieur (pour remplacer l'ancien réseau à deux voies qui était composé d'universités et de collèges d'enseignement supérieur); identification de la gestion et de l'administration des établissements comme volet prioritaire; nouvelles dispositions concernant le financement et l'administration de la recherche; et enfin, mode de financement qui met l'usager à contribution.

De tels changements dans les politiques indiquent que le Commonwealth veut que le secteur de l'enseignement supérieur fasse preuve de plus de responsabilité à l'égard des subventions qu'il reçoit en vertu de l'article 96 de la Constitution. On peut aussi y voir un mouvement délibéré d'un «fédéralisme souple» vers un «fédéralisme rigide».

LE FÉDÉRALISME ET L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le passage d'un système élitiste à un système de masse dans l'enseignement supérieur en Australie s'est produit essentiellement après la Deuxième Guerre mondiale. Le phénomène s'est manifesté par l'émergence d'établissements d'enseignement supérieur à partir d'un nombre réduit d'établissements coloniaux, relativement isolés, très autonomes et financés par les États. Ces établissements, demeurés en marge des principales préoccupations d'une société de pionniers, ont été transformés en un réseau national financé et coordonné par le gouvernement fédéral et lié directement au bien-être économique du pays. Parmi les facteurs susceptibles d'avoir amené le gouvernement fédéral à s'intéresser de plus près à la planification et à la coordination de l'enseignement supérieur, on compte le souci croissant de l'accessibilité, de l'équité et de la participation; l'importance capitale pour l'économie d'avoir une main-d'oeuvre instruite et qualifiée; le nombre et la diversité des établissements engagés dans l'enseignement supérieur qui sont financés à même les fonds publics; la diversité de l'enseignement et des programmes de recherche qui sont entrepris, et la quantité de groupes clients et de modes d'études.

Il est évident que les priorités d'une nation en ce qui concerne le développement de l'éducation ne sauraient être laissées au hasard. L'usage que le gouvernement fédéral d'Australie fait des pouvoirs qui lui sont conférés en vertu de l'article 96 de la Constitution, et les travaux des commissions d'enquête Murray (1956), Martin (1964), Williams (1979) et Hudson (1986), toutes de niveau fédéral, témoignent de l'effort croissant que fait le gouvernement fédéral depuis la Deuxième Guerre mondiale pour établir une politique nationale dans le secteur de l'enseignement supérieur[7].

L'anomalie qui saute aux yeux dans l'enseignement supérieur en Australie vient du fait que la responsabilité législative appartient aux États tandis que (au moins depuis 1974) la responsabilité financière incombe au gouvernement fédéral. Seules la Australian National University et la University of Canberra échappent à cette règle. Cette situation génère inévitablement des tensions entre ces deux paliers de gouvernement[8], entre les établissements et les deux paliers de gouvernement et, forcément, entre les établissements eux-mêmes. La division des pouvoirs a également entravé les efforts de planification dans le secteur de l'enseignement supérieur, d'autant plus que, jusqu'en 1987, l'application des règlements a relevé de commissions et de conseils appartenant à l'un ou l'autre des deux paliers d'administration.

Durant les années 1960 et 1970, les États ont pris l'initiative de coordonner leurs établissements d'enseignement supérieur. Par exemple, en Nouvelle-Galles du Sud, le *Higher Education Authority* et les conseils pour les universités et l'enseignement supérieur créés en 1969 ont été remplacés par un Conseil d'enseignement supérieur en 1975. L'État de l'Australie-Occidentale a créé une commission de l'enseignement supérieur en 1970, laquelle a été remplacée par une commission d'enseignement postsecondaire en 1976. Bien que les autres États aient pris des initiatives analogues, la coordination en matière d'enseignement supérieur entre les États est demeurée limitée.

En dépit des différents contrôles que le gouvernement central et les États exerçaient sur l'enseignement supérieur, les universités n'étaient pas soumises à une réglementation aussi serrée que les collèges d'enseignement supérieur. Ainsi, chaque État avait un comité de coordination ou conseil qui limitait les pouvoirs des conseils d'administration des collèges. Les conseils d'État avaient aussi pouvoir sur l'embauche et les promotions, les budgets, le contenu des cours, les attestations d'étude (c.-à-d. les diplômes) et la nomenclature des programmes d'études. Cependant, avec le démantèlement du réseau à deux voies, en 1988, le gouvernement fédéral "a effectivement éliminé le rôle important que jouaient les conseils d'État dans les politiques et l'administration du secteur de l'enseignement supérieur"[9].

Dans ses efforts pour coordonner l'enseignement supérieur, le gouvernement fédéral a établi la Commission australienne des universités (AUC) en 1959 (par suite des recommandations de la commission Murray). En 1971, il a créé la

Commission des études supérieures (CAE) pour établir le montant et les modes de distribution des subventions faites en vertu de l'article 96 de la Constitution. Les rôles distincts de ces deux organismes n'ont jamais été très clairs; on exigeait qu'ils se consultent l'un l'autre mais aucun mécanisme n'était prévu pour leur permettre de coordonner leurs interventions[10].

En 1977, les autorités fédérales sont parvenues à mieux contrôler et coordonner l'enseignement supérieur en fusionnant les commissions statutaires indépendantes pour les universités, les collèges d'enseignement supérieur et d'enseignement technique et professionnel (TAFE) en une seule commission: la Commission de l'enseignement supérieur du Commonwealth (CTEC). Bien que la CTEC regroupe sous la direction d'un président de commission des commissaires et des conseils distincts pour chacun des trois secteurs, il a fallu attendre jusqu'en 1986 pour que ses pouvoirs soient renforcés et qu'on en fasse trois conseils consultatifs plutôt que de simples organismes de financement.

L'année 1988 a été marquée par un changement important dans la nature et la composition des ministères fédéraux avec lesquels les établissements d'enseignement supérieur sont en étroite relation. La CTEC, tampon entre les établissements d'enseignement supérieur et le gouvernement, a été aboli et remplacé par un nouvel organisme consultatif, la Commission nationale de l'emploi, de l'enseignement et de la formation (NBEET). Le ministère de l'Éducation est devenu le ministère de l'Emploi, de l'Éducation et de la Formation (DEET — qui a aussi incorporé les secteurs emploi et formation de l'ancien ministère de l'Emploi et des Relations de travail), indication d'un certain engagement dans une approche coordonnée et intégrée susceptible de favoriser l'articulation et le développement des politiques établies dans ces secteurs. De plus, les opérations (programmes et activités diverses) — maintenant sous la responsabilité du ministère de l'Emploi, de l'Éducation et de la Formation — ont été séparées des services de consultation concernant les programmes et les autres politiques — maintenant sous la responsabilité de la Commission nationale de l'emploi, de l'enseignement et de la formation et de ses conseils subsidiaires (aussi bien que du ministère).

Plusieurs raisons ont été invoquées pour expliquer le remplacement de la CTEC. On a noté, entre autres, que l'administration publique en Australie a pris ses distances par rapport aux commissions statutaires autonomes, de manière à permettre au gouvernement d'avoir une influence plus directe; qu'un certain nombre de ministères publics se sont de plus en plus engagés dans la sphère de l'enseignement supérieur, ce qui a miné l'autorité de la CTEC et donné lieu à l'imposition d'objectifs non réalistes qu'elle ne pouvait atteindre; que le fonctionnement de la CTEC a été entravé par le fait que les États ont eu plus souvent recours à leur pouvoir de légiférer en matière d'enseignement universitaire pour conférer le statut d'université à un certain nombre d'instituts de

technologie[11]. (Il convient également de mentionner que les établissements eux-mêmes, universités et collèges, n'ont guère appuyé la CTEC.)

La création de la NBEET faisait suite à une révision des structures des organismes consultatifs dans le cadre de la réorganisation de la fonction publique australienne au milieu de 1987, par suite de l'élection du Parti travailliste en juillet. La Commission, qui est un organisme statutaire et le principal organisme consultatif auprès du ministre, cumule un certain nombre de fonctions des anciens organismes consultatifs dont la Commission des écoles du Commonwealth, la CTEC, le Conseil australien de l'emploi et de la formation et le Programme de subvention à la recherche.

La NBEET a quatre conseils subsidiaires: le Conseil des écoles, le Conseil de l'enseignement supérieur, le Conseil de l'emploi et de la formation professionnelle et le Conseil australien de la recherche (ARC). Les membres de la Commission et de ses conseils sont recrutés dans le secteur des entreprises, des syndicats, des professionnels de l'enseignement et de la formation, ainsi que de différents groupes intéressés parmi la population. C'est donc un organisme corporatiste, et on sent souvent l'influence des organismes dominants dans les avis qu'il donne.

La Commission qui, d'une part, répond aux demandes du ministre et, d'autre part, agit de sa propre initiative comme conseillère sur les questions de politiques, coordonne l'expertise que ses conseils fournissent à titre indépendant. Les rapports qu'elle fait au ministre, soit en réponse à une demande soit de son propre chef, sont déposés au Parlement du Commonwealth. La Commission a pour mandat d'élaborer une approche intégrée de l'emploi, de l'éducation, de la formation et de la recherche en s'assurant que les questions de politiques sont envisagées dans le contexte des grandes priorités du gouvernement fédéral en matière de développement social, d'économie et d'utilisation des ressources.

Le Commonwealth consulte les États par le biais de comités conjoints de planification (en particulier sur les questions concernant l'enseignement supérieur) et du Comité consultatif du Commonwealth et des États. Cependant, là où les États ont à l'endroit du Commonwealth des exigences qui dépassent le niveau des ressources disponibles, le montant de l'allocation est calculé (par le fédéral) en fonction de ce qui est jugé comme servant le mieux les intérêts du réseau dans son ensemble. Il s'ensuit inévitablement des tensions entre les deux paliers de gouvernement, lesquelles donnent lieu à des échanges bilatéraux hors du cadre des comités conjoints de planification.

Il est utile de souligner ici un aspect important de la nouvelle politique. Le mandat de l'ancienne CTEC pouvait s'interpréter comme suit: *Elle doit se prononcer de façon autonome et elle peut conseiller le ministre*. Par contre, le mandat de l'organisme qui la remplace, la NBEET (et ses conseils) se lit ainsi: *Il doit répondre aux demandes expresses du ministre et peut mener des études*

de son propre chef à condition que cette activité ne l'empêche pas de répondre aux demandes du ministre. Ce subtil déplacement dans l'ordre des activités discrétionnaires et des activités obligatoires est devenu le symbole du passage d'un fédéralisme souple à un fédéralisme rigide.

LE DÉVELOPPEMENT, L'ORGANISATION ET L'ADMINISTRATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le développement de l'enseignement universitaire a été très lent en Australie, comparativement aux États-Unis et au Canada (tableau 1). Les premières universités ont été fondées à Sydney et à Melbourne au milieu des années 1850, mais il a fallu attendre le début du XXe siècle pour que chacun des États ait sa propre université. La lenteur relative de ce développement reflétait les conditions économiques de l'époque, les populations clairsemées et le faible taux de

Tableau 1: Universités avant l'unification en réseau national

	Université	*État*	*Année de fondation*
AVANT LA DEUXIÈME GUERRE MONDIALE	Sydney	New South Wales	1850
	Melbourne	Victoria	1853
	Adelaide	South Australia	1874
	Tasmania	Tasmania	1890
	Queensland	Queensland	1910
	Western Australia	Western Australia	1913
APRÈS LA DEUXIÈME GUERRE MONDIALE	Australian Natl. University	Austr. Cap. Territory	1946
	New South Wales	New South Wales	1949
	New England	New South Wales	1954
	Monash	Victoria	1958
	La Trobe	Victoria	1964
	Macquarie	New South Wales	1964
	Flinders	South Australia	1965
	Newcastle	New South Wales	1965
	James Cook	Queensland	1970
	Griffith	Queensland	1971
	Murdoch	Western Austrlia	1973
	Deakin	Victoria	1974
	Wollongong	New South Wales	1975

rétention du système d'enseignement secondaire, des débuts de la colonisation jusqu'à la Deuxième Guerre mondiale. La croissance des universités fondées durant cette période, toutes laïques d'origine et de tradition à prédominance britannique en ce qui concerne l'enseignement, était financièrement tributaire des gouvernements des États.

L'enseignement universitaire a connu une expansion rapide en Australie après la Deuxième Guerre mondiale en raison d'une augmentation considérable du nombre d'étudiants, et cette tendance s'est maintenue jusqu'à nos jours. Les travaux et la recherche au niveau du 3e cycle ont aussi pris de l'importance dans les universités après la guerre, et l'influence américaine a commencé à supplanter l'influence britannique. Les universités ont commencé à offrir le programme de doctorat (Ph.D.) peu après la Deuxième Guerre mondiale et, en 1989, près de 31 000 étudiants étaient inscrits aux programmes d'études avancées[12]. De 1946 à 1975, le nombre d'universités a plus que triplé, et en 1946 le Commonwealth a fondé une université essentiellement orientée vers la recherche, la *Australian National University*, à Canberra. On peut cependant se demander si cette croissance d'après-guerre aurait été aussi spectaculaire si les États avaient été seuls à en assumer le coût.

En 1988, un changement majeur a été apporté dans la structure de l'organisation, du financement et de la mise en oeuvre du programme de l'enseignement supérieur avec la parution de *Higher Education: A Policy Statement* (Livre blanc). Le réseau à deux voies des universités et autres institutions d'enseignement supérieurs fut aboli et remplacé par un réseau national unifié dans lequel l'écart entre les subventions aux universités et les subventions aux collèges devait être graduellement résorbé. Selon le nouveau système, les établissements devaient être moins nombreux et plus grands (par suite de la fusion des 66 établissements séparés d'enseignement supérieur) et être subventionnés en fonction de programmes d'enseignement établis.

Le réseau national unifié se proposait d'atteindre une plus grande efficacité dans la mise en oeuvre du programme de l'enseignement supérieur avec des coûts unitaires réduits, d'améliorer le transfert des crédits d'études et de rationaliser l'enseignement à distance (pas moins de 45 établissements offraient des cours conduisant à un diplôme par le biais de programmes d'enseignement à distance), d'augmenter substantiellement le nombre de places et le nombre de diplômés, de permettre aux établissements de l'ancien secteur d'enseignement supérieur de concourir plus efficacement pour l'obtention des subventions à la recherche du Commonwealth, de promouvoir une plus grande diversité dans l'enseignement supérieur. De plus, le nouveau système encourageait les établissements à faire preuve d'initiative en tâchant d'obtenir des subventions de source autre que le gouvernement fédéral, d'où l'insistance mise sur la création de liens avec l'industrie aussi bien en ce qui concerne la recherche que l'enseignement.

Pour adhérer au réseau national unifié, les établissements devaient répondre à un critère de taille minimum, soit 2 000 unités équivalant chacune à un étudiant à temps plein. La taille requise pour avoir un programme d'enseignement général et obtenir de l'aide financière dans quelques champs de recherche était de 5 000 unités, tandis que pour obtenir l'aide financière nécessaire à un champ étendu d'activités de recherche aussi bien que d'enseignement, ce nombre était de 8 000.

En 1988, lors de la publication du Livre blanc, il y avait 21 universités et 45 collèges d'enseignement supérieur (CAEs). De ces 66 établissements, 23 comptaient moins de 2 000 unités et 23 autres en comptaient entre 2 000 et 5 000. Parmi les 20 qui restent, dix avaient entre 5 000 et 8 000 unités et les dix autres en avaient plus de 8 000. Parmi les 21 universités, douze avaient moins de 8 000 unités (dont huit en avaient moins de 5 000). Bien qu'il y ait encore quelques projets de fusion en cours (surtout dans le Victoria), on s'attend à ce que le réseau d'enseignement supérieur se stabilise à environ 35 universités publiques, ce qui équivaudrait à un peu plus de la moitié du nombre d'établissements de 1988 (Voir annexe). Dans les années 1990, les universités demeurent pour la plupart laïques et sont subventionnées par le gouvernement central; l'Australie ne compte en effet que trois universités privées.

Il y a plusieurs niveaux d'administration dans les universités publiques d'Australie. Premièrement, il y a l'autorité «suprême», normalement exercée par un conseil, par un sénat ou encore par une assemblée des gouverneurs, tel que stipulé dans plusieurs des nouvelles lois révisées de la Nouvelle-Galles du Sud. Selon le cas, les instances de direction assument plus ou moins la responsabilité générale de toutes les questions de finances, de droit, de propriété, de dotation en personnel et d'études. En fait, un bon nombre de ces responsabilités sont déléguées, mais la décision doit être officiellement rendue par l'instance suprême sur recommandation.

Bien qu'il se peut que cela ne soit pas explicitement mentionné, les questions d'enseignement et de recherche sont la première responsabilité de la plus haute instance proprement universitaire. Il existe donc un bicaméralisme de fait. Ainsi, tandis que le siège ultime de l'autorité et de la responsabilité réside dans le conseil ou le sénat, l'instance universitaire supérieure et les unités d'enseignement de l'université (facultés, départements, écoles, centres) exercent une influence plus spécialement sur le plan du développement et de l'administration des politiques en matière d'enseignement, de la définition des contenus, de l'élaboration et de la prestation des programmes ainsi que de l'évaluation du rendement des étudiants au sein de ces programmes.

Le modèle de direction le plus courant est celui du *Vice-Chancellor* (recteur) qui agit comme directeur général et qui, en tant que membre du personnel de direction, a la responsabilité de diriger et d'administrer l'établissement au jour le jour. Tout comme le recteur est devenu en quelque sorte un directeur général,

les doyens de faculté ou d'école sont moins souvent élus et plus fréquemment nommés, et ils assument des responsabilités importantes en ce qui concerne le budget et l'administration du personnel. Dans certains établissements, le doyen a en plus la responsabilité de la présidence de la faculté ou de l'école et peut avoir du mal à maintenir un sain équilibre entre la défense de sa faculté et la promotion des intérêts généraux de l'université.

On doit tenir compte de trois caractéristiques des instances dirigeantes dans l'analyse des responsabilités de gestion: leur taille, leur rôle et leur composition. Bien que le Livre blanc précise que l'instance supérieure devrait normalement avoir de 10 à 15 membres, nulle part on n'atteint ce nombre, même si le gouvernement de la Nouvelle-Galles du Sud a révisé ses lois concernant les universités et réduit la taille des instances de direction à environ 20 membres.

Dans toutes les universités, le *Chancellor* (qui peut être choisi à l'extérieur du conseil ou de sénat) préside les réunions en plus de remplir des fonctions protocolaires. Les membres accèdent à l'instance supérieure à la suite d'une élection, d'une nomination, comme membres d'office et (parfois) par cooptation. Dans la plupart des établissements, les membres venant de l'extérieur sont en majorité — ce qui est un facteur important en matière d'imputabilité. Dans les nouveaux réseaux de campus et d'établissements universitaires de la Nouvelle-Galles du Sud, certaines entités du campus et du réseau ont aussi un conseil consultatif dont la fonction est de conseiller le principal, le recteur et l'assemblée des gouverneurs.

Jusqu'à quel point le réseau d'enseignement supérieur et, en particulier, les universités va-t-il se transformer à mesure que le réseau national unifié va se consolider on ne saurait le dire pour le moment. Par le passé, les universités étaient subventionnées en tant qu'établissements d'enseignement, tandis que les collèges d'enseignement supérieur l'étaient en fonction d'un ensemble de programmes convenus. Dans le réseau national unifié, tous les établissements doivent être financés en regard de «programmes d'enseignement» approuvés. Les universités avaient une tradition d'autonomie et de collégialité qui se reflétait dans de puissants conseils professoraux, tandis que les collèges d'enseignement supérieur, qui n'étaient pas autonomes devant la loi, avaient une tradition de direction hiérarchique. Dans le réseau national unifié, on s'attend à ce que les comités de direction délèguent à leurs directeurs généraux la responsabilité et l'autorité nécessaires pour conclure des ententes avec le Commonwealth, fournir des modèles de gestion ferme, rationaliser la prise de décision (minimisant ainsi les délais entre la prise de décision et l'exécution qui, estimait-on, surviennent là où les traditions de collégialité sont fortement enracinées).

Dans le milieu des années 1970, le président de la *Federation of Australian University Staff Associations* déclarait que les universités (à l'exception de la *Australian National University*), étaient historiquement, légalement et

émotivement liées aux États[13]. Il reste à voir si, une fois devenues membres du réseau national unifié, les universités vont avoir des difficultés à concilier l'influence du pouvoir central et celle des États. Ce qu'on sait, c'est que certains États versent à leurs établissements d'enseignement supérieur d'importantes subventions qui viennent s'ajouter à celles que verse le Commonwealth.

LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Pour les gouvernements des pays occidentaux, un des principaux défis qui s'est posé dans l'administration des réseaux d'enseignement supérieur a été de garder un juste équilibre entre les besoins de financement, de planification, de coordination et d'imputabilité, d'une part, et le besoin d'autonomie, d'une marge convenable de liberté dans le choix de leurs objectifs et dans la gestion de leurs affaires, d'autre part.

On a vu apparaître deux grandes orientations au cours des deux dernières décennies: premièrement, une plus grande place a été faite à la planification et au contrôle gouvernementaux par l'application de règlements rigoureux et l'attribution d'enveloppes budgétaires réduites; deuxièmement, les gouvernements ont fait «marche arrière» en ce qui concerne la centralisation des contrôles et ont encouragé les établissements d'enseignement supérieur à être plus autonomes, à mettre en place des mécanismes d'autorégulation et à concevoir leurs programmes en fonction des besoins du marché tout en demeurant dans le cadre général des priorités gouvernementales[14].

L'attrait de la stratégie d'autorégulation tient au fait que les établissements peuvent:

> (...) parvenir à une autonomie relative par rapport au gouvernement central et, en même temps, être forcés de se tourner vers les entreprises pour y chercher des fonds. Les établissements sont libres de rivaliser pour obtenir des fonds. L'autonomie accrue qui leur est accordée est censée permettre un meilleur ajustement aux conditions changeantes de la société, mais il reste que les gouvernements doivent toujours protéger les intérêts du «consommateur» (c.-à-d. les étudiants) et formuler les grands objectifs du système d'enseignement supérieur.[15]

Jusqu'à tout récemment, on peut dire qu'en Australie les politiques sur l'enseignement supérieur empruntaient le premier modèle. Cependant, il est de plus en plus évident que le gouvernement central penche actuellement vers le modèle d'autorégulation pour l'administration de l'enseignement supérieur. La question qui se pose avec les deux modèles est la suivante: comment est mise en oeuvre la conception de l'administration du système défendue par le gouvernement fédéral? Dans les deux cas, il est évident que le mode et le niveau de financement est un levier important de cette politique.

Entre le milieu des années 1940 et la fin des années 1950, les subventions fédérales étaient versées aux universités selon une formule discrétionnaire. Cependant, à la suite d'une enquête sur l'administration des finances des universités, en 1956 (rapport Murray), le gouvernement du Commonwealth a accepté de partager avec les États la responsabilité du financement du secteur universitaire. Jusqu'en 1973, toutes les sommes versées par les États pour le financement de l'enseignement supérieur s'accompagnaient d'une subvention fédérale calculée selon la formule d'un dollar pour un dollar, en ce qui concerne les dépenses d'investissement, d'un dollar du Commonwealth pour chaque 1,85 $ fourni par les États et en fonction des recettes tirées des frais de scolarité, dans le cas des frais généraux.

Cependant, les États n'employaient pas toujours la totalité des allocations fédérales et, dans une grande proportion, les revenus qu'ils tiraient des frais de scolarité leur venaient du Commonwealth par le biais des bourses aux étudiants du premier cycle ou des cycles supérieurs. Parmi les autres sources de revenus des universités, on notait les frais de scolarité, les dotations, les dons et les subventions spéciales. Les collèges d'enseignement supérieur pouvaient compter sur des sources de financement analogues[16].

En janvier 1974, le gouvernement fédéral prenait à sa seule charge le financement des universités et des collèges d'enseignement supérieur. Cependant, les fonds parvenaient toujours aux établissements par l'entremise des États, bien que sous forme de transfert du gouvernement fédéral en vertu de l'article 96. Harman fait remarquer qu'après que le Commonwealth eût assumé l'entière responsabilité du financement des universités, l'intérêt des États est passé du souci d'égaler l'aide fédérale à un souci plus large du niveau de l'aide financière dans son ensemble et à celui d'obtenir leur juste part des fonds que le gouvernement fédéral mettait à la disposition des universités[17].

De nombreux réseaux d'enseignement supérieur, dont ceux de l'Australie et du Canada, sont presque entièrement dépendants des subventions gouvernementales et, de ce fait, sont à la merci du «pouvoir de la bourse». De récents exemples démontrent clairement jusqu'à quel point l'administration fédérale australienne a pu influencer la forme et la nature du réseau d'enseignement supérieur par le biais de transferts en vertu de l'article 96, au cours des quatre dernières décennies[18]. Il y a, entre autres, l'obligation d'adhérer au réseau national unifié (pour avoir droit aux subventions triennales), qui assujettit les établissements au critère de la taille. À l'intérieur du réseau national unifié, les ententes financières individuelles avec les établissements sont conclues en fonction des mesures de rendement, de qualité et de performance.

L'imputabilité en regard des sommes allouées doit être démontrée dans les programmes d'enseignement, d'où l'influence considérable que le gouvernement exerce sur les établissements au moment du choix des programmes de

cours et des projets de recherche. La détermination des programmes fournit aussi des occasions de discussion sur la façon dont les administrateurs de l'enseignement doivent organiser leurs activités en ce qui concerne les transferts de crédit d'études et les mesures visant à augmenter la participation accrue de groupes sous-représentés.

Depuis la parution du Livre blanc en 1988, le financement courant a été fait selon un plan "mobile" triennal, les subventions étant versées d'un bloc plutôt qu'en plusieurs versements comme auparavant. En 1989, on a créé un fonds de réserve des priorités nationales en prélevant 1% de l'ensemble des subventions consenties à tous les établissements d'enseignement supérieur. A compter de 1988, des fonds destinés aux universités d'avant 1987 ont été progressivement réaffectés au Conseil national de recherche australien (5 millions de dollars* en 1988, avec promesse de versements additionnels jusqu'à concurrence de 65 millions de dollars). Ces fonds sont accordés par voie de concours.

Les ressources qui sont octroyées aux établissements individuels donnent lieu à des consultations entre les membres du DEET, les représentants de la NBEET, ainsi que les autorités des États et des établissements d'enseignement supérieur. En vue des négociations relatives aux programmes d'enseignement pour le triennat 1991-1993, les établissements ont dû soumettre des renseignements sur les activités d'enseignement en cours et à venir, les projets d'immobilisations pour 1993, le plan de gestion de la recherche et sur les ressources affectées à la recherche, leurs programmes de promotion de l'équité et leur stratégie en regard de l'éducation des Aborigènes.

Avant de discuter des programmes d'enseignement avec les établissements, les comités conjoints de planification (Commonwealth et États) se réunissent pour établir les grands paramètres de la planification de l'enseignement supérieur dans chacun des États. Ils doivent tenir compte de facteurs tels que les projections démographiques, les tendances dans la capacité de rétention scolaire et la participation au niveau de l'enseignement supérieur. Le tableau ci-après donne une vue d'ensemble des ressources fédérales disponibles pour le secteur de l'enseignement supérieur de 1990 à 1993.

Le gouvernement fédéral a commandé plusieurs études sur différentes disciplines, une initiative de nature à démontrer l'intérêt qu'il porte à l'ensemble des questions relatives à la qualité, au contenu et à l'efficacité de l'enseignement supérieur[19].

En tant que groupe, les ministres de l'Éducation des États ont tout intérêt à assurer une liaison adéquate entre les écoles, les collèges d'enseignement technique et professionnel (TAFE), les universités et les autres établissements d'enseignement et de formation, et ce, en fonction des besoins économiques et

---

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

Tableau 2: Ressources disponibles pour l'enseignement supérieur, de 1990 à 1993*

	1990	*1991*	*1992*	*1993*
		millions de dollars		
Ressources totales	3 229,0	3 279,0	3 400,5	3 496,6
Fonds (de réserve) des priorités nationales**	(29,0)	(29,9)	(30,9)	(31,8)
Programmes de recherche (total)	166,1	216,8	226,2	228,7
Subventions d'équipement	174,3	212,5	212,5	212,5
Évaluation et analyse***	1,0	1,0	1,0	1,0
Enseignement supérieur (total)	3 570,4	3 709,3	3 840,2	3 938,8

*D'après le tableau 2.1 Ressources disponibles pour l'enseignement supérieur de 1990 à 1993, DEET, *Higher Education Funding for the 1991-93 Triennum*, AGPS Canberra, novembre 1990, p. 6.
**Ces sommes sont incluses dans le montant «ressources totales».
***Fonds accordés à des projets d'étude et de recherche sur l'évaluation du rendement et l'examen des questions d'intérêt national dans l'enseignement supérieur.

sociaux de leurs populations respectives. Il n'est donc pas surprenant que les gouvernements de certains États s'organisent pour procurer des fonds à leurs établissements d'enseignement supérieur. Ce qui est révélateur, cependant, c'est le montant des subventions.

Dans le Victoria, par exemple, on estime à 71 millions $ le total des dépenses engagées par l'État au titre de l'enseignement supérieur pour l'année 1990 (293 millions $ pour la période 1985-1990). En 1990, l'État a subventionné directement 3 000 places en sciences infirmières et 600 places au Victorian College of Agriculture and Horticulture. Le gouvernement de l'Australie-Occidentale a versé pour 13,7 millions $ de subvention à l'enseignement supérieur en 1989.

Dans le Queensland, 1 500 places en début de premier cycle ont été subventionnées en 1990, ce qui représente un coût total (y compris la «filière» fédérale) de 27 millions $ pour la période allant de 1989-1990 à 1993-1994. D'autres secteurs du réseau d'enseignement supérieur du Queensland se sont également vu allouer d'importantes sommes. L'enseignement des sciences infirmières, par exemple, a drainé pour 33 millions $ de subventions de l'État

au titre du financement des immobilisations et 12,6 millions $ au titre du financement courant (1990-1991). Différents ministères du gouvernement de l'État du Queensland ont également financé des chaires et diverses activités de recherche et de formation. La première phase du réseau d'enseignement décloisonné de l'État a commencé en 1989 avec un investissement initial de 4 million $ pour 1989-1990 et 1990-1991.

Il convient d'attirer l'attention sur quatre éléments importants du nouveau cadre de financement de l'enseignement supérieur. Il s'agit des formules de financement, de la réintroduction du principe de l'usager payeur, de la *Training Guarantee Act* et de l'octroi des subventions distinctes à des universitaires pour la recherche ou l'enseignement.

Les formules de financement des établissements d'enseignement supérieur n'avaient jamais été très clairement définies en Australie, et le «modèle de financement relatif» qui a été rendu public récemment est probablement le premier document officiel du genre. Il tire son origine du Livre blanc de 1988 qui laissait présager un examen des iniquités passées du système de financement. Le modèle, qui avait été conçu pour n'être appliqué qu'une seule fois en 1990 et à tout le réseau, comporte des volets séparés de recherche et d'enseignement. Il prévoit principalement que les disciplines semblables seront financées à des niveaux semblables, peu importe l'endroit; que les projets de recherche seront traités de la même façon sans égard au type d'établissement; qu'une «marge de tolérance» de 3% sera acceptée par rapport à la formule qui convient le mieux entre les subventions accordées pour les dépenses courantes et les montants à verser selon le modèle; que les montants seront fixés selon une estimation relative et non plus selon les besoins.

Le modèle ne prévoit pas comment les subventions doivent être partagées à l'intérieur des établissements et ne témoigne d'aucune intention de redistribuer les ressources entre les deux anciens secteurs. Le processus d'ajustement qui doit ramener les établissements sur-financés ou sous-financés à l'intérieur de la marge de tolérance sera mis en oeuvre au cours du triennat 1991-1993. L'effet des ajustements sur le plan des inscriptions ne se fera pas sentir pleinement avant au moins quatre ans. Le programme d'ajustement comporte généralement un mariage de subventions et d'accommodements quant aux effectifs. Les établissements sous-financés bénéficieront d'ajustements en espèces seulement, parce que, dans leur cas, ce ne serait pas une bonne ligne de conduite à adopter que de réduire considérablement le nombre d'étudiants. (Les ajustements en argent proviendront en grande partie d'un fonds de 30 millions $ constitué spécialement pour faciliter la mise en oeuvre du processus de financement relatif.) En 1991, des fonds supplémentaires seront prélevés du Fonds de réserve des priorités nationales de manière à assurer un apport de capitaux raisonnable aux établissements sous-financés durant la première année d'ajustement.

Le gouvernement a reconnu que le modèle de subvention ne tient pas suffisamment compte de la taille des établissements, de leur localisation ou de leur vocation régionale ainsi que du nombre et de la nature des différents campus. Un rapport du Conseil supérieur de l'éducation[20] faisait récemment ressortir l'inopportunité d'utiliser le succès relatif d'un établissement dans l'obtention des fonds des organismes subventionnaires du Commonwealth pour l'attribution à long terme de la part de la recherche prévue dans le modèle. Il y a lieu de préciser que, de toute évidence, le modèle de financement relatif ne corrigera aucun des problèmes engendrés par le sous-financement dans l'ensemble du réseau de l'enseignement supérieur.

Une autre particularité du nouveau cadre de financement consiste dans la réintroduction du principe de la contribution de l'utilisateur ou du paiement partiel par l'usager, par le biais de ce qu'on a appelé le programme de contribution à l'enseignement supérieur. Jusqu'à ce que la décision soit prise d'abolir les frais de scolarité dans l'euphorie de la période Whitlam, au début des années 1970, le gouvernement fédéral et les États se partageaient la responsabilité de financer l'enseignement supérieur, quoique la contribution fédérale n'ait cessé d'augmenter. De 1974 à 1989, aucuns frais n'ont été imposés, et le gouvernement central a assumé seul la responsabilité du financement des établissements d'enseignement supérieur. On a introduit un programme d'allocation pour frais de subsistance et autres en fonctions des ressources (le Programme d'aide à l'enseignement supérieur ou TEAS) pour remplacer l'ancien programme des bourses que le Commonwealth versait aux étudiants du premier cycle en se fondant sur le principe du mérite.

Toutefois, la réimposition des frais de scolarité n'a jamais été totalement écartée au cours des quinze dernières années et, en 1982, le gouvernement de coalition (Libéral et National) de l'époque a vainement tenté de le faire. En 1986, le gouvernement travailliste a imposé des frais d'administration (à compter de 1987) de 250 dollars par année à tous les étudiants, Australiens et étrangers, à l'exception des bénéficiaires du programme AUSTUDY (le successeur de TEAS). Ces mesures ont été retirées au moment de l'introduction du Programme de contribution à l'enseignement supérieur ou de la «taxe des diplômés», le 1er janvier 1989.

Pour trouver les origines de ce programme, il faut remonter au Livre vert et au rapport du Comité de financement de l'enseignement supérieur (la Commission Wran)[21], paru en avril 1988. Ce comité avait pour mandat de chercher comment le gouvernement pouvait financer son projet d'expansion rapide de l'enseignement supérieur et, plus spécialement, comment s'y prendre pour obtenir une contribution de chaque étudiant ou ancien étudiant, ou encore de leurs parents[22]. En vertu des conditions du Programme, les étudiants qui suivent des cours donnant droit à des crédits doivent contribuer au financement de leurs études, soit par un paiement à l'avance soit par une taxe spéciale qui sera perçue

pendant un certain nombre d'années lorsque leurs revenus auront atteint la moyenne des salaires hebdomadaires.

Pour 1989, la contribution-type a été fixée à 1 800 dollars par année dans le cas d'un étudiant à plein temps. Quelque 19 000 bourses portant exemption à l'obligation de contribuer ont été accordées à des étudiants des cycles supérieurs et à des enseignants en perfectionnement. Il importe de préciser que les établissements reçoivent les contributions directement pour le compte du gouvernement fédéral, et non pas comme un revenu propre. Toutefois, les contributions sont déposées dans un fonds en fiducie et non dans le fonds consolidé du Commonwealth.

Bien qu'en vertu de l'article 96 de la Constitution le gouvernement pouvait, sans aucune équivoque, imposer cette contribution, la détermination dont il a fait preuve à l'encontre d'une grande partie de l'opinion publique — y compris, ce qui n'est pas peu dire, un grand nombre de travaillistes eux-mêmes — est un autre signe de l'émergence d'un «fédéralisme dur».

Un troisième élément, la Training Guarantee Act (1990), est aussi tirée en partie du rapport de la Commission Wran. Ce rapport insistait sur la responsabilité qui incombe au gouvernement fédéral de faciliter l'accès des groupes sous-représentés aux études supérieures et d'élever le niveau des dépenses du secteur privé dans les domaines de l'enseignement et de la formation, lequel est de loin inférieur à celui du Japon, des États-Unis et de l'ex-Allemagne de l'Ouest. En vertu de cette loi, les employeurs des secteurs privé et public qui paient 200 000 $ et plus en salaires sont tenus de dépenser au moins 1% du montant des salaires pour des activités structurées de formation. Cette loi a été pour les universités une occasion d'élargir le champ de leurs activités et de diversifier leur clientèle.

Finalement, l'octroi de subventions aux établissements et aux membres du personnel enseignant aux fins d'enseignement et de recherche a aussi fait l'objet d'un examen rigoureux de la part du gouvernement fédéral. Malgré les nombreuses études qui ont été faites au cours des dernières décennies, notre compréhension du lien qui existe entre la recherche et l'enseignement dans les universités est loin d'être parfaite. Ce lien crucial est encore davantage un article de foi qu'une vérité démontrée. Toute conclusion sérieuse quant à la nature de ce lien — symbiotique, neutre, conflictuel — et à son incidence sur les membres du personnel enseignant, sur la discipline scientifique ou sur les activités des étudiants du premier cycle ou des cycles supérieurs nous échappe encore. Le rôle que joue l'érudition dans l'enseignement et la recherche n'est pas clair non plus.

Cependant, avec la reconnaissance de la nécessité d'établir des priorités de recherche et l'annonce que les fonds de recherche seraient attribués par voie de concours «...aux établissements, aux groupes de recherche et aux individus les plus susceptibles d'en faire le meilleur usage»[23], le gouvernement fédéral a mis

carrément à l'ordre du jour des instances de l'enseignement supérieur la question de savoir s'il peut y avoir une plus grande différenciation de rôle et de tâches entre universitaires et entre établissements.

Jusqu'à maintenant, dans sa réponse, le monde de l'enseignement supérieur a évoqué le risque qu'une telle différenciation ne remette en question des libertés acquises de longue lutte dans l'enseignement et ne mène à une stratification au sein des universités et entre elles. Il y a aussi des réticences du côté des anciennes universités, qui prétendent que la qualité de l'enseignement se dégradera si le lien entre l'enseignement et la recherche est rompu. Quant aux membres du personnel des anciens collèges d'enseignement supérieur qui, contrairement à leurs collègues des universités, n'appartenaient pas à des établissements où la recherche était subventionnée, la question qui se pose est de savoir s'ils peuvent et doivent tenter de s'engager dans la recherche au sein du réseau national unifié.

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

Chaque établissement est tenu d'admettre un nombre d'étudiants suffisant pour satisfaire aux nombres cibles (première année et effectifs totaux) qui ont été fixés au moment où le programme d'enseignement a été établi, et en fonction duquel le Commonwealth lui accorde l'aide financière. Le nombre cible d'étudiants est calculé en unités équivalant à un étudiant à temps plein selon un système de pondération. On estimait à 3,9% la participation des Australiens de 17 à 64 ans en 1989[24]. Le Conseil de l'enseignement supérieur de la NBEET a recommandé de fixer un objectif distinct pour le taux de participation aux études supérieures en prenant comme base le taux de participation du groupe des 17 à 64 ans en 1990 (3,9%).

Mise en regard de groupes d'âge spécifiques, la signification de ce taux n'est pas évidente. Cependant, les fonctionnaires du gouvernement prévoient que les proportions relatives des différentes catégories d'étudiants sont susceptibles de changer considérablement dans les établissements d'enseignement supérieur. Le taux de ceux qui viennent de terminer leurs études secondaires est susceptible de diminuer (malgré l'élévation des taux de participation au niveau secondaire), alors que dans les groupes où il n'est pas de tradition de faire des études supérieures de même que parmi les défavorisés, les adultes et les étudiants étrangers, le taux de participation va probablement augmenter.

Sur les 441 076 étudiants inscrits dans des établissements d'enseignement supérieur en 1989 (incluant les étudiants étrangers qui payaient les frais en totalité et ceux qui étaient inscrits aux cours de niveau élémentaire en sciences infirmières — en grande partie subventionnés par l'État), un peu plus de la moitié (229 791) étaient des femmes. Les différents groupes d'âge étaient

représentés comme suit: 19 ans et moins — 148 423; 20 à 24 ans — 126 664; 25 à 29 ans — 53 951; 30 ans et plus — 112 038[25].

Les étudiants à plein temps représentent environ 62% des effectifs et le nombre de ceux qui suivent un enseignement à distance a augmenté de plus de 27% depuis 1983[26]. Par le passé, il y eu très peu de migration d'étudiants entre les États au premier cycle d'études supérieures.

La politique gouvernementale actuelle concernant les étudiants étrangers est basée sur les rapports (parus en mars 1984) de deux commissions d'enquête créées en 1983. La Commission Jackson[27] a étudié la politique australienne concernant les programmes d'aide à l'étranger pour le compte du ministre des Affaires étrangères. La Commission Goldring[28] a examiné la politique concernant les étudiants étrangers du secteur privé pour le compte du ministre de l'Immigration et des Affaires ethniques. Les deux rapports comportaient un bon nombre de recommandations semblables, mais c'est la Commission Jackson, selon laquelle l'enseignement doit être considéré comme un service à exporter et les établissements incités à rivaliser pour s'attirer des étudiants et des subventions, qui a le plus contribué à l'évolution des politiques concernant les étudiants étrangers[29]. Certaines recommandations quant à l'octroi de bourses aux étudiants étrangers ont d'ailleurs été retenues.

En 1990, le programme gouvernemental de subventions à l'intention des étudiants étrangers a été retiré au profit d'un autre programme en vertu duquel tous les étudiants étrangers doivent payer la totalité de leurs frais de scolarité mais, par contre, peuvent avoir droit à une bourse dans le cadre du Programme de bourses fondé sur les principes de l'équité et du mérite ou du Programme des bourses de recherche à l'intention des diplômés étrangers. Tous les établissements semblent maintenant reconnaître les avantages qu'ils peuvent tirer du fait d'accueillir des étudiants étrangers (ce qui représente une source indépendante de revenus). Nombre d'établissements font des démarches pour recruter des étudiants étrangers, principalement mais non exclusivement dans le Sud-Est asiatique. La création récente des centres d'études australiens (sous les auspices du Programme de développement international des universités et collèges australiens) devrait fournir un bon instrument de coordination.

Il importe aussi de mentionner que le gouvernement fédéral a reconnu certains groupes sociaux comme étant défavorisés sur le plan de l'accès à l'enseignement supérieur et, dans son énoncé de politiques de 1990, *A Fair Chance for All: Higher Education That's Within Everyone's Reach*, il a demandé aux établissements d'élaborer des projets pour favoriser une participation plus équitable dans leurs programmes d'enseignement.

LA PLANIFICATION ET LE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE[30]

L'effort de recherche est dans une situation sérieusement désavantagée en Australie, surtout si on le compare à celui des États-Unis et du Royaume-Uni. Sur le plan international, la recherche participe à la fois de la collaboration et de la concurrence, et les chercheurs australiens doivent être exceptionnellement imaginatifs et ingénieux pour s'y tailler une place. Nul doute que l'Australie possède ces qualités; la réputation qu'elle s'est faite par l'excellence de ses recherches fondamentales en témoigne. Néanmoins, sa capacité est limitée pour ce qui est des fonds, des ressources humaines et du temps qu'elle peut consacrer à un projet particulier. Et, tandis que l'effort national de recherche engage des établissements et des organismes autres que les universités et les collèges, la plus grande partie du potentiel de recherche fondamentale est concentrée dans les établissements d'enseignement supérieur.

La présentation chronologique est celle qui permet le mieux de mettre en lumière les initiatives du gouvernement fédéral en ce qui concerne la planification et le financement de la recherche. On peut déterminer quatre périodes: de 1850 à 1946, de 1947 à 1964, de 1965 à 1987 et de 1988 à nos jours. La première période a commencé avec la fondation de la University of Sydney en 1850 (lors de l'inauguration, le 11 octobre 1852, l'université comptait trois professeurs et 24 étudiants!). À cette époque, la recherche n'était pas une activité prioritaire dans les universités d'État; on ne s'attendait pas à ce qu'elles en fassent, et les fonds publics — provenant presque exclusivement de l'État — n'étaient pas, généralement parlant, destinés à venir en aide aux activités de recherche. En fait, dans l'ensemble, on peut dire que l'Australie ne s'est distinguée par ses activités de recherche que vers la fin de cette période. La Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation (CSIRO)[31] — d'initiative fédérale — était le principal responsable de la recherche avec l'industrie. Le Fonds de dotation pour la recherche médicale, autre programme fédéral créé en 1937, venait en aide à la recherche médicale.

La deuxième période, de 1947 à 1964, a donné lieu à la création par le gouvernement fédéral de la Australian National University (ANU).

Le gouvernement travailliste de John Curtin a présenté la loi habilitante en soutenant qu'un tel établissement national orienté vers la recherche fondamentale et la formation des chercheurs mettrait l'Australie en meilleure position pour faire face à des situations d'urgence comme celle de la Deuxième Guerre mondiale. Par l'entremise de ses écoles de recherche, l'ANU a eu une influence considérable sur l'activité de recherche en Australie et ailleurs[32]. Cette période a aussi été celle où le gouvernement central a décidé de s'engager à fond (en 1957) dans le financement des universités, suivant les recommandations de la Commission Murray, qui avait insisté sur l'importance du rôle des universités dans le développement du capital humain.

La troisième grande période du développement et de la recherche en Australie s'étend de 1965 à 1987. Le rapport de la Commission Martin[33] (autre initiative fédérale), publié en 1964, est venu concrétiser une décision capitale qui a eu de lourdes conséquences sur la recherche: on a créé un secteur d'études supérieures avec l'assurance clairement exprimée que les établissements qui en feraient partie ne seraient pas subventionnés aussi généreusement que les universités, leur personnel n'ayant pas de mandat de recherche.

Cette différenciation a engendré des distinctions spécieuses (p. ex. entre les établissements qui se prêtent davantage à la recherche appliquée et ceux qui devraient se consacrer à la recherche fondamentale) et implicitement remis en question la croyance voulant qu'on ne puisse fournir un milieu d'apprentissage de qualité au niveau du baccalauréat que dans les établissements où la recherche et l'enseignement sont des activités complémentaires.

L'une des caractéristiques plus générales de cette période — en Australie comme ailleurs — a été l'accélération de l'acquisition et de l'application des nouvelles connaissances. L'Australie a également connu un accroissement considérable des effectifs étudiants, accompagné d'une augmentation spectaculaire du nombre d'universités et d'un bond des effectifs du corps enseignant, dans les nouveaux établissements aussi bien que dans les anciens.

La décision prise par le gouvernement fédéral en 1973 d'assumer l'entière responsabilité du financement des universités à compter de 1974 — et l'abolition au même moment des frais de scolarité — ne semble pas avoir eu d'effet marqué sur les politiques en matière de recherche. Les États avaient toujours la responsabilité de légiférer dans ce domaine, mais la décision de 1973 ne renfermait aucun élément susceptible de les inciter à soutenir l'effort de recherche ou de les en dissuader.

Dans beaucoup de secteurs des sciences physiques, des sciences médicales et de la technologie — mais certes pas dans tous — la recherche collective est apparue comme une stratégie à développer. Sur le plan du financement, cela s'est manifesté dans le programme des subventions à la recherche en équipe du Comité australien de subventions à la recherche (ARGC), les centres d'excellence de la CTEC et les centres clés d'enseignement et de recherche. Cela a été particulièrement le cas dans certains secteurs de pointe de la biologie et des sciences de la vie tels la biologie moléculaire et la génétique.

Les formes et les sources d'aide à la recherche se sont diversifiées. Le tableau 3 donne une vue d'ensemble de la situation. À l'allocation de fonds d'exploitation aux universités se sont ajoutés des subventions extérieures après sélection des projets par les pairs (par exemple, ARGC, Conseil national de la santé et de la recherche médicale); des subventions de sociétés publiques de recherche et de développement; des contrats du gouvernement à tous les niveaux pour des services spécifiques de recherche; des contrats d'entreprises privées, de sociétés, de particuliers; des dons personnels.

Tableau 3: Sources des subventions à la recherche[34]

1937	Le Fonds de dotation pour la recherche médicale, géré sur avis du Conseil national de la santé et de la recherche médicale
1957	Le Financement fédéral des universités par le biais de fonds généraux, de subventions d'équipement et de subventions spéciales de recherche (1963), géré sur avis de la Commission de l'enseignement supérieur du Commonwealth
1965	Le Programme australien de subvention à la recherche, géré sur avis du Comité australien des bourses de recherche de la Reine Élizabeth II et des subventions à la recherche
1968	Le Conseil australien de recherche en hydrologie, devenu à compter de 1985 le Conseil australien consultatif de recherche en hydrologie
1976	Les Programmes australiens d'encouragement au développement et à la recherche industrielle, gérés sur avis du Comité australien d'encouragement au développement et à la recherche industrielle, qui ont pris fin en 1986
1978	Le Programme national de démonstration et de développement de la recherche énergétique, élaboré sur avis du Conseil national de démonstration et de développement de la recherche énergétique
1979	Le Programme de subvention aux sciences et technologies marines, géré sur avis du Comité consultatif des bourses de recherche de la Reine Élizabeth II et de l'affectation de fonds à la recherche marine, devenu en 1983 le Comité consultatif sur l'affectation de fonds à la recherche marine
1982	Le Programme des centres de recherche spéciaux, géré sur avis d'un comité de la Commission de l'enseignement supérieur du Commonwealth, et depuis 1987, d'un comité du Conseil australien de la recherche
1983	Le Programme national des bourses de recherche, géré sur avis du Comité national des bourses de recherche
1983	Le Programme des bourses de la Reine Élizabeth II, géré sur avis du Comité national des bourses de recherche
1985	Le Programme des centres clés d'enseignement et de recherche, géré sur avis d'un comité de la Commission d'enseignement supérieur du Commonwealth, et depuis 1987, d'un comité du Conseil australien de la recherche
1986	Le Programme de subvention à la recherche et au développement de l'industrie, géré sur avis du Comité de la recherche et du développement de l'industrie

Les programmes suivants ont été absorbés par le Conseil australien de la recherche en 1988:

Programme australien de subvention à la recherche
Programme de subvention aux sciences et technologies marines
Programme national des bourses de recherche
Programme des centres de recherche spéciaux
Programme des centres-clés d'enseignement et de recherche
Bourses à l'intention des diplômés du Commonwealth

Finalement, on est devenu de plus en plus soucieux de la qualité de la gestion des ressources de recherche dans les établissements. Dans les deux dernières années de cette période, cet intérêt s'est manifesté de deux façons: d'abord dans le *Review of Efficiency and Effectiveness in Higher Education: Report of the Committee of Enquiry* préparé par la CTEC en 1986[35], puis dans le rapport que le Conseil australien des sciences et de la technologie adressait au Premier ministre en 1987 et qui s'intitulait *Improving the Research Performance of Australia's Universities and Other Higher Education Institutions*[36].

Dans ces deux cas, on recommandait explicitement l'élaboration d'un plan de gestion de la recherche. Le second de ces rapports examinait à fond l'idée de la consolidation des fonds de recherche (incluant une part de l'aide générale à la recherche ou des fonds d'infrastructure dans les subventions courantes aux universités) à l'intérieur d'un cadre plus large, donc national, et c'est ainsi qu'un consensus sur la nécessité de créer un conseil australien de la recherche a commencé à se dessiner.

Durant cette période, l'infrastructure de recherche des universités a aussi fait l'objet d'une préoccupation croissante. La baisse continuelle de l'allocation accordée par unité d'équivalence à un étudiant à plein temps à partir de la fin des années 1970 avait imposé le recours à des stratégies d'adaptation qui compromettaient l'infrastructure de la recherche; on avait différé l'entretien des immeubles, retardé le renouvellement de l'équipement, réduit le personnel de soutien, etc. À partir de 1978, de nombreux rapports soulèvent ce problème[37]. Cette période se termine avec la publication du *Policy Discussion Paper on Higher Education* en décembre 1987[38]. Ce Livre vert a étudié en détail un certain nombre d'options, y compris l'expansion considérable de l'enseignement supérieur et les problèmes de financement connexes. De plus, il a carrément mis à l'ordre du jour la nécessité d'établir des priorités et de concentrer les activités de recherche.

La quatrième période, qui a commencé en 1988, a vu le gouvernement fédéral adopter le Livre blanc[39] préparé par le ministre de l'Emploi, de l'Éducation et de la Formation. Cette période est caractérisée par le démantèlement du système à deux voies avec tout ce que cela implique pour les établissements d'enseignement supérieur; la remise en question de l'opinion voulant que l'enseignement et la recherche soient inextricablement liés; l'émergence de nouveaux modes de financement; un sens plus aigu de l'importance réelle de la recherche; et 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.

Le principal développement à ce jour est la transformation du Conseil australien de la recherche en conseil subsidiaire de la Commission nationale de l'emploi, de l'enseignement et de la formation. Cette structure vient en contradiction avec la recommandation faite en 1987 par le Conseil australien des

sciences et de la technologie, qui voulait faire du Conseil australien de la recherche un organisme statutaire. Toutefois, celui-ci doit répondre devant le ministre des allocations qu'il administre en vertu des divers programmes de subvention à la recherche; c'est seulement au sujet de la politique et des questions de priorité dans la subvention à la recherche qu'il doit répondre devant la Commission nationale. Bien que cette structure soulève des critiques, elle repose sur la conviction que pour être en mesure d'orienter l'évolution du pays de manière à ce qu'il survive et prospère au XXIe siècle, il faudra garder en perspective le large éventail des questions liées à l'enseignement, à l'emploi, à la recherche, ainsi qu'à la formation.

Le Conseil australien de la recherche a établi une structure qui a multiplié les comités: planification et études, subventions aux établissements, carrières et formation en recherche, et subventions à la recherche. (L'organisme précédant, le Comité australien de subventions à la recherche (ARGC) ne comptait, en fait, qu'un seul de ces comités, le Comité des subventions à la recherche.) Cette structure se voulait, en partie, une réponse à l'élargissement et à la variété des programmes de subventions dont elle était responsable. Elle donne aussi à penser que, dans le milieu de la recherche à l'échelle nationale des années 1990, on doit accorder autant d'importance aux activités de planification et d'études qu'à l'évaluation même des demandes de subventions de recherche.

Il y a eu un développement connexe en 1988, lorsque le ministre a créé un comité pour revoir la politique en matière de recherche dans l'enseignement supérieur. Le mandat de ce comité était plutôt large et touchait les points suivants: financement, personnel, rapports entre l'enseignement supérieur et l'industrie, mode général des opérations, et mode d'opération du Conseil australien de la recherche.

En réponse aux recommandations faites par le comité dans le cadre de ce mandat, le gouvernement a consenti à affecter de nouveaux fonds au Conseil pour son infrastructure, lesquels doivent plafonner à 45 millions de dollars en 1992, et à continuer de redistribuer les subventions accumulées dans le fonds de fonctionnement des universités d'avant 1987, comme le ministre l'avait déjà annoncé[40]. Le gouvernement a aussi accepté d'augmenter le nombre et la valeur des bourses du Commonwealth destinées aux étudiants des cycles supérieurs, répondant ainsi à quelques-unes des inquiétudes déjà exprimées au sujet de la nécessité d'encourager de jeunes universitaires de talent à faire carrière en recherche. Par contre, il a refusé d'entériner une recommandation visant à créer des bourses nationales de carrière, préférant modifier la structure du plan de carrière des chercheurs à plein temps, de manière à établir (à compter de 1990) un cheminement de carrière pouvant s'étaler sur 18 ans, depuis l'obtention du doctorat jusqu'au niveau de «Senior Fellow».

L'opinion est particulièrement sensible à la question des priorités nationales de recherche, que beaucoup voient comme une menace pour la recherche fondamentale. Le gouvernement a pris note des recommandations qui ont été faites sur le sujet[41] et, depuis, le Conseil australien de la recherche a décidé d'élargir le processus de consultation et de solliciter les suggestions avant d'établir les priorités et de les soumettre à la Commission nationale pour adoption.

Le Conseil est d'avis qu'il faut répondre à trois questions avant d'inscrire un besoin ou un problème dans la liste des priorités nationales de recherche:

1. Ce besoin s'étend-il sur une période suffisamment longue?
2. Ce besoin national peut-il constituer un sujet important et évident de recherche et de développement ou de formation à la recherche?
3. Ce sujet de recherche et de développement répond-il aux critères du Conseil?

Une troisième et dernière initiative a été prise durant la période postérieure à 1987: le communiqué officiel de mai 1989, *Science and Technology for Australia*[42]. Cette déclaration regroupait les projets de recherche et de développement annoncés dans différents ministères et exposait un plan d'action en quatre points:

- Rôle central de la science et de la technologie dans la poursuite des objectifs nationaux.
- Stratégie administrative.
- Stratégie concernant les ressources humaines.
- Incidence de la science et de la technologie sur l'ensemble de la collectivité[43].

La création du Conseil des sciences du Premier ministre, une nouvelle tribune d'envergure nationale pour débattre les questions de science et de technologie[44], est l'un des principaux éléments de cette stratégie. Le Conseil sera présidé par le Premier ministre, qui sera secondé par le Premier conseiller scientifique, agissant à titre de directeur administratif. Au niveau des fonctionnaires, le travail du Conseil des sciences du Premier ministre est complété par un comité de coordination, à qui l'on doit d'avoir établi le programme des centres de recherche coopératifs. Administré par le Premier conseiller scientifique, le programme a surtout le mérite de favoriser l'excellence, l'applicabilité et la coopération. Il envisage la création de 50 centres susceptibles de faciliter la collaboration entre les universités, la CSIRO, les organismes d'État et l'industrie.

Le programme donne à penser que les divergences qui se sont révélées dans les objectifs de recherche au cours des vingt dernières années, en particulier

entre les universités et la CSIRO, ont sérieusement entravé le travail de recherche en Australie.

LES QUESTIONS D'ACTUALITÉ

Il y a trois questions dont les répercussions exactes sur l'enseignement supérieur ne sont pas près d'être clarifiées. La première vient du fait que l'enseignement supérieur a été reconnu comme une «industrie» en 1983 par la Commission fédérale de conciliation et d'arbitrage de l'époque et que par la suite, en novembre 1986, l'Association australienne des professeurs d'universités a été accréditée comme syndicat[45]. Avant cette date, les traitements des universitaires étaient déterminés par le *Academic Salaries Tribunal* (organisme fédéral dont les décisions s'appliquaient dans le Territoire de la capitale fédérale et avaient force de recommandations ailleurs), tandis que différentes questions touchant les conditions de travail étaient du ressort des tribunaux du travail des États. Pour ce qui est du personnel administratif, toutes les décisions arbitrales ayant trait aux salaires et aux conditions de travail n'étaient enregistrées que dans les tribunaux du travail des États.

Les relations entre les établissements d'enseignement supérieur en tant qu'employeurs et les associations de professeurs en tant que syndicats en sont devenues plus formelles. En plus de leur incidence sur les traditions de collégialité, ces nouvelles relations ont eu pour effet qu'en dernière analyse, beaucoup de questions relatives à la chose universitaire (dans son sens large) risquent maintenant de devoir être soumises à l'arbitrage d'une tierce partie. Contrairement à ce qui se passe au Canada par exemple, les parties n'ont pas voix au chapitre, ou si peu, lorsqu'il s'agit de choisir un arbitre, puisqu'il s'agit d'un employé permanent de la Commission fédérale des relations de travail. De plus, il arrive souvent que les procédures devant la Commission n'engagent pas deux parties, mais bien trois: les employeurs (Australian Higher Education Industrial Association), les syndicats de professeurs et du personnel administratif ainsi que le gouvernement fédéral.

Le gouvernement du Commonwealth a un intérêt particulier pour les questions salariales et il a établi clairement que, contrairement à ce qui se produisait à l'époque du *Academic Salaries Tribunal*, il ne se reconnaît aucune obligation d'assumer les coûts découlant des décisions rendues par la Commission. À l'occasion, il a adopté une attitude ferme sur certaines questions touchant les conditions d'emploi, telles les dispositions relatives à l'excédent de personnel et au rendement insuffisant dans un important jugement de deuxième instance rendu en 1988.

Les résultats des négociations actuelles sur la restructuration des traitements des universitaires et du personnel administratif ne sont pas près d'être connus. Mais une chose est certaine: les changements occasionnés dans le monde du

travail par la restructuration de l'enseignement supérieur sont tout aussi importants pour le milieu universitaire que les changements provoqués par le Livre blanc de 1988.

La deuxième grande question d'actualité concerne les sources de financement. Bien qu'on ait assisté à une expansion considérable du réseau d'enseignement supérieur depuis 1988 — avec les fonds supplémentaires que cela suppose — il est évident que les établissements doivent diversifier leurs sources de revenus de manière à être moins tributaires des subventions du gouvernement fédéral. Cet impératif était clairement énoncé dans le Livre vert et dans le Livre blanc, et il a donné lieu à un certain nombre d'initiatives.

Ainsi, les établissements d'enseignement supérieur sont maintenant plus nombreux à annoncer leurs services à l'étranger, soit en admettant les étudiants étrangers moyennant paiement des frais de scolarité en entier, soit en offrant des cours outre-mer ou en concluant des ententes de «jumelage» avec des établissements étrangers. Beaucoup d'établissements offrent des cours de troisième cycle à des étudiants australiens moyennant paiement des frais de scolarité en entier (option offerte depuis 1987) et cherchent à augmenter le nombre d'inscriptions d'étudiants subventionnés dans des cours menant ou pas à un diplôme (spécialement dans les secteurs privé et public). Les établissements cherchent aussi à obtenir l'aide des entreprises dans leurs activités de recherche et d'expertise-conseil.

L'intérêt croissant des établissements à l'endroit de leurs anciens étudiants découle de cette prise de conscience de la nécessité de réduire la dépendance à l'égard du gouvernement. Il faudra attendre quelques années avant qu'une tradition d'aide financière venant des anciens s'installe en Australie, mais beaucoup d'établissements travaillent à ce projet avec détermination.

La dernière question d'actualité concerne l'intérêt croissant que suscitent les méthodes utilisées pour offrir des services d'enseignement supérieur aux groupes clients à qui la formule traditionnelle des cours à plein temps sur le campus ne convient pas. Les méthodes d'enseignement à distance sont bien développées en Australie. Les notions et les approches d'enseignement décloisonné (impliquant la transférabilité entre les programmes conduisant à l'obtention d'un diplôme et ceux qui n'y conduisent pas, les transferts de crédits d'études entre les établissements, la souplesse des conditions d'entrée et de sortie et les banques de crédits d'études) sont très souvent à l'ordre du jour, y compris celui du gouvernement fédéral, et pourraient fort bien révolutionner le monde de l'enseignement supérieur au cours de la prochaine décennie.

NOTES

1. *Economic Planning Advisory Council, Towards a more Cooperative Federalism?*, Document de travail 90/04, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1990.
2. On trouve également, à l'article 51 (xxiii-A) de la Constitution des dispositions relatives à l'aide que le gouvernement fédéral peut apporter:

   51. Sous réserve de la présente Constitution, le Parlement est habilité à légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Commonwealth en ce qui concerne:

   (xxiiiA) L'attribution d'allocations de maternité, de pensions de veuve, de prestations d'aide à l'enfance, de prestations de chômage, de prestations en regard de frais pharmaceutiques, de prestations de maladie et d'hospitalisation, de prestations en regard de soins médicaux et de soins dentaires (sans autoriser quelque forme que ce soit de service civil obligatoire), d'aide aux étudiants et d'allocations familiales.
3. *Higher Education: A Policy Discussion Paper*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1987.
4. *Higher Education: A Policy Statement*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1988.
5. R. Johnson, «Past, Future and Open Learning», in *Higher Education in the Late Twentieth Century: Reflections on a Changing System*, Ingrid Moses (éd.), Kensington, NSW, HERDSA, 1990, chapitre 6, pp. 65-78.
6. En ce qui a trait à la participation, il est intéressant de noter qu'en février de cette année, les ministres du Commonwealth et des États responsables de l'éducation et de la formation ont procédé, à l'échelle nationale, à un examen de la participation des jeunes aux programmes d'études et de formation au-delà de la période de fréquentation scolaire obligatoire.
7. *Report of the Committee on Australian Universities* (rapport Murray), Melbourne, Government Printer, 1957; *Tertiary Education in Australia: Report of the Committee on the Future of Tertiary Education in Australia* (rapport Martin), Melbourne, Government Printer, 1965; *Education, Training and Employment: Report* (rapport Williams), Canberra, Australian Government Publishing Service, 1979; *Review of the Efficiency and Effectiveness in Higher Education: Report of the Committee of Enquiry* (rapport Hudson), Canberra, Australian Government Publishing Service, 1986.
8. Un porte-parole du Bureau de l'enseignement supérieur du Queensland décrivait ainsi l'intérêt manifesté par l'État dans l'enseignement supérieur:

   Premièrement, l'État a une obligation formelle et juridique, étant donné que les établissements d'enseignement existent en vertu de lois de l'État et doivent répondre de la conduite de leurs activités devant le Parlement d'État. Deuxièmement, l'État a un intérêt financier immédiat dans les programmes d'enseignement supérieur. Troisièmement, le gouvernement a l'obligation d'assurer la planification, le développement et l'infrastructure générale de l'État. Et quatrièmement, le gouvernement a un vaste programme politique

qui touche de nombreux aspects de l'enseignement supérieur, notamment, le développement régional, la planification économique et la justice sociale, ce qui peut jouer dans les décisions relatives à la situation géographique des établissements, aux programmes qui seront considérés prioritaires et à la répartition des places disponibles.

(Leigh Tabrett, allocution prononcée lors d'une rencontre du AITEA sur le rôle du Bureau de l'enseignement supérieur du Queensland, octobre 1990.)

9. Bruce Williams, «The 1988 White Paper on Higher Education», *Australian Universities Review*, vol. 32, 1988, p. 3.
10. Bruce Williams, *Systems of Higher Education*, New York, International Council for Educational Development, 1978.
11. Neil Marshall, «End of an Era: the Collapse of the "Buffer" Approach to Governance of Australian Tertiary Education», *Higher Education*, vol. 19, 1990, pp. 147-167.
12. Department of Employment, Education and Training, *Selected Higher Education Statistics 1989*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1990, tableau T2.
13. E. Medlin, «A Case for an Association of Australian Universities», *VESTES*, vol. 19, 1976, p.6.
14. Maurice Kogan, «Government and the Management of Higher Education», *International Journal of Institutional Management in Higher Education*, vol. 12, 1988, pp. 5-15; H. R. Kells, «University Self-Regulation in Europe», *European Journal of Education*, vol. 24, 1989, pp. 299-309.
15. Berit Askling, «Stuctural Uniformity and Functional Diversification», *Higher Education Quarterly*, vol. 43, 1989, pp. 289-305.
16. Grant Harman, «The Universities of Australia», *Commonwealth Universities Year Book*, vol. 1, 1990 London, The Association of Commonwealth Universities, pp. 1-13.
17. Harman, id., p. 6.
18. Par exemple, la commission créée à l'automne 1980 par le Premier ministre Fraser, à l'époque, et chargée de passer en revue toutes les fonctions du Commonwealth ou du gouvernement fédéral, a eu recours à des mesures de coercition fondées sur le «pouvoir de dépenser» pour atteindre ses objectifs dans le domaine de l'enseignement supérieur. Cette commission, connue sous le nom de «gang du rasoir», est parvenue à réduire à peu près du tiers le nombre des collèges d'enseignement supérieur en les forçant à se regrouper. (Voir Grant Harman, «The "Razor Gang" Decisions, the Guidelines to the Commissions and the Commonwealth Education Policy», *VESTES*, vol. 24, 1981, pp. 28-40.)
19. Voir par exemple: *Discipline Review of Teacher Education in Mathematics and Science* (G. W. Speedy, Chair), 3 vol., Canberra, Australian Government Publishing Service, 1989, et *Review of the Accounting Discipline in Higher Education*, (Emeritus Professor Russell Mathews, Chair), Canberra, Australian Government Publishing Service, 1990.
20. Higher Education Council, «Higher Education: The Challenges Ahead», décembre 1990.

21. *Report of the Committee on Higher Education Funding* (Commission Wran), Canberra, Australian Government Publishing Service, avril 1988.
22. *Green Paper*, 1987, p. 87.
23. R.H.T. Smith, *Report of the Committee to Review Higher Education Research Policy* (Smith Committee), Canberra, Australian Government Publishing Service, 1989 p. 5.
24. *Higher Education Council*, 1990, p. 8.
25. *Selected Higher Education Statistics, 1989*, tableau 1, pp. 27-28.
26. Australie, Department of Employment, Education and Training, «Explanatory Notes, 1989-90: Employment, Education and Training Portfolio», document budgétaire no 8.6A, p. 85.
27. *Report of the Committee to Review The Australian Overseas Aid Program*, mars 1984 (Commission Jackson), Canberra, Australian Government Publishing Service, 1984.
28. *Mutual Advantage. Report of the Committee of Review of Private Overseas Student Policy*, mars 1984 (Commission Goldring), Canberra, Australian Government Publishing Service, 1984.
29. Hugh Hudson, *Overseas Students Policy in Australia, 1980-1990*. A report prepared for the Industry Commission, Canberra 1990.
30. Ce passage s'inspire largement de R.H.T. Smith, «Research in Australian Higher Education: Retrospect and Prospect», in Glenn Withers (éd.), *Commonality and Difference: Australia and the United States*, New York, Allen and Unwin, 1991.
31. La CSIRO a été créé en 1949 sous les auspices de la *Science and Industry Act*; il succédait au Conseil de la recherche scientifique et industrielle, fondé en 1926.
32. *Report of the Committee to Review the Institute of Advanced Studies of the Australian National University* (Commission Stephen), Canberra, Australian Government Publishing Service, novembre 1990; le rapport recommande la création d'une nouvelle université territoriale et la séparation de l'Institute of Advanced Studies de l'établissement principal — l'ANU — pour en faire une université nationale de recherche autonome. Voir Higher Education Council, *Implications of the Stephen Report for Higher Education in the ACT* (rapport Chubb), Canberra, DEET, janvier 1991.
33. Commission Martin, *Tertiary Education*, 1965.
34. Source: R.H.T. Smith, *Report of the Committee to Review Higher Education Research Policy*, 1989, Canberra, AGPS, 1989, tableau 3.2, pp. 83-84.
35. «Review of Efficiency and Effectiveness in Higher Education», 1986.
36. ASTEC, *Improving the Research Performance of Australia's Universities and Other Higher Education Institutions — A Report to the Prime Minister*, Canberra, ASTEC, 1987.
37. *Smith Committee*, 1989, Annexe 3, pp. 182-88.
38. *Higher Education: A Policy Discussion Paper*, 1987.
39. *Higher Education: A Policy Document*, 1988.

40. *Higher Education: A Policy Document*, 1988, p. 83. *Higher Education Funding for the 1988-91 Triennium*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1988, p. 28.
41. Recommandations 4.1 et 4.2 de la *Commission Smith*, 1989, p. 9.
42. R.J.L. Hawke et B.O. Jones, *Science and Technology for Australia*, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1989.
43. *Science and Technology for Australia*, 1989, p. 9.
44. *Science and Technology for Australia*, 1989, p. 20.
45. Keith Hancock, «Industrial Relations in Tertiary Education», communication présentée à la conférence du AITEA, Auckland, Nouvelle-Zélande, 26 août 1989. (Le professeur Hancock est vice-président de la Commission des relations de travail; il était auparavant recteur de la Flinders University of South Australia.)

ANNEXE
Établissements d'enseignement supérieur en Australie
(D'après un tableau préparé par le Comité australien des recteurs d'université, novembre 1990)

(A) ÉTABLISSEMENTS QUI DEVRAIENT SE JOINDRE AU RÉSEAU NATIONAL UNIFIÉ EN 1991

État/Territoire	Établissements fusionnés/regroupés
Territoire de la capitale fédérale	
Australian National University	– Canberra Institute of the Arts
University of Canberra	– Auparavant Canberra College of Advanced Education
Nouvelle-Galles du Sud	
Charles Sturt University	– Mitchell College of Advanced Education – Riverina-Murray Institute of Higher Learning
Macquarie University	– Institute of Early Childhood Studies (Sydney CAE)
University of Newcastle	– Hunter Institute – NSW Conservatorium of Music (Newcastle Branch)
University of New England	– Armidale College of Advanced Education – Northern Rivers College of Advanced Education – Orange Agricultural College
University of New South Wales	– City Art Institute (NSWIA) – St. George Institute of Education (SCAE)
University of Sydney	– Cumberland College of Health Sciences – Sydney College of the Arts (NSWIA) – NSW Conservatorium of Music (Sydney Branch) – Sydney Institute of Education (Sydney CAE) – Institute of Nursing Studies (Sydney CAE)
University of Technology, Sydney	– Kuring-gai College of Advanced Education – ITATE (Sydney College of Advanced Education)
University of Western Sydney	– Hawkesbury Agricultural College – Macarthur Institute of Higher Education – Nepean College of Advanced Education
University of Wollongong	
Territoire du Nord	
Northern Territory University	– Darwin Institute of Technology – Northern Territory University College

ANNEXE (suite)

Queensland

Griffith University	– Brisbane CAE (campus de Mt. Gravatt seulement) – Gold Coast CAE
James Cook University	
Queensland University of Technology	– Brisbane CAE (campus autres que celui de Mt. Gravatt)
University College of Central Queensland	– Capricornia Institute of Advanced Education
University College of Southern Queensland	– Darling Downs Institute of Advanced Education
University of Queensland	– Queensland Agricultural College (Gatton)

Australie-Méridionale

University of Adelaide	– Roseworthy Agricultural College – Campus urbain, South Australia CAE
Flinders University of South Australia	– Campus Sturt, South Australia CAE
University of South Australia	– Le campus Sturt du SACAE sera fusionné avec Flinders University; le campus urbain avec Adelaide University; le SAIT et les campus Magill, Underdale et Salisbury du SACAE seront intégrés à la nouvelle University of South Australia – Le SAIT sera intégré à la University of South Australia

Tasmanie

University of Tasmania	– University of Tasmania – Australian Maritime College – Tasmanian State Institute of Technology

Victoria

Deakin University	– Warnambool Institute of Advanced Education
La Trobe University	– Bendigo College of Advanced Education – La Trobe University College of Northern Victoria – Wodonga Institute of Tertiary Education
Philip Institute of Technology	
Monash University	– Chisholm Institute of Technology – Gippsland Institute of Advanced Education
University of Melbourne	– Melbourne College of Advanced Education – Victorian College of Agriculture and Horticulture – Victorian College of the Arts – Hawthorne Institute of Education

ANNEXE (suite)

Victoria University of Technology	– Footscray Institute of Technology – Royal Melbourne Institute of Technology – Western Institute
Ballarat University College	– Auparavant Ballarat College of Advanced Education
Swinburne	– En négociation avec un certain nombre d'universités
Victoria College	– En négociation avec Deakin University

Australie-Occidentale

Curtin University of Technology	
Murdoch University	
University of Western Australia	
Western Australian College of Advanced Education	– Reconnu comme université sous le nom de Edith Cowan University

Autres

Australian Catholic University	– Catholic College of Education, Sydney – Institute of Catholic Education, Melbourne – McAuley College, Brisbane – Signadou College, Canberra

(B) ÉTABLISSSEMENTS QUI NE FERONT PAS PARTIE DU RÉSEAU NATIONAL UNIFIÉ EN 1991

Universités financées par le gouvernement

Victorian College of Pharmacy	– En négociation avec Monash University
Avondale College Queensland Conservatorium of Music	
Batchelor College	
Marcus Oldham	

Établissements privés

Bond University

Notre Dame University, Australie

William Simon University

L'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs: la Suisse

Augustin Macheret

LA SUISSE: UNE ET DIVERSE

D'une superficie de quelque 41 300 kilomètres carrés, la Suisse est située au coeur de l'Europe. Elle partage ses frontières avec l'Allemagne, la France, l'Italie, l'Autriche et la Principauté du Liechtenstein. Sa population atteint environ 6 700 000 habitants. La proportion d'étrangers au sein de cette population est de l'ordre de 15,5% (21% de la population active). Pluriculturelle, la Suisse comporte quatre régions linguistiques. Environ 65% de la population parle l'allemand, 18,4% le français, 9,8% l'italien, 0,8% le romanche; 6%, pour la plupart des étrangers, ont une autre langue maternelle.

Précision importante: les Suisses alémaniques parlent usuellement le *schwyzertütsch* (suisse allemand), dialecte dérivé du «bon allemand» et dont les variantes sont nombreuses. Cette réalité pose inévitablement des problèmes de communication qui trouvent parfois leur solution... dans le recours à la langue anglaise! La Suisse ne connaît pas davantage d'unité sur le plan confessionnel. 47,6% des habitants sont de religion catholique romaine, 44,3% sont protestants; 6% appartiennent à une autre confession, cependant que 7,5% déclarent n'en pratiquer aucune.

Tout cela étant, ce petit pays, un conglomérat de minorités, ne pouvait naître, subsister et se développer que dans le cadre d'une organisation politique fédéraliste. Née en 1291 de l'alliance de trois communautés alpines, Uri, Schwytz et Unterwald, contre l'Empire des Habsbourg, la Suisse allait se constituer, par étapes successives, en un Etat fédératif de 23 cantons (dont trois sont divisés en demi-cantons). Entre 1291 et 1848, elle ne forma en réalité qu'une confédération d'Etats, souvent agitée par des conflits intérieurs. En 1848, elle s'est constituée en un Etat fédéral; du coup, les cantons perdaient (sous réserve de quelques exceptions) leur souveraineté extérieure et des

compétences nombreuses et importantes passaient à l'Etat fédéral. 1874 fut marqué par l'adoption d'une nouvelle Constitution fédérale, sous la devise *un droit — une armée*. Depuis lors, de nombreuses révisions constitutionnelles sont allées dans le sens d'un renforcement du pouvoir central. La sphère des compétences cantonales n'en est pas moins demeurée substantielle; tel est en particulier le cas dans les domaines de l'éducation et de la culture.

LA RÉPARTITION DES TÂCHES DANS LES DOMAINES DE LA FORMATION ET DE LA CULTURE: APERÇU GÉNÉRAL

La répartition des tâches entre la Confédération (terme qui a été maintenu pour désigner l'Etat fédéral) et les cantons est la grande affaire du fédéralisme suisse. La clé nous en est fournie par l'article 3 de la Constitution fédérale qui consacre le principe suivant: *«les cantons exercent tous les droits qui ne sont pas délégués au pouvoir fédéral»*. En dépit de toutes les centralisations intervenues, cette clause générale de compétence en faveur des cantons a valeur de symbole. Et aux pays des Helvètes, on ne joue pas avec les symboles! Au demeurant, la Constitution n'attribue à l'Etat fédéral, dans les domaines politiquement sensibles de la formation et de la culture, que certaines tâches spécifiques. Dans une large mesure ces domaines appartiennent donc toujours aux tâches originaires et traditionnelles des membres de l'union.

Adopté en 1874, l'article 27 de la Constitution transféra à la Confédération uniquement la compétence de créer, outre l'école polytechnique... alors déjà existante, une université fédérale ou d'autres établissements d'instruction supérieure, ou de subventionner des établissement de ce genre. Par ailleurs, les cantons se sont vu obligés de pourvoir à une instruction primaire suffisante et gratuite et, dans le cadre de l'école obligatoire cantonale, de garantir la liberté de conscience et de croyance.

En liaison avec le nouvel ordre économique qui suivit la Deuxième Guerre mondiale, le souverain helvétique, c'est-à-dire le peuple suisse et les cantons ont transféré à la Confédération, par l'article 34 ter lit. d adopté en 1947, la compétence de réglementer de façon générale la formation professionnelle dans l'industrie, l'artisanat, le commerce, l'agriculture et l'économie domestique. À l'heure actuelle, c'est encore le seul secteur de la formation qui est réglementé de façon centralisée par le législation fédérale.

En 1902, la Constitution a été complétée par un article 27 bis, concernant les subventions fédérales à l'enseignement primaire. Cette disposition a été abrogée en votation populaire du 10 mars 1985, dans le cadre d'un réaménagement de notre régime — extrêmement enchevêtré — des compétences. À cette même date, la Confédération fut maintenue dans une compétence qui lui avait été attribuée en 1963: celle d'accorder aux cantons des subventions pour leurs dépenses en faveur de bourses d'étude et d'autres

aides financières à l'instruction. Dans tous les cas, l'autonomie cantonale en matière d'instruction sera respectée. La manne fédérale est toujours bienvenue. Mais surtout, pas de bailli scolaire qui nous vienne de Berne!

Sur la base de la compétence fédérale en matière de hautes écoles, exprimée à l'article 27 de la Constitution, la Confédération a été investie en 1968, par l'entremise de la loi sur l'aide aux universités, de l'obligation de soutenir les universités cantonales, en plus des écoles polytechniques fédérales qu'elle finance directement et dirige.

Quant à la recherche scientifique, essentielle pour un pays qui n'a d'autre matière première que sa matière grise, elle a fait l'objet, en 1973, de l'importante disposition constitutionnelle que voici:

> la Confédération encourage la recherche scientifique. Ses prestations peuvent être subordonnées à la condition que la coordination soit assurée. Elle peut créer des établissements de recherche ou en reprendre, soit entièrement, soit en partie.

Sur cette base, une loi fédérale sur la recherche a été adoptée le 7 octobre 1983. Celle-ci est une loi de subventionnement, de promotion et de coordination.

Pour le surplus, les compétences dévolues à la Confédération peuvent être résumées comme suit:

- elle réglemente la pratique de la gymnastique et des sports dans les écoles;
- réglemente l'accès aux facultés de médecine et aux écoles polytechniques fédérales, influant ainsi grandement sur les examens de maturité et les contenus d'enseignement dans les gymnases;
- soutient les écoles suisses à l'étranger;
- soutient, par le biais de la législation sur l'assurance-invalidité, la formation et l'intégration des enfants et des adolescents handicapés;
- encourage depuis peu, dans le cadre d'une aide financière spéciale, la formation continue des adultes.

Il est important de noter que lorsque la compétence législative incombe à la Confédération, celle-ci édictera les dispositions nécessaires et en confiera souvent l'exécution aux cantons ou, exceptionnellement, à des institutions privées. Par là-même, les cantons demeurent en grande partie responsables des écoles qui ne relèvent pas directement de leur souveraineté législative. Leur position de force est encore accrue par le fait que la Confédération les consulte au cours de l'élaboration des textes légaux. De leur côté, les cantons confient généralement aux communes le soin de créer et d'entretenir certains types d'écoles, au nombre desquelles figurent les jardins d'enfant et les écoles obligatoires. La Suisse compte quelque 3 000 communes politiques, plus ou moins autonomes selon les cantons, et qui constituent le prolongement à l'échelon infra-cantonal de notre système fédéral.

On le pressent, les décisions en matière d'éducation sont prises dans notre pays à divers niveaux et par des organes multiples. La répartition des tâches et l'organisation administrative (sans appareil unique chapeautant l'ensemble du système) sont souvent le fait de données historiques et ne répondent pas toujours à une logique interne. Mais ce qui est illogique n'est pas nécessairement mauvais! Tout en reconnaissant qu'elle puisse manquer de transparence, nous soutenons que cette structure complexe présente bien des avantages. Ceux-ci ont d'ailleurs été reconnus récemment par les experts de l'OCDE dans leur patient examen de notre politique nationale d'éducation[1].

Les cantons considèrent en effet leur souveraineté en matière éducative comme un élément essentiel de leur identité politique et culturelle. Or, ce souci d'identité est primordial dans un pays plurilingue et pluriculturel où, de surcroît, les démons du *Kulturkampf* (à relents confessionnels) ne dorment encore que d'un sommeil léger. Cela permet en outre à nos cantons d'organiser et d'orienter leur système éducatif selon leurs propres mesures (sous réserve, il va sans dire, des impératifs de la coordination scolaire), en tenant compte de leur environnement social, économique, culturel et spirituel. Le niveau atteint n'est certes pas partout le même. Mais il est bon dans l'ensemble, et surtout, l'école peut être le reflet des données culturelles et régionales. Il n'en faut certes pas plus pour que nos idéaux soient parfois aussi élevés que nos montagnes et aussi étroits que nos vallées!

Pour corriger l'image peut-être trop «cantonaliste» que nous venons de donner de notre espace éducatif, nous tenons à souligner que de grands progrès ont été réalisés, en Suisse romande en particulier, sur la voie de la coordination, de l'harmonisation et de la coopération scolaires. Sous l'influence de la réglementation fédérale, le baccalauréat a acquis un contenu et un profil homogènes. Quant au secteur de l'enseignement supérieur, c'est sans doute celui qui ressent le plus profondément aujourd'hui la nécessité d'un décloisonnement national et d'une plus grande ouverture internationale.

Entré depuis une bonne trentaine d'années dans la mouvance de la coopération et de l'intégration européennes, la Suisse et les Suisses sont en train de passer d'un fédéralisme plutôt introverti à un fédéralisme extraverti. L'heure est au renforcement des liens avec l'Europe communautaire, de par la création d'un Espace Economique Européen (E.E.E.), prélude probablement à l'adhésion de la Suisse à la Communauté Européenne (C.E.)[2]. Dans le cadre de ce rapprochement global et systématique avec l'Europe de Bruxelles, la libre circulation des personnes trouvera une nouvelle consécration; des politiques dites d'accompagnement seront définies et mises en oeuvre progressivement, notamment dans les secteurs de la recherche — développement, de l'éducation et de la formation. C'est dire que des compétences fédérales et cantonales seront touchées par des règles E.E.E., puis un jour par le droit communautaire européen (exemples: détermination des conditions d'accès aux études

supérieures, reconnaissance des diplômes, mobilité académique, bourses d'études).

Une perte, un déficit pour le fédéralisme? Non pas, si cette «communautarisation» à l'échelon supranational se réalise dans le respect du principe de subsidiarité. Des craintes s'expriment à l'endroit du «centralisme bureaucratique» que l'on s'accorde souvent à reconnaître à la Communauté Européenne. Nous ne les partageons que partiellement, car nous constatons que l'achèvement du Marché unique européen et la mise en place de l'Union européenne s'accompagnent ici et là de la résurgence des sensibilités et des autonomies régionales (c'est notamment le cas pour les Länder en Allemagne) et d'un regain de vitalité des régions transfrontalières. Au demeurant, l'Europe communautaire n'est pas étrangère à la pensée fédéraliste. Comment ne pas être frappé par la parenté des inspirations politiques qui conduisirent le Constituant suisse en 1848 à créer un Etat fédéral et celles qui motivent les bâtisseurs de la Communauté européenne? Puisse celle-ci ne pas se construire sur le modèle de l'Etat-nation, mais bien sur celui d'un authentique fédéralisme que nous pratiquerions, pour ainsi dire, à un étage supplémentaire.

PORTRAIT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN SUISSE

L'enseignement supérieur au sens large

L'enseignement supérieur en Suisse englobe les universités et hautes écoles de type universitaire, ainsi que de nombreuses institutions non universitaires, telles que les écoles normales supérieures, les écoles techniques supérieures d'ingénieurs (ETS), les écoles supérieures pour cadres de l'économie et de l'administration (ESCEA), les écoles supérieures d'économie familiale (ESEF), les écoles supérieures des arts appliqués (ESAA), les écoles d'assistants sociaux et d'éducateurs spécialisés (CSESS/CSEES)[3], et d'autres établissements professionnels supérieurs. Les écoles supérieures de management sont nombreuses et relèvent essentiellement du secteur privé.

À noter que les associations professionnelles ont la faculté d'organiser des examens professionnels et des examens professionnels supérieurs reconnus par la Confédération. Elles en établissent les règlements et les soumettent aux autorités fédérales pour approbation. Les examens professionnels permettent de vérifier si les candidats disposent des connaissances et des compétences requises pour occuper des postes de cadres et pour exercer des fonctions professionnelles requérant un niveau de formation supérieur à celui de l'apprentissage. Les examens professionnels supérieurs permettent d'établir si les candidats sont aptes à assumer des responsabilités à un niveau élevé, notamment à la tête d'une entreprise. Les candidats qui passent ces examens

avec succès se voient décerner des titres fédéraux, protégés légalement. La préparation est libre, mais des cours sont organisés, notamment par les associations professionnelles, des écoles privées et d'autres institutions officielles oeuvrant dans le domaine de la formation. Preuve de l'importance de cette structure associative: ce ne sont pas moins de 2 500 à 3 000 personnes qui passent annuellement avec succès des examens professionnels supérieurs et 2 000 des examens professionnels.

Il convient de relever que la grande diversité des filières de formation supérieure non universitaire, explique en partie le fait que la Suisse ait pu éviter jusqu'ici (à l'exception peut-être de Zurich) l'université de masse et ses problèmes. Par ailleurs, des filières et passerelles relient souvent le tertiaire non universitaire et les université et hautes écoles polytechniques. Bon exemple de fédéralisme coopératif, six centres régionaux CIM (Computer Integrated Manufacturing) sont en train de voir le jour dans notre pays, de même que bon nombre de centres cantonaux de promotion des nouvelles technologies CIM[4]. Comme centres de compétence, les ETS, les universités et hautes écoles comptent parmi les partenaires de ces futurs centres de formation.

Le paysage universitaire

Petits ou grands, de montagne ou de plaine, ville ou campagne, ruraux ou très industrialisés, riches, économiquement faibles ou de force économique moyenne, les cantons suisses se distinguent encore — *summa divisio*! — entre cantons universitaires et cantons non universitaires. Les huit hautes écoles cantonales que compte notre pays sont les Universités de Bâle, Berne, Fribourg, Genève, Lausanne, Neuchâtel et Zurich, ainsi que la Haute Ecole de Saint-Gall. Créée en 1460, l'Université de Bâle est la plus ancienne. Généralement précédées d'académies au long passé, les autres universités cantonales sont nées durant le XIXè siècle et l'une, celle de Neuchâtel, au début de ce siècle (1908). À part celle de Zurich qui totalise plus de 20 000 étudiants et celle de Genève qui en compte quelque 14 000, nos universités sont de taille petite à moyenne. Quant à la Confédération, elle a la responsabilité directe de nos deux Ecoles polytechniques fédérales, celle de Zurich (quelque 15 000 étudiants) et celle de Lausanne (environ 4 000 étudiants). Les dix universités et hautes écoles de Suisse accueillent plus de 83 000 étudiants, soit environ 10% des jeunes du groupe d'âge correspondant à celui de la fin des études gymnasiales (d'une durée ordinaire de sept ans).

Evolutions majeures dans nos universités et hautes écoles

Les mutations vécues par nos universités et hautes écoles s'inscrivent naturellement dans un contexte général. Dès les années 50, elles eurent à faire face et à

participer au développement constant, puis toujours plus rapide des méthodes et techniques de recherche. Les progrès de la science, sans précédent en plusieurs domaines, les ont conduites à diversifier leurs programmes, sans tomber pour autant dans les excès de la spécialisation. L'université s'incarne dans une société qui la finance et qui a ses exigences. Aussi bien nos instituts et facultés ont-ils été investis, en plus de leurs missions premières indissociables d'enseignement et de recherche, d'une fonction complémentaire de service, aux multiples aspects. Bon gré, mal gré, l'université s'ouvre à de nouveaux publics et se donne de nouveaux partenaires. Elle s'engage toujours plus dans des pratiques contractuelles, notamment avec le monde des entreprises.

Autre réalité significative: depuis bien vingt ans, la démocratisation des études favorise un plus large accès aux formations supérieures. Les étudiantes entrent en particulier toujours plus nombreuses dans les facultés. Pour nécessaire et réjouissant qu'il soit, ce double phénomène va souvent contraindre l'université à parer au plus pressé, c'est-à-dire à la solution de problèmes plutôt quantitatifs (manque de locaux, classes trop nombreuses, altération du taux d'encadrement, surcharge professorale, etc.).

Pentecôte pour certains et bacchanale pour d'autres, mai 1968 eut certes son épicentre à Paris; il en est pourtant résulté chez nous quelques innovations didactiques et la consécration d'un régime avancé de participation des étudiants et des cadres intermédiaires. Instituée statutairement à tous niveaux, cette forme de démocratie universitaire est propre à responsabiliser l'étudiant et l'assistant et peut être un gage de transparence. Elle donne ci et là des signes d'essoufflement.

Sur le plan idéologique, nous vivons aujourd'hui dans une société très différente de celles qui virent naître nos hautes écoles. En dépit de soubresauts occasionnels, les crispations du *Kulturkampf* appartiennent plutôt à l'histoire. Au demeurant largement sécularisée, cette société est marquée du sceau de l'oecuménisme. Le développement économique a transformé le paysage social et culturel, un développement auquel les hautes écoles ont d'ailleurs contribué dans une mesure importante. Option assez largement partagée: l'université se doit de continuer à promouvoir une formation scientifique rigoureuse, imprégnée d'un humanisme qui intègre la dimension culturelle et spirituelle de l'homme.

Autres lignes de force: nos universités sont restées fidèles à leur tradition internationale. En cette fin de siècle, celle-ci est dynamisée par le processus d'intégration européenne. Pour accroître leurs chances de succès et réduire le poids des investissements, les savants sont appelés à coordonner toujours plus leurs efforts à l'échelle nationale et internationale. L'heure est à l'accroissement de la mobilité universitaire (échanges d'étudiants, de chercheurs et d'enseignants), de même qu'à l'adhésion à de vastes réseaux informatisés de

Le financement par la Confédération et les cantons

En adoptant en 1968 une loi fédérale sur l'aide aux universités, la Confédération a clairement reconnu que les universités cantonales assument une fonction nationale. Instituée à titre provisoire dès 1966, cette aide a valu à nos universités des subsides de base et des subsides d'investissements, sans lesquels celles-ci n'auraient pu que difficilement faire face à leurs tâches sans cesse croissantes. Les subventions de base, accordées pour les charges d'exploitation, sont versées annuellement pour l'année universitaire à venir. Elles ne couvrent malheureusement actuellement que 16% du coût moyen de fonctionnement de nos établissements. Ce pourcentage est jugé nettement insuffisant par les cantons universitaires qui souhaiteraient le voir monter à 25%. Quant aux subventions aux investissements (ou à l'équipement), ils concernent des projets précis. Leur niveau sera fonction de la capacité financière du canton universitaire concerné et couvre de 35 à 60% des charges.

Au fil des dix dernières années, la Confédération est intervenue financièrement par la voie de subsides extraordinaires, pour soutenir certains développements spécifiques: la formation et la recherche en informatique, la formation continue, l'écologie et les sciences de l'environnement, la reprise des échanges avec l'Europe de l'Est, la mobilité universitaire intérieure et internationale. Nos universités et hautes écoles ont été heureuses de pouvoir bénéficier de ces aides spéciales. L'ennui est que ces dernières se rapportent à des programmes d'impulsion en principe limités dans le temps (six ans). À l'échéance, les finances cantonales devraient prendre le relais (sauf reconduction de l'effort fédéral). Il va sans dire que, par le truchement de ces subsides «orientés», la Confédération se donne les moyens d'influencer, dans une certaine mesure, le développement scientifique des hautes écoles.

L'intervention de la Confédération en faveur de la recherche scientifique est, elle, essentielle. Elle s'actualise principalement par l'intermédiaire du Fonds national de la recherche scientifique (FNRS).

L'année 1979 a été marquée par une victoire de la solidarité confédérale: la conclusion d'un premier accord intercantonal sur la participation au financement des universités. Depuis l'entrée en vigueur de ce concordat, le 1er janvier 1981, les cantons universitaires bénéficient, de la part de ceux qui leur envoient des étudiants, de contributions annuelles calculées «par tête». Reconduit en 1986 pour une nouvelle période de six ans (les années 1987-1992), l'accord a fixé le montant des contributions comme suit: Fr. 5 000 par étudiant pour 1987; Fr. 6 000 pour 1988-1989; Fr. 7 000 pour 1990-1991 et Fr. 8 000 pour 1992. Pour les années 1993-1998, l'avenir de ce concordat est assuré, mais selon des modalités différentes: le montant prévu par étudiant et par année sera de Fr. 8 500. L'obligation de paiement tombera pour les étudiants immatriculés depuis

plus de 16 semestres. À partir de 1994, ce montant sera adapté au renchérissement.

L'avenir de nos relations avec les cantons non universitaires promet certes d'autres évolutions. D'aucuns entendent être mieux associés à la définition de la politique universitaire ou se doter d'infrastructures universitaires propres. Il n'est pas douteux que ces relations seront marquées toujours plus du sceau du partenariat.

Les organes de coordination et de coopération

La loi fédérale sur l'aide aux universités de 1968 est à l'origine de deux organes chargés de mandats spécifiques:

- le Conseil suisse de la science (C.S.S.), organe consultatif du Gouvernement fédéral pour les questions importantes de politique scientifique et universitaire[6];
- la Conférence universitaire suisse (C.U.S.), conçue comme un organe *commun* à la Confédération, aux cantons, aux universités et hautes écoles[7]. De droit public fédéral, cette structure de concertation n'est pas pour autant un «organe fédéral». Indépendant de l'administration fédérale, un secrétariat général (une douzaine de personnes) s'emploie à faire tourner un système complexe d'organes et de commissions permanentes et temporaires, généralement composés de professeurs et de spécialistes de la gestion universitaire. Grâce à l'apport de ce professionnalisme de milice (qui ne suffira plus très longtemps à la tâche), la C.U.S., son comité, son secrétariat et sa palette de commissions traitent, à peu de frais, de bon nombre de questions importantes: accès aux études, recherche, relève scientifique, financement des hautes écoles, formation continue, bien-être des étudiants (logement, bourses, etc.), constructions universitaires, formation médicale et autres types de formation, informatique, bibliothèques et centres de documentation, mobilité académique, environnement, etc. La C.U.S. exerce avant tout des compétences d'étude et de préavis. Par l'entremise surtout de la commission permanente de planification, elle joue un rôle méritoire en matière de planification universitaire pluriannuelle[8].

Dans la perspective fédéraliste du colloque de Kingston, aux fins duquel ce chapitre a été préparé, *La Conférence universitaire romande* (C.U.R.) mérite une mention particulière. Elle rassemble les cantons de Suisse française, (Genève, Vaud, Valais, Fribourg, Neuchâtel), ainsi que ceux de Berne et du Tessin. Dans ce cadre-là, une convention générale et une quinzaine de conventions particulières ont permis l'actualisation, au niveau surtout des troisièmes

cycles d'études, d'un important programme de coordination et de coopération interuniversitaires. Signe des temps: une convention a été signée, le 25 septembre 1990, entre, d'une part, la Conférence universitaire romande (C.U.R.) et, de l'autre, la Conférence universitaire Rhône-Alpes (C.U.R.A), en vue de promouvoir la coopération transfrontalière entre les universités et grandes écoles membres des deux conférences (six établissements du côté suisse, totalisant quelque 30 000 étudiants et douze établissements du côté français regroupant quelque 126 000 étudiants). Parmi les principaux objectifs poursuivis, signalons l'ouverture des troisièmes cycles existants ou projetés à l'ensemble du réseau; l'organisation des programmes interuniversitaires de formation continue; l'établissement et la mise en réseau des banques de données pour la recherche et l'informatisation des bibliothèques, etc.

Une prédiction de Denis de Rougemont se réalise ainsi sur le plan universitaire: L'Europe des régions s'organise, spécialement celle des régions transfrontalières. Dans la *regio basiliensis*, ce phénomène est à la fois plus ancien et plus marqué. Cela dit, notons avec regret qu'il n'existe pas encore en Suisse alémanique une organisation comparable à la C.U.R. Des discussions ont lieu de temps à autre à ce sujet, dans le cadre de la *Koordinationskonferenz der deutschschweizerischen Hochschulen*, une conférence sans structures ni activité suivie.

Une réalisation remarquable est à mettre à l'actif d'un autre organe de coopération interuniversitaire: *la Conférence des recteurs des universités suisses* (C.R.U.S.). En date du 20 décembre 1989, celle-ci a réussi à adopter, au terme de débats fort laborieux, une convention visant à promouvoir la mobilité universitaire à l'intérieur du pays. Entrée en vigueur en automne 1990, cette convention consacre tout d'abord l'existence et la mise à jour régulière d'une liste des titres donnant accès aux études supérieures, liste dont la partie commune aux diverses hautes écoles devrait être progressivement étendue. Elle vise à reconnaître, par des accords généraux entre disciplines ou par des accords particuliers, les semestres suivis et les examens passés dans d'autres universités suisses. Elle propose également la création d'un statut d'étudiant-hôte. En outre, elle tend à garantir l'accès, sur la base d'une licence ou d'un diplôme acquis dans une université déterminée, aux formations conduisant à un grade académique supérieur (exemple: doctorat) dans une autre université. À ce jour, la convention suisse de mobilité a déjà fait l'objet de quelques accords d'application, ainsi dans les domaines de la physique et de l'informatique.

Ces accords particuliers ont le mérite d'introduire le système des unités de crédits transférables d'une université à l'autre. C'est là l'un des piliers du programme européen "ERASMUS" (European Action Scheme for the Mobility of University Students): European Community Course Credit Transfer System (ECTS), inspiré des Etats-unis. Il consiste à sanctionner un bloc d'études achevé (cours, stages, etc.) par un nombre donné de points (unités de crédit), en lieu et

place d'attestations. L'ECTS permet de capitaliser des unités de crédits dans une ou plusieurs universités-hôtes. L'Assemblée fédérale a décidé de soutenir financièrement la reconnaissance réciproque des prestations d'études et la mobilité en Suisse, notamment par la création d'un programme de bourses (bourses ERASMUS-SUISSE)[9].

Dernières précisions: une révision de la loi fédérale sur l'aide aux universités est sur le point de s'achever. Elle a pour objet de simplifier les démarches administratives accompagnant les dossiers de subventionnement et de renforcer les mécanismes de coordination. Par ailleurs, la Confédération entend institutionnaliser la possibilité pour elle d'affecter des crédits extraordinaires à des développements jugés d'importance nationale, ce qui n'est pas sans susciter quelque scepticisme auprès des cantons. Organisme dépendant de la Conférence des recteurs (C.R.U.S.), l'Office central universitaire suisse vient de se voir confier une tâche générale d'information, voire de gestion centralisée des programmes nationaux et internationaux de mobilité. La Suisse entend se donner les moyens de relever les défis du futur. À cette fin, une réforme devrait encore, selon nous, être entreprise: la rationalisation des mécanismes de concertation et de coopération, par intégration des organismes existant (C.U.S., C.D.I.P., C.R.U.S., etc.).

VERS LA PROMOTION INTERNATIONALE DE L'IDÉAL FÉDÉRALISTE

On l'a déjà souligné, nos universités et hautes écoles sont appelées à vivre toujours plus intensément l'idéal du fédéralisme coopératif à l'échelon international. Dans ce sens, elles ont déjà renforcé et élargi le réseau de leurs coopérations interuniversitaires bilatérales. Sur le le plan multilatéral, nos universités sont membres de l'Association internationale des universités (AIU), de la Conférence permanente des Recteurs des universités européennes (CRE), de l'Association des universités entièrement et partiellement de langue française et de l'Université des réseaux d'expression française (AUPELF — UREF). Ce sont là autant de plate-formes qui permettent de nouer des contacts utiles et de prendre conscience des réalités universitaires existant en d'autres Etats.

À l'heure où la Communauté européenne donne corps à un vaste espace sans frontières, les universités et hautes écoles de Suisse s'interrogent sur leur avenir international. Il ne leur échappe pas que les initiatives prises à Bruxelles sont d'une portée considérable. Celles-ci tendent en effet à la création d'un réseau de coopération de plus en plus dense dans le domaine de la recherche, de la formation, des transferts de technologie et de la culture. Concrètement, elles se traduisent par la mise en oeuvre de toute une série de programmes aptes à dynamiser la coopération scientifique et technologique, ainsi qu'à promouvoir

la libre circulation des enseignants, des chercheurs, des étudiants et des diplômés.

Ainsi en est-il de COMETT, un programme de formation aux technologies et de coopération entre les universités et les entreprises; de LINGUA, qui entend promouvoir la connaissance des langues étrangères; de SCIENCE, suite et élargissement d'un programme Stimulation des coopérations internationales et des échanges nécessaires aux chercheurs européens; ou du programme ERASMUS, tendant à activer la mobilité universitaire. Avec d'autres, ces programmes rencontrent, d'ores et déjà, un grand succès. Constat: les moyens financiers disponibles étant encore restreints, les bénéficiaires des bourses Erasmus, par exemple, sont présentement victimes de ce succès. Cette politique communautaire surprend par la rapidité de son évolution. Par les problèmes qu'elle prétend résoudre, tel celui de la reconnaissance mutuelle des diplômes, elle lance un défi aux universités et hautes écoles à l'intérieur aussi bien qu'à l'extérieur de la Communauté. Les pays non-membres de celle-ci en sont à constater qu'ils doivent intensifier leurs efforts d'ouverture.

La Confédération suisse participe, il est vrai, à part entière, aux activités d'un grand nombre d'organisations de coopération scientifique et technologique européennes (exemples: l'Agence spatiale européenne — ESA; le Laboratoire européen de biologie moléculaire — LEBM; le Centre européen de recherche nucléaire — CERN).

La Suisse s'est aussi engagée dans plusieurs projets et programmes de coopération ouverte: EUREKA, qui a pour objectif de renforcer la coopération entre les entreprises et les instituts de recherche dans le domaine des technologies de pointe; COST, accord-cadre flexible convenant à des projets de recherche appliquée en des secteurs multiples (téléinformatique, télécommunications, transports, nouveaux matériaux, protection de l'environnement, biotechnologie, etc.).

Il est de même quelques programmes communautaires qui sont devenus accessibles à la Suisse et aux autres Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE); par exemple: RACE — télécommunications; ESPRIT — technologies de l'information; SCIENCE et COMETT). En février 1991, un accord est intervenu sur notre participation au programme ERASMUS. Tel qu'indiqué auparavant, ce programme soutient la réalisation de programmes d'échanges interuniversitaires (échanges d'étudiants, de professeurs). Il alloue des bourses de mobilité, qui couvrent les frais supplémentaires résultant du changement d'université. Il stimule enfin l'information et l'orientation sur les conditions d'admission. Le système européen d'unités capitalisables (ECTS) constitue l'un des instruments essentiels de la mobilité recherchée.

Rarement dans leur histoire les universités et hautes écoles de Suisse ne se seront trouvées pressées par autant de défis majeurs, sur les plans national et international: décloisonnement, meilleure coordination, accroissement de la

coopération, harmonisation des conditions d'accès aux études supérieures, reconnaissance réciproque des périodes d'études, examens, diplômes et titres. Il s'agit d'éviter l'enfermement géographique qui pourrait entraîner la dépréciation de notre système éducatif. Une dépréciation qui serait d'ailleurs bien imméritée.

Isolés, nous ne le serons certes pas, si le milieu universitaire suisse prend pleinement conscience des écueils et des enjeux de l'heure et met en oeuvre des stratégies d'ouverture fondées sur le principe de la confiance. La participation à d'autres programmes d'éducation et de mobilité trouvera encore place dans le cadre ou aux côtés de l'Espace Economique Européen (E.E.E.) en négociation... dans l'attente d'une adhésion à la Communauté européenne. Les autorités fédérales sont en train d'adopter une série de mesures qui permettent d'espérer la préservation et le renforcement de la dimension internationale de nos hautes écoles et centres de recherche[10].

Cela dit, il faut bien reconnaître que les évolutions en cours ne sont pas sans susciter quelques inquiétudes et interrogations. La reconnaissance mutuelle des diplômes, largement libérée d'appréciations matérielles, ne pourrait-elle pas se généraliser au détriment de la qualité de la formation? L'encouragement systématique de la mobilité universitaire ne pourrait-elle pas favoriser le tourisme académique ou entraîner le prolongement de la durée des études? Les institutions de recherche et de formation supérieures ne pourraient-elles pas se trouver par trop confinées demain dans les finalités encore essentiellement économiques du Traité de Rome? Aux dépens, éventuellement, des sciences humaines. Celles-ci ne sont prises en considération dans le cadre de certains programmes européens que dans la mesure où elles se situent à la lisière immédiate d'un projet technologique.

Autre réflexion entendue: le court terme pourrait l'emporter sur le moyen et le long terme; l'appliqué sur le fondamental, le technique sur le social. À la limite, certaines entreprises puissantes finiraient, si le savant n'y prend garde, par satelliser ou, inversement, par parasiter l'université ou l'institution de recherche scientifique. Or celles-ci doivent rester au service de la liberté de la recherche et du savoir. Ces écueils et risques de dérive — que nous percevons au seul plan national déjà —, ne devront pas être autant de motifs d'attentisme. Toutefois, les universités ont à veiller. La seule crainte que nous éprouvons vraiment, à tort ou à raison, est celle de voir la Communauté européenne s'ériger progressivement en bloc. L'Europe de l'esprit ne saurait se concevoir à l'Ouest seulement ou principalement. Ici les communautaires et là les autres. De plus, forte de sa tradition d'universalisme, elle doit rester ouverte au monde entier.

NOTES

1. Cf. OCDE, *Examens des politiques nationales d'éducation, Suisse I* et *Suisse II*, Rapports publiés par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), Berne, 1989.
2. Rapport du Conseil fédéral sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne, du 14 août 1988; Rapport d'information du Conseil fédéral sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne, du 26 novembre 1990.
3. En 1986/87, l'effectif des étudiants fréquentant ces diverses écoles du degré tertiaire non universitaire était de 12 838, dont 9 323 dans les diverses écoles cantonales d'ingénieurs ETS.
4. On entend plus précisément par CIM une forme de gestion de l'entreprise dans laquelle toutes les tâches, de la conception des produits à leur expédition, en incluant la fabrication des composants, l'assemblage, le stockage, la manutention, le contrôle de qualité, sont gérés et contrôlés par un ordinateur central ou une hiérarchie d'ordinateurs intégrés. Il s'agit, dans une perspective future, de l'«usine intégrée».
5. Il faut dire que la proportion particulièrement élevée d'étudiants confédérés dans cette université, sise au point de jonction de la Suisse alémanique et de la Suisse latine, s'explique par son caractère officiellement bilingue, voire plurilingue. Une originalité en Europe occidentale.
6. En 1989, ce Conseil s'est signalé par la publication de deux rapports importants: *La place scientifique suisse. Horizon 1995*. Objectifs de la politique suisse en matière de recherche. *La place universitaire suisse. Horizon 1995*. Perspectives du développement universitaire pour la période de planification 1992-1995.
7. Dans sa composition plénière, cet organe est bien trop nombreux pour être efficace. À lui seul, le Comité de la C.U.S. se compose des directeurs de l'instruction publique de chacun des cantons universitaires; d'un directeur de l'instruction publique d'un canton non universitaire, désigné par la Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP); du président du Conseil des EPF; de quatre recteurs d'universités, désignés par la Conférence des recteurs des universités et hautes écoles de Suisse (CRUS), ainsi que d'un représentant des étudiants, désigné par l'Union nationale des étudiants suisses (UNES).
8. Conformément aux lois sur l'aide aux universités (LAU) et sur la recherche (LR), chaque haute école est tenue d'établir son plan quadriennal de développement. Sur quoi, la Conférence universitaire suisse (C.U.S.) élabore, par l'entremise de sa commission permanente de planification, le plan pluriannuel des hautes écoles suisses. À l'échelle nationale, cette opération vise principalement deux buts: contribuer à une meilleure coordination au sein de la place universitaire suisse et révéler ses besoins financiers. Au niveau de l'université et du canton, le plan pluriannuel de développement constitue un instrument utile, voire indispensable de direction et de négociation (budgétaire). Elaboré de bas en haut et de haut en bas, le plan contraint l'université à réfléchir à son avenir et à se fixer des priorités. L'université de Fribourg vient de se donner son troisième plan de développement,

pour la période 1992-1995. Il s'en dégage notamment les quelques priorités suivantes: encouragement de la recherche, mise à disposition de nouveaux locaux, écologie et sciences de l'environnement, intensification de la formation continue, renforcement de la dimension internationale de l'Université, interdisciplinarité, engagement accru dans l'examen des questions éthiques, encouragement de la présence féminine. Sur ce point, les universités et hautes écoles de notre pays ne peuvent que progresser.

9. Ces mesures sont exposées dans le Message du Conseil fédéral à l'appui d'arrêtés fédéraux visant à promouvoir la coopération internationale en matière d'enseignement supérieur et la mobilité, du 17 septembre 1990.

10. Message et arrêtés fédéraux précités. Ces mesures sont:
a) l'adhésion de la Suisse *aux cinq conventions universitaires du Conseil de l'Europe*: N 15 Convention européenne relative à l'équivalence des diplômes donnant accès aux établissements universitaires (1953), avec deux déclarations relatives à son application (1976 et 1989) et un protocole additionnel (N 49, 1964); N 21 Convention européenne sur l'équivalence des périodes d'études universitaires (1956); N 32 Convention européenne sur la reconnaissance académique des qualifications universitaires (1959); N 64 Accord européen sur le maintien du paiement des bourses aux étudiants poursuivant leurs études à l'étranger (1969); N 138 Convention européenne sur l'équivalence générale des périodes d'études universitaires (1990) *et à la Convention de l'UNESCO*: Convention sur la reconnaissance des études et des diplômes relatifs à l'enseignement supérieur dans les Etats de la région Europe (1979).
b) la participation de la Suisse aux programmes de la Communauté européenne portant sur la mobilité et la coopération en matière d'enseignement supérieur. C'est acquis pour le programme ERASMUS: voir l'Agreement between the European Economic Community and the Swiss Confederation establishing cooperation in the field of education and training within the framework of the ERASMUS Program, paraphé à Bruxelles, le 14 février 1991 (sous réserve des procédures habituelles de signature et de ratification).

L'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs: l'Allemagne

Ulrich Teichler

INTRODUCTION

Toute tentative de comparaison des systèmes d'enseignement supérieur de pays qui ont en commun un régime politique de type fédératif se heurte inévitablement à de grandes difficultés. Il y a à cela plusieurs raisons.

En premier lieu, il existe de très grandes différences entre les systèmes fédératifs. Ces systèmes comportent évidemment un palier de gouvernement supplémentaire, mais il est difficile de leur trouver des traits communs qui les distinguent, comme catégorie, des systèmes dits «État-nation». Ainsi, à une extrémité du spectre, trouve-t-on le gouvernement fédéral de la République d'Autriche qui administre et supervise directement le système d'enseignement supérieur et dont le rôle ne se distingue en rien de celui du gouvernement d'un État-nation. Il existe également des systèmes fédératifs où le gouvernement fédéral supervise quelques secteurs de l'enseignement supérieur, mais ne joue ailleurs qu'un rôle secondaire, en Suisse par exemple, alors qu'ailleurs, comme au Brésil depuis une vingtaine d'années, le gouvernement fédéral joue un rôle de plus en plus important dans l'ensemble du système d'enseignement supérieur. Dans d'autres cas encore, le gouvernement fédéral n'assume que de simples fonctions de coordination; dans certains pays, ces fonctions sont extrêmement limitées, alors qu'ailleurs elles sont très étendues, comme c'est le cas en République fédérale d'Allemagne. Dans d'autres cas encore, le gouvernement fédéral n'est responsable ni de la supervision ni de la coordination de l'enseignement supérieur. Mais là encore, on constate d'énormes différences. Ainsi, lors d'un autre séminaire sur la gestion de l'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs, il y a de cela une dizaine d'années, a-t-on pu assimiler le rôle du gouvernement américain à celui d'une fondation et décrire celui du gouvernement fédéral canadien comme celui d'un bailleur de

fonds «aveugle»[1]. Le mode de financement est un autre domaine où se manifestent de grandes différences: on trouve des gouvernements fédéraux dont la part du financement de l'enseignement supérieur est de 90%, mais d'autres dont la contribution atteint à peine 20%.

Deuxièmement, il faut bien reconnaître qu'il règne une grande confusion terminologique dans les analyses qui portent sur l'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs. Un exemple: dans plusieurs cas où il est question du «rôle fédéral», on se réfère exclusivement au gouvernement fédéral, alors qu'ailleurs, on a à l'esprit toutes les forces sociales concernant l'enseignement supérieur qui opèrent au niveau fédéral, par exemple les organes qui représentent les recteurs, les enseignants, les employeurs et les professions. Une autre source de confusion est la diversité des acceptions du terme «gestion fédérale»: il signifie tantôt gestion par le gouvernement fédéral, tantôt gestion conjointe par le gouvernement fédéral et des agences des États fédérés, tantôt encore coordination entre les États fédérés eux-mêmes, c'est-à-dire au niveau national mais sans intervention importante du gouvernement fédéral. Il est préférable, me semble-t-il, d'utiliser une expression plus générique et parler de «gestion nationale» ou de «coordination à l'échelle nationale», étant donné que la gestion ou la coordination au niveau national n'est pas nécessairement une fonction remplie par des instances fédérales. Pour bien comprendre le système d'enseignement supérieur de la République fédérale d'Allemagne, il est très important de clarifier au préalable ces questions terminologiques pour la simple raison que, si les mécanismes nationaux y sont nombreux, seuls certains d'entre eux sont exclusivement entre les mains du gouvernement fédéral[2].

Tertio, il semble impossible, comme pour Archimède sans point d'appui pour soulever le monde, de trouver un point de référence par rapport auquel on pourrait juger si l'enseignement supérieur fonctionne plus ou moins bien, selon qu'il opère ou non dans un système fédératif. Règle générale, dans les systèmes fédératifs, on accepte en principe qu'il est bon qu'existe une certaine diversité dans l'enseignement supérieur, et l'uniformité y est moins recherchée que, par exemple, dans le système universitaire français. Mais en fait, plusieurs pays de régime fédératif cherchent à maintenir un haut niveau d'uniformité dans leur système national, alors que d'autres prisent une très grande diversité entre les États fédérés. Pour compliquer encore le tableau, certains pays sont en faveur d'une diversité des établissements d'enseignement supérieur dans les limites de chacun des États fédérés, tandis que d'autres recherchent une grande uniformité à l'intérieur de chacun des États membres, tout en favorisant la diversité entre États ou provinces.

Pour l'essentiel l'analyse qui suit portera sur les traits distinctifs du système d'enseignement supérieur de la République fédérale d'Allemagne lequel, à bien des égards, est très différent de ce que l'on trouve dans les autres systèmes fédératifs. Au niveau national, il existe en Allemagne un grand nombre

d'organes et de mécanismes de gestion et de coordination dont certains sont des créatures du gouvernement fédéral, d'autres qui sous la responsabilité des gouvernements des *Länder* agissant ensemble, et d'autres encore qui sont du ressort des deux ordres de gouvernement conjointement. Pris ensemble, ces organes et mécanismes ont d'importantes fonctions de coordination et de planification générales. Néanmoins, ils ont été conçus de manière à permettre aux *Länder* d'exprimer leurs différences.

Notre analyse porte sur le système d'enseignement supérieur de la République fédérale d'Allemagne tel qu'il se présentait au cours de l'été de 1990[3]. En octobre 1990, la République démocratique allemande a cessé d'exister. La façon dont s'est déroulé le processus formel d'unification nous livre un aperçu inédit sur la répartition constitutionnelle des pouvoirs, comparativement à leur partage réel, dans un système fédératif. En conclusion de ce chapitre, nous dirons donc quelques mots de la restructuration de l'enseignement supérieur sur le territoire de l'ancienne République démocratique allemande.

RAISON D'ÊTRE D'UNE GESTION NATIONALE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Constitutionnellement, la République fédérale d'Allemagne est un système fédératif. Le *Länder* est l'équivalent fonctionnel d'une province au Canada ou d'un «state» aux États-Unis. L'autonomie que leur consent la Constitution dans les affaires d'État est en grande partie une réaction aux abus commis par l'autorité centrale sous le régime nazi.

Cependant, la *Loi constitutionnelle*, ou Loi constitutive (*Grundgesetz*), a été conçue de manière à baliser cette autonomie et à fixer des limites à la décentralisation. Ainsi, l'article 72.3 garantit «des conditions de vie égales» partout sur le territoire national. Par ailleurs, la Constitution désigne certains domaines des affaires d'État qui ne peuvent pas être du ressort exclusif des *Länder*, mais doivent plutôt être la responsabilité conjointe des *Länder* et du gouvernement fédéral. D'autres domaines encore sont désignés comme étant du seul ressort fédéral.

La Constitution ne spécifiant pas de manière stricte les attributions du pouvoir fédéral en matière d'enseignement supérieur, le rôle exact du gouvernement central devenait matière à débat. Les règlements constitutionnels adoptés subséquemment, qui identifient les fonctions respectives des *Länder* et de l'autorité fédérale, sont fondés sur la notion que les affaires relatives à la culture — y compris la supervision des établissements d'enseignement supérieur — seraient principalement la responsabilité des *Länder*. Cela devait favoriser la diversité culturelle et promouvoir une saine émulation entre régions. Il est intéressant de noter, toutefois, que les pouvoirs fédéraux déjà existants

touchaient l'enseignement supérieur plus que tout autre niveau du système d'éducation. Ces pouvoirs fédéraux découlaient de l'autorité législative fédérale dans deux domaines: l'aide à la recherche et la réglementation de la fonction publique et des services de santé.

De plus, la garantie constitutionnelle relative au maintien de conditions de vie égales allait permettre de réviser au besoin les règles délimitant les attributions fédérales. Nous aborderons également, plus loin dans ce chapitre, les modifications constitutionnelles ultérieures qui sont venues accroître les pouvoirs du fédéral dans le domaine de l'enseignement supérieur.

Le «dilemme fondamental», selon l'expression de Peisert et Framhein[4], du fédéralisme en matière d'enseignement supérieur dans la République fédérale d'Allemagne n'est pas une création artificielle découlant de la *Loi fondamentale*. En réalité, la Constitution est très respectueuse des traditions universitaires et reflète bien la volonté populaire pour qui la diversité culturelle est une valeur généralement admise. Mais force est de constater que les étudiants, les parents et les enseignants souhaitent avec une vigueur au moins égale que soit maintenu un «minimum d'uniformité en éducation», afin de garantir à tous le libre mouvement et l'égalité d'accès aux études et à l'emploi, de même que pour maintenir de solides interconnections entre formation et occupation. C'est le principal argument qu'a invoqué par le gouvernement fédéral en 1978 lors de sa dernière tentative, infructueuse d'ailleurs, d'obtenir de nouveaux pouvoirs. Il est de longue tradition que les *Länder* soient responsables des établissements d'enseignement supérieur situés sur leur territoire. Mais, depuis longtemps également, on pense souhaitable que le système national d'enseignement supérieur soit raisonnablement uniforme et homogène, de façon à ce qu'il soit aisé pour professeurs et étudiants de passer d'un établissement à un autre.

Par ailleurs, il existe en République fédérale allemande un large consensus quant au type de gestion à privilégier sur le plan national, bien qu'on y fasse peu allusion comme tel dans les débats sur la coordination en matière d'enseignement supérieur. On croit en Allemagne aux vertus d'une négociation équilibrée entre les parties en cause pour résoudre des questions majeures. On en voit les effets dans plusieurs domaines d'intervention. Cela se vérifie aussi au niveau de la nature même des acteurs impliqués. Nous renvoyons ici aux attributions du pouvoir fédéral en matière d'enseignement superieur, à la coordination du dossier de la formation professionnelle entre gouvernements, employeurs et syndicats, ou de la coordination au sein des établissements d'enseignement supérieur entre professeurs, professeurs non titularisés, étudiants et autres membres du personnel universitaire. Si d'aucuns trouvent à redire sur les mécanismes de coordination et leurs aboutissants, il appert à la vérité qu'une majorité préfère cet état de fait à l'absence de toute gestion significative, ou bien à la situation mettant en présence une autorité

gouvernementale unique et omnipuissante. Mais peu importe les critiques éventuelles du public face à l'actuelle gestion en matière d'enseignement supérieur, la meilleure option à envisager devrait être le fruit de pourparlers équilibrés entre les gouvernements des *Länder* respectifs. Au reste, toute décision prise par le gouvernement reflétera la substance des délibérations tenues entre les représentants attitrés du système d'enseignement supérieur.

CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION DANS LA GESTION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DEPUIS LA GUERRE

Une histoire de l'enseignement supérieur dans la République fédérale d'Allemagne, publiée en 1978, identifiait trois grandes périodes dans le développement du «fédéralisme culturel» dans l'enseignement supérieur en République fédérale d'Allemagne depuis l'après-guerre[5]. Depuis, nous avons connu sans doute une quatrième période, voire même une cinquième.

Reconstruction et décentralisation, 1945-1956

Durant la période qui a immédiatement suivi la guerre, les responsabilités du gouvernment fédéral furent limitées à des mesures législatives et à un certain appui financier à la recherche scientifique et aux relations culturelles avec l'étranger. En 1948, les *Länder* créèrent la Conférence permanente des ministres de l'Éducation et de la Culture (*Staendige Konferenz der Kultursminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland — KMK*) qui deviendra plus tard la Conférence permanente des ministres de l'Education et de la Culture. Conçue à l'origine comme un forum pour l'échange d'information, cette Conférence fut chargée, vers 1955, d'établir des lignes directrices devant servir à maintenir un minimum d'uniformité dans le système d'éducation[6]. Ses recommandations et ses projets d'accords entre les États devaient être approuvés à l'unanimité par les onze *Länder*. Les *Länder* n'étaient pas tenus légalement d'appliquer les recommandations de la Conférence, à moins bien sûr que ces propostions n'aient été ratifiées par les Parlements des *Länder* ou par décret ministériel dans chacun des Land. La Conférence n'avait donc pas un pouvoir très étendu.

C'est à cette époque que furent créés quelques grands organismes nationaux, dont la Conférence des recteurs de la République fédérale d'Allemagne (*Westdeutsche Rektorenkonferenz*), l'Office allemand pour les échanges universitaires (*Deutscher Akademischer Austauschdienst*) et l'Association allemande pour la recherche (Deutsche Forschungsgemeinschaft), un organisme dont les chercheurs allemands sont eux-mêmes responsables, mais qui est financé à parts égales par le gouvernement fédéral et par l'ensemble des gouvernements des *Länder*. L'Association est un organisme subventionnaire

qui finance des projets de recherches individuels et diverses autres formes d'activité scientifique[7].

Les initiatives à l'échelle nationale, 1957-1969

En 1956, le gouvernement fédéral entreprit de contribuer au financement de l'expansion du secteur universitaire et commença à octroyer des fonds aux divers organismes responsables de l'aide à la recherche (Association allemande pour la recherche, Société Max Planck — responsable d'instituts spécialisés en recherche fondamentale, et plus tard, Société Fraunhofer — responsable d'instituts spécialisés en recherche appliquée)[8]. La création en 1957 d'un Conseil des sciences (*Wissenschaftsrat*) fut une importante étape en vue de la mise en oeuvre d'une coordination nationale de la gestion de l'enseignement supérieur.

Le Conseil des sciences était, dans le domaine de l'éducation, le premier organisme national au sein duquel le gouvernement fédéral et les *Länder* allaient devoir travailler ensemble. Au Conseil même siègent des représentants du public et des établissements d'enseignement supérieur et de recherche. La Commission administrative du Conseil est composée de six représentants du gouvernement fédéral, détenant un total de onze voix, et de représentants de chacun des onze *Land*, ayant une voix chacun. La Commission scientifique du Conseil est également composée de vingt-deux membres: seize d'entre eux sont des universitaires dont la nomination est proposée conjointement par la Conférence des recteurs de la République fédérale d'Allemagne, l'Association allemande pour la recherche et la Société Max-Planck, alors que les six autres représentent le public en général et sont proposés conjointement par le gouvernement fédéral et par les gouvernements des *Länder*. Tous sont nommés par le Président de la République fédérale d'Allemagne. L'une et l'autre commissions peuvent prendre des initiatives et dans les matières où une majorité des deux tiers est requise, tenir des votes indicatifs. Les recommandations finales doivent être adoptées par une majorité des deux-tiers de l'assemblée générale des deux commissions.

Le Conseil des sciences, à l'origine chargé de faire des recommandations en vue de promouvoir la recherche, s'intéressa bientôt au développement des structures et de l'organisation de l'enseignement supérieur, de même qu'au niveau des ressources disponibles[9]. Durant cette période, les dépenses du fédéral pour l'enseignement supérieur augmentèrent considérablement, notamment pour les bâtiments et les installations, le soutien de la recherche et l'aide financière aux étudiants. Les gouvernements n'étaient pas liés par les recommandations du Conseil, mais celles-ci eurent une grande influence sur les niveaux de ressources consentis et sur les immobilisations comme nous le verrons plus loin.

En 1965, le gouvernement fédéral et les gouvernements des *Länder* convinrent d'un programme d'aide financière aux étudiants. Aux termes de ce programme, le coût de l'aide offerte aux étudiants dans le besoin sera défrayé à 65% par le gouvernement fédéral et à 35% par les gouvernements des *Länder*. Il est à noter que la répartition de cette aide entre bourse et prêt a été modifiée plusieurs fois au fil des ans.

Le fédéralisme coopératif, à compter de 1969

Comme le notent Peisert et Framhein, c'est au terme des années 60 que prit fin la période de gestion décentralisée de l'enseignement supérieur[10]. En 1969, suite à un amendement à la *Loi fondamentale*, les interventions en matière d'immobilisations et d'équipement devinrent une «fonction commune» (*Gemeinschaftsaufgaben*) des organismes des deux ordres de gouvernement. Il en alla de même pour la planification du système d'éducation et pour l'aide à la recherche. On adopta alors une Loi sur les immobilisations en enseignement supérieur, qui établissait à 50% la participation prévue du fédéral au financement des coûts de construction des bâtiments universitaires. Un Comité (mixte) de planification des immobilisations en enseignement supérieur (*Planungsausschuss fuer den Hochschulbau — PLA*) fut également créé en 1969.

Au sein de ce comité, le gouvernement fédéral, représenté par son ministère de l'Éducation et des Sciences et par celui des Finances, détient onze voix, et les onze *Länder*, représentés chacun par un membre de leur ministère responsable de l'enseignement supérieur, une voix chacun. Les décisions sont prises à la majorité des trois quarts. Les gouvernements sont liés par ces décisions pour ce qui concerne leur planification budgétaire, mais les Parlements conservent un droit de refus. Il est à noter, cependant, que le Conseil des sciences est en fait le grand responsable de la planification des immobilisations. Ainsi, chaque année, le PLA adopte plus ou moins automatiquement les plans détaillés (en quatre volumes) qui lui sont recommandés par le Conseil.

Ces changements sont antérieurs à l'arrivée au pouvoir, au cours de l'automne de 1969, d'un gouvernement (fédéral) de coalition formé par le parti Social-Démocrate et le parti Démocrate Libre. (Au cours de toute la période allant de 1949 à 1966, c'est l'Union des Démocrates Chrétiens qui avait formé le gouvernement, seul ou avec le parti Démocrate Libre ou, occasionnellement, avec divers petits partis politiques. Entre 1966 et 1969 vint ce qu'on a alors appelé «la grande coalition», une alliance entre les partis Démocrate Chrétien et Social-Démocrate; pendant cette période, dans la moitié environ des *Länder*, l'un ou l'autre de ces deux partis était le plus souvent le parti dominant).

En 1969, le nouveau gouvernement fédéral élargit les fonctions de l'ancien ministère fédéral de la Recherche scientifique, qui fut rebaptisé Ministère

fédéral de l'Éducation et des Sciences (*Bundesministerium fuer Bildung und Wissenschaft — BMBW*). En 1970, le gouvernement fédéral et les gouvernements des *Länder* s'entendirent pour créer un organisme mixte chargé de la planification lequel, en 1975, fut rebaptisé Commission mixte de l'État fédéral et des *Länder* pour la planification de l'éducation et l'aide à la recherche (*Bund-Länder-Kommission fuer Bildungsplanung und Forschungsfoerderung — BLK*). Le rôle confié à la BLK était d'élaborer des propositions de planification à long terme en éducation. Elle a également créé un programme visant à promouvoir l'innovation dans les établissements d'enseignement. C'est dans le cadre de ce «*Modellversuchsprogramm*» que le gouvernement fédéral et les *Länder* intéressés financent conjointement et à parts égales des projets innovateurs dans les établissements d'enseignement[11]. La BLK se compose de sept représentants du gouvernement fédéral issus de divers ministères, qui détiennent onze des vingt-deux votes, et de onze représentants des ministère de l'Éducation de chacun des *Land*. Pour être adoptées, ses recommandations doivent être endossées par les représentants du gouvernement fédéral et par les trois-quarts de ceux des *Länder*. Les décisions ayant un effet exécutoire doivent également être approuvées par au moins neuf des chefs des gouvernements des *Länder*. Seuls les gouvernements ayant donné leur accord sont tenus d'appliquer les décisions, à condition que leurs Parlements respectifs n'exercent pas le droit de refus qu'ils ont en matière budgétaire.

En 1976, une Loi-cadre de l'enseignement supérieur (*Hochschulrahmengesetz — HRG*)[12] a été aoptée qui impose une certaine uniformité dans l'organisation de l'enseignement supérieur. La Loi-cadre a été sanctionnée par vote majoritaire de chacune des deux chambres du Parlement national, soit par le *Bundestag*, le Parlement fédéral élu au suffrage universel, et par le *Bundesrat*, qui est la seconde Chambre où siègent des représentants désignés par les gouvernements de chacun des *Länder*. La Loi-cadre stipule quels aspects ou composantes du système d'enseignement supérieur doivent faire l'objet d'une réglementation uniforme dans tous les *Länder*, et ceux où les *Länder* peuvent adopter leurs propres règles. Ainsi, la Loi-cadre de l'enseignement supérieur définit-elle la structure hiérarchique et les tâches du personnel enseignant, la nomenclature des grades et les conditions d'accès aux établissements d'enseignement supérieur. En revanche, les *Länder* ont toute latitude pour établir les conditions d'admission applicables aux personnes qui n'ont pas l'*Abitur* — le certificat de fin d'études secondaires. Si la Loi-cadre définit la mission générale respective des deux principaux types d'établissement d'enseignement supérieur, c'est aux *Länder* qu'elle laisse le soin de préciser le mandat particulier des *Fachhochschulen* (instituts supérieurs de technologie)[13] par rapport à celui des universités et d'établir diverses catégories d'établissement d'enseignement supérieur, par exemple, des *Gesamthochschulen*[14] (universités pluridisciplinaires ou «générales» cumulant

les fonctions des universités et des *Fachhochschulen*). La Loi-cadre stipule que, pour toutes les décisions touchant la recherche, les professeurs-chercheurs doivent disposer d'au moins 51% des voix dans les organes compétents, mais elle laisse aux *Länder* une grande latitude pour ce qui est de la structure des principales instances décisionnelles des établissements d'enseignement supérieur. Par exemple, les *Länder* ont le choix de placer à la tête d'une université soit un «recteur», lequel jouira d'une entière autonomie dans les domaines de l'enseignement et de la recherche mais ne pourra exercer qu'un pouvoir limité en matière de gestion du personnel et des finances, soit un «président» qui, lui, sera l'autorité ultime dans tous les domaines.

En 1977, conformément à la Loi-cadre de l'enseignement supérieur, les *Länder* convinrent d'établir, au niveau national, des Commissions de réforme des études supérieures (*Studienreformkommission*) avec pour tâche l'élaboration de lignes directrices relativement aux éléments qui devraient être communs aux programmes d'études offerts par les établissements d'enseignement supérieur sur tout le territoire de la RFA[15]. Une Commission permanente fut établie avec mission d'élaborer le cadre général de la réforme et de coordonner les activités des commissions responsables de chacun des domaines d'études en particulier. Onze représentants des gouvernements des *Länder* et onze représentants de divers établissements d'enseignement supérieur (sept professeurs titulaires, deux professeurs assistants et deux étudiants) faisaient partie de la Commission. Les décisions étaient prises par vote majoritaire. De plus, deux représentants du gouvernement fédéral et un représentant de chacun des secteurs patronal et syndical siégeaient à la Commission, mais n'avaient pas droit de vote. Les commissions responsables d'un domaine d'études particulier étaient composées de quatre professeurs titulaires, d'un professeur assistant, de deux étudiants, de trois représentants des gouvernements des *Länder* et de trois représentants des *Berufspraxis* (employeurs, associations professionnelles et syndicats). Les recommandations étaient soumises aux établissements d'enseignement supérieur et aux autres organismes pour commentaire, puis révisées et adoptées par la Conférence permanente des ministres de l'Éducation et de la Culture. Comme nous le verrons plus loin, ce système a subi quelques modifications en 1985.

Coordination accrue entre Länder après 1977

Une quatrième période, en plus de celles qu'ont identifiées Peisert et Framhein, a commencé dès après l'adoption en 1976 de la Loi-cadre de l'enseignement supérieur. Déjà en 1972, le rôle du gouvernement fédéral et celui des instances mixtes[16] avait commencé à s'affaiblir en raison de l'impossibilité d'en arriver à un consensus satisfaisant sur un Plan général de l'éducation (*Bildungsgesamiplan*)[17], ce qui devait mener d'ailleurs à un report de

l'adoption de la Loi-cadre. Le fait que la Loi-cadre ait finalement été adoptée en 1976 et que l'on ait par la suite établi des Commissions de réforme des études supérieures peut laisser croire, à tort, que la tendance vers une plus grande coordination nationale n'avait pas fléchi. Mais en fait, on peut affirmer avec certitude que le rôle du gouvernement fédéral et du Parlement national dans la gestion de l'enseignement supérieur commencait à devenir moins important. La démonstration la plus évidente en fut faite en 1977.

En 1978, le gouvernement fédéral publiait un rapport sur les «problèmes structurels du système d'éducation dans l'État fédéral», où étaient signalés plusieurs exemples de différences entre composantes du système d'éducation, dont on affirmait qu'elles mettaient en péril l'exigence constitutionnellement garantie de conditions de vie égales partout. Le gouvernement fédéral exigeait plus de pouvoirs pour être en mesure de corriger ces anomalies[18]. Les gouvernements des *Länder* firent la sourde oreille et, au contraire, refusèrent de plus en plus fréquemment d'adopter d'autres règlements et ententes conjointes avec le gouvernement fédéral dans le domaine de la gestion de l'enseignement. Par exemple, ils délaissèrent les ententes avec le gouvernement fédéral pour ce qui concerne les conditions d'accès aux études supérieures au profit d'accords entre *Länder* et, comme nous l'avons dit plus haut, ils refusèrent que la Commission de réforme des études supérieures soit un organisme mixte ou opère dans le cadre des fonctions de surveillance dévolues à la BLK. La Conférence permanente des ministres de l'Éducation et de la Culture décida qu'elle aurait seule la responsabilité de la coordination des Commissions de réforme des études supérieures. Le gouvernement fédéral a riposté au début des années 80 en réduisant considérablement ses dépenses d'immobilisations et d'amélioration des équipements destinées à l'enseignement supérieur. Les gouvernements de quelques uns des *Länder* ont alors cru que le gouvernement fédéral se résignait à jouer un rôle moins important dans la gestion de l'enseignement supérieur.

Dans les années 80, les mécanismes nationaux de gestion de l'enseignement supérieur connurent peu de changements. A l'occasion d'une révision de la Loi-cadre de l'enseignement supérieur, on se contenta de fusionner la Commission de réforme des études supérieures et les différents comités s'occupant des règlements généraux d'examen (*Rahmenprüfungsordnungen*). En regroupant ainsi réforme des études supérieures et coordination des règlements de sanctions des études, on a consolidé la position des universitaires par rapport aux fonctionnaires de l'État pour ce qui est de l'élaboration des plans et recommandations. Mais cela n'a pas changé l'économie des rapports entre l'État fédéral et les *Länder*.

On peut dire que, dans l'ensemble, les mécanismes de gestion nationale de l'enseignement supérieur ou du système éducatif en général ont perdu de leur importance dans la dernière décennie. En fait, dès le début des années 80, il est

apparu clairement que ces mécanismes avaient été conçus principalement pour gérer un système en expansion. Or, dans ces mêmes années 80, les dépenses publiques au chapitre de l'enseignement supérieur ont augmenté à peine plus rapidement que le taux d'inflation, alors même que l'effectif étudiant passait de 1 million à 1,5 million. Et dans la mesure où cette augmentation du nombre des étudiants n'a pas eu pour effet de redonner de l'importance aux mécanismes de coordination nationale, on peut raisonnablement dire aujourd'hui que la véritable fonction de ces mécanismes n'était pas de gérer l'ensemble d'un système en croissance, mais seulement de gérer la répartition des nouvelles ressources.

Le rôle joué par le gouvernement fédéral dans l'enseignement supérieur s'est modifié au cours des années 80. L'importance de son rôle a diminué sur le plan de l'organisation générale et de la gestion des niveaux de ressources, mais cette perte d'influence a été compensée par des initiatives en matière de politiques d'enseignement et de recherche.

En 1982, c'est de nouveau une coalition entre l'Union des Chrétiens Démocrates et le parti Démocrate Libre qui forma le gouvernement au niveau fédéral. La nouvelle ministre de l'Éducation et des Sciences, Dorothee Wilms, remporta un succès politique avec le slogan «Diversité et concurrence»[19]. Lors de la révision de la Loi-cadre de l'enseignement supérieur, en 1985, le gouvernement fédéral tenta de faire adopter des mesures qui auraient limité l'influence des pouvoirs publics sur les établissements d'enseignement supérieur, mais les *Länder* — sans égard à leur couleur politique du moment — s'opposèrent à ce que leurs attributions soient davantage limitées dans ce domaine particulier ainsi que dans celui de l'approbation des règlements d'examen administrés par les départements des établissements universitaires. Le seul grand changement notoire fut que les ministres des *Länder* perdirent leur droit de regard sur le contenu des programmes d'études des départements des universités, tout en conservant un contrôle sur les aspects purement juridiques de l'administration de ces programmes[20].

Le ministre qui lui succéda, Jürgen Möllemann, parvint à faire de la durée excessive des études (en moyenne très longue: plus de six ans avant d'obtenir un premier grade, lequel équivaut toutefois à un grade de second cycle) et de l'âge avancé des étudiants à la fin de leurs études (plus de 28 ans en moyenne) l'un des thèmes principaux des débats sur les politiques relatives à l'enseignement supérieur. Lorsque, à la fin de la décennie, la dégradation des conditions d'études dans l'enseignement supérieur donnèrent lieu à des critiques de plus en plus nombreuses, le Ministère fédéral de l'Éducation et des Sciences prit l'initiative, au demeurant modeste, d'augmenter ses dépenses d'immobilisations de même que le nombre de postes d'enseignant. Le Ministère prit également l'initiative d'accorder sous la forme d'une bourse une part plus grande part de l'aide financière destinée aux étudiants démunis (au milieu des

années 80, une telle aide financière n'était accordée que sous la seule forme d'un prêt.)

Ré-émergence d'une gestion nationale, depuis la fin des années 80

Vers la fin de la dernière décennie, plusieurs en Allemagne ont acquis la conviction qu'en raison de la complexité même des mécanismes centraux de coordination et de planification, conjuguée à la faible expansion des ressources et aux controverses politiques constantes, le système d'enseignement supérieur se trouve de moins en moins en mesure de se renouveler et de s'améliorer[21]. Mais les efforts d'utiliser les mécanismes nationaux existants pour amener des changements importants n'ont pas cessé pour autant. Il fait pas de doute d'ailleurs que les fortes pressions exercées depuis 1990 sur les nouveaux *Länder* de l'ex-République démocratique allemande pour qu'ils s'adaptent rapidement et complètement aux traditions de l'Ouest sont une manifestation d'un désir d'une gestion nationale plus musclée.

LES OBJECTIFS DE LA GESTION NATIONALE

Dans la section précédente, nous avons retracé la genèse et l'évolution des mécanismes nationaux de gestion. Nous allons maintenant voir comment les composantes et les divers aspects du système d'enseignement supérieur ont été affectés par ces interventions des gouvernements au plan national, et quelle influence ont exercé, et continuent d'exercer sur ces composantes du système, les réglementations et actions émanant des instances fédérales ou des instances mixtes, ou encore celles qui sont le fait des *Länder* agissant de concert.

Les relations culturelles internationales

Les relations culturelles avec l'étranger sont une responsabilité du gouvernement fédéral en vertu de la Loi-cadre, responsabilité qui est demeurée relativement incontestée. Par exemple, la presque totalité de l'aide financière pour les déplacements à l'étranger des professeurs, pour les études à l'étranger et pour l'accueil de conférenciers et de chercheurs étrangers en Allemagne provient du gouvernement fédéral. Il en va de même pour l'assistance aux établissements d'enseignement supérieur des pays en développement.

Le soutien de la recherche scientifique

En vertu de la Loi-cadre, le soutien et la promotion de la recherche scientifique relevaient au départ du gouvernement fédéral pour ce qui est du pouvoir de légiférer, mais pas nécessairement pour ce qui concerne le pouvoir de dépenser. Des programmes ont été créés dans les années 50 et 60 qui ont eu pour effet d'établir *de facto* la responsabilité du gouvernement fédéral dans le financement et la coordination des grands projets de recherche scientifique («big science») et de certains programmes spéciaux. On a lancé d'autres programmes prévoyant le financement à frais partagés des centres et organismes de recherche importants du secteur public jusqu'à ce que, à la fin des années 60, la planification de l'enseignement supérieur au plan national devienne, par loi, une «fonction conjointe» des deux ordres de gouvernement. A cette occasion, il a également été établi que le gouvernement fédéral aurait un rôle à jouer dans le domaine de l'aide à la recherche universitaire.

Toutefois, il y a lieu de signaler ici que les budgets consentis aux établissements universitaires sont considérés comme incluant un financement de base pour la recherche. Ainsi, les salaires et les charges d'enseignement sont établis en prenant pour acquis que les professeurs consacrent la moitié de leur temps à la recherche (on soustrait le temps que chacun est réputé consacrer à des tâches administratives). Certains sont embauchés en partie ou exclusivement pour mener des activités de recherche, et les personnels technique, administratif et clérical sont censés consacrer une partie de leur temps au soutien des chercheurs. Enfin, les universités couvrent elles-mêmes diverses dépenses de recherche, telles l'achat d'équipements et de fournitures et l'embauche d'étudiants comme auxiliaires. C'est pourquoi on considère que le tiers du budget ordinaire des universités est en fait consacré à la recherche. Cela signifie que les *Länder* dépensent au moins deux fois plus pour la recherche universitaire que le gouvernement fédéral. En revanche, le gouvernement fédéral dépense au moins huit fois plus pour les activités de recherche menées en dehors des universités que pour la recherche universitaire.

L'aide financière aux étudiants

L'aide aux étudiants démunis inscrits dans un programme menant à l'obtention d'un premier grade est à la charge du gouvernement fédéral dans une proportion de 65%, le reliquat provenant des *Länder*[22] (en Allemagne, il n'y a pas de grade équivalent au grade de premier cycle ou au baccalauréat nord-américain). Dans ce domaine particulier, le Ministère fédéral de l'Éducation et des Sciences a la responsabilité de faire adopter des lois et de superviser des programmes auxquels les *Länder* sont tenus de se soumettre. Une telle intervention fédérale a pour but de minimiser les disparités régionales là où des fonds publics sont

utilisés pour faire en sorte que tous aient des chances égales. Le gouvernement fédéral finance également en totalité la *Studienstiftung des deutschen Volkes*, un organisme public qui décerne des bourses d'études aux étudiants les plus brillants.

Planification de l'organisation générale et gestion des niveaux de ressources

À l'origine, la planification de l'organisation générale du système d'enseignement supérieur et la gestion des niveaux de ressources relevaient de chacun des *Länder*. Toutefois, depuis la création du Conseil des sciences en 1957, le gouvernement fédéral joue un rôle dans l'élaboration des plans et des recommandations. Le Conseil des sciences fixe des objectifs en ce qui concerne la capacité totale du système d'enseignement supérieur, de même que pour l'augmentation de cette capacité dans des domaines d'études particuliers et sa répartition régionale. Depuis 1969, le gouvernement fédéral participe directement à la prise de décision concernant les niveaux de ressources et le développement des structures organisationnelles du système. En particulier, aucune décision concernant des immobilisations ne peut être prise sans l'aval du gouvernement fédéral. Cela est également le cas pour les décisions de planification à long terme des aspects quantitatifs et financiers du système, telles qu'élaborées par la BLK (Commission mixte de l'État fédéral et des *Länder* pour la planification de l'éducation et l'aide à la recherche).

Les immobilisations

La construction de nouveaux bâtiments et de nouvelles installations importantes (laboratoires, bibliothèques, etc.) pour tous les établissements d'enseignement supérieur en Allemagne est financée à parts égales par le gouvernement fédéral et le *Land* intéressé. Aucun nouveau bâtiment n'est construit sans recommandation favorable du Conseil des sciences et sans l'approbation du Comité de planification des immobilisations pour l'enseignement supérieur. On peut dire que la planification des immobilisations est pratiquement devenue le plus important mécanisme national de gestion de l'organisation générale de l'enseignement supérieur et des niveaux de ressources.

Accès et admissions

Accès et admissions sont réglementés en grande partie au niveau national, le gouvernement fédéral y prenant une certaine part. Les conditions générales d'accès aux divers types d'établissements sont régies par la Loi-cadre de

l'enseignement supérieur, à l'élaboration de laquelle ont participé le gouvernement fédéral, le Parlement national et les gouvernements des *Länder*. La Conférence permanente des ministres de l'Éducation et de la Culture de la République fédérale d'Allemagne a un droit de regard étendu sur les programmes d'enseignement de la fin du secondaire et, conséquemment, sur les conditions d'obtention de l'*Abitur*. L'accès aux programmes contingentés (*numerus clausus*) de l'enseignement supérieur est réglementé par la Loi-cadre de l'enseignement supérieur, par la Cour constitutionnelle (*Verfassungsgericht*), par des accords spéciaux conclus entre l'État fédéral et les *Länder* ou entre les *Länder* eux-mêmes, ou enfin par des décisions de la Conférence permanente des ministres de l'Éducation et de la Culture. Dans les programmes d'études contingentés, c'est l'Agence centrale d'attribution des places (*Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen*) qui s'occupe des admissions. Là où le *numerus clausus* ne s'applique pas, les universités doivent elles-mêmes inscrire tous les personnes admissibles. Lorsque le nombre de places vient à manquer dans un programme d'études donné, l'établissement doit recourir à une formule de sélection préétablie qui doit être utilisée de la même manière par tous les établissements dans de telles circonstances. On peut donc dire qu'à toute fin pratique les admissions sont gérées sur un plan national et que les règles et conditions d'accès sont les mêmes pour tous les établissements d'enseignement supérieur.

Programmes d'études et examens

Les programmes d'études ont toujours relevé de la responsabilité de chaque établissement, sauf ceux qui sont sanctionnés par un examen d'État (formation des maîtres, droit et médecine notamment), lesquels relèvent de la responsabilité des ministres responsables de ces secteurs professionnels[23]. Comme c'est le gouvernement fédéral (ou les législatures nationales) qui a la responsabilité d'établir la réglementation applicable à la fonction publique et aux services de santé, il était de tradition qu'il participe activement aux affaires concernant les programmes d'études donnant droit à la pratique de certaines professions. De la même façon, c'est à la Conférence permanente des ministres de l'Éducation et de la Culture (KMK) qu'il revient d'établir le cadre national des examens d'État sanctionnant la formation des maîtres.

Depuis la fin des années 60, les gouvernements des *Länder* ont commencé à exercer plus activement leur pouvoir d'approbation finale des règlements relatifs aux examens administrés par les départements dans les universités. Avec le temps, ce pouvoir est en fait devenu un instrument de contrôle important. Parallèlement, la coordination à l'échelle nationale a fait l'objet d'une application plus vigoureuse. Dans les domaines d'études qui mènent à un diplôme universitaire, c'est une commission conjointe regroupant des représentants de

la Conférence permanente (KMK), de la Conférence des recteurs et des professeurs des spécialités en cause (*Fakultätentage*) qui proposent pour approbation par la KMK les règlements généraux applicables aux examens[24].

Le gouvernement fédéral a appuyé la création de mécanismes de réforme des programmes d'études. La Commission mixte pour la planification de l'éducation et l'aide à la recherche (BLK) a établi un programme de soutien aux expériences pilotes d'innovation en éducation, les coûts étant partagés également entre le gouvernement fédéral et le gouvernement du *Land* intéressé. A la fin des années 70, la création à l'échelle nationale de diverses commissions de réforme des études supérieures était une manifestation de l'intérêt croissant des gouvernements pour les innovations dans le domaine des études supérieures, même si force est d'admettre que de tels mécanismes ont également constitué un nouvel instrument de contrôle des programmes d'études au plan national. Les gouvernements des *Länder* coordonnent les Commissions de réforme des études, le gouvernement fédéral n'ayant en la matière que le statut d'observateur[25]. Lors de la refonte de la Loi-cadre de l'enseignement supérieur au milieu des années 80, les comités de coordination nationale de la réglementation des examens et les commissions de réforme des études supérieures ont été fusionnés.

La gestion du personnel

Le cadre règlementaire applicable au personnel des établissements d'enseignement supérieur est établi à l'échelle nationale, soit par des lois fédérales concernant la fonction publique, soit en vertu de la Loi-cadre de l'enseignement supérieur. Dans les deux cas, c'est le gouvernement fédéral et le Parlement fédéral, le *Bundestag*, qui doivent adopter les mesures législatives requises. Toutefois, ces lois sont sujettes à l'approbation de la Chambre des *Länder*, le *Bundesrat*.

En adoptant la Loi-cadre, le gouvernement fédéral avait cherché à uniformiser les conditions d'emploi des professeurs d'université. Il subsiste toutefois une grande diversité pour ce qui est des postes universitaires intermédiaires et subalternes. Les échelles de salaire sont les mêmes pour tous les établissements et dans tous les *Länder*. Une dérogation n'est permise que lors de l'embauche au niveau de professeur titulaire d'un candidat provenant d'une autre université ou de l'extérieur du système universitaire. Chaque *Land* peut néanmoins établir lui-même la répartition des postes entre les différents niveaux de la structure hiérarchique.

La gestion du système universitaire et l'administration interne des établissements

La Loi-cadre adoptée en 1976 ne faisait pas qu'établir une réglementation applicable à la gestion du personnel. Elle instituait également des règles administratives générales, chaque *Länder* demeurant toutefois responsable de la majeure partie de la réglementation concernant la gestion du système universitaire et la gestion interne des établissements[26]. Une meilleure coordination avait était jugée nécessaire, principalement à cause de la trop grande diversité des lois et des décrets qui, jusque là, dans chacun des *Länder*, régissaient la participation des employés subalternes, du personnel d'administration et des étudiants à la gestion interne des universités. Ainsi, avant l'adoption de la Loi-cadre de l'enseignement supérieur, le personnel enseignant, selon l'établissement, pouvait avoir entre 30 et 70% des voix au sein des instances décisionnelles universitaires.

Il faut savoir, cependant, que la plupart des initiatives de coordination dans ce domaine n'ont pas été le résultat de négociations politiques au niveau national, mais plutôt la conséquence nécessaire d'un jugement de la Cour constitutionnelle dans une cause type.

L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN ALLEMAGNE DANS UNE PERSPECTIVE COMPARATIVE

Financement de l'enseignement supérieur

Le financement des établissements d'enseignement supérieur incombe en premier lieu aux *Länder*. Le gouvernement fédéral est responsable des seules dépenses suivantes:

- la moitié des coûts de construction et des achats de gros équipements;
- un peu plus de la moitié de l'aide aux étudiants;
- la moitié des coûts des projets-pilotes d'innovation en enseignement supérieur;
- 60% du budget de l'Association allemande pour la recherche (*Deutsche Forschungsgemeinschaft*), une organisation octroyant quelque 40% de toutes les subventions à la recherche dans les universités;
- les subventions de recherche attribuées directement aux universités (plutôt qu'aux chercheurs individuellement), lesquelles représentent au total 20% environ de toutes les subventions à la recherche universitaire;
- la plus grande partie des coûts associés aux échanges internationaux d'universitaires et d'étudiants.

D'après les estimations des experts, le gouvernement fédéral aurait été responsable, en 1986, de 17% de toutes les dépenses publiques pour l'enseignement supérieur. Une dizaine d'années plus tôt, en 1975 (époque marquée par de grands projets de construction), cette même proportion avait atteint 23%, pour tomber à 18% en 1980[27]. On trouvera aux tableaux 1 et 2 ci-après des données sur le financement des établissements d'enseignement supérieur par l'État fédéral et par les *Länder* (le lecteur doit garder à l'esprit que les établissements d'enseignement supérieur allemands n'exigent pas de droits d'inscription, les seules obligations des étudiants étant leur cotisation à l'association étudiante et au régime d'assurance-maladie). Comme on peut le voir, à la fin des années 90, les dépenses du gouvernement fédéral pour l'enseignement supérieur se chiffraient à un peu plus de 4 milliards de DM, et celles des *Länder* à quelque 27 milliards de DM.

La plus grande partie des dépenses fédérales consacrées à l'enseignement supérieur, c'est-à-dire l'ensemble des trois premiers types de dépenses mentionnés au début de cette section, sont faites dans le cadre de «fonctions conjointes» spécifiées dans la Constitution. On ne peut donc pas dire que le gouvernement fédéral jouisse d'un véritable pouvoir de dépenser autonome, puisqu'il n'y a pratiquement pas de domaines où il puisse prendre des initiatives sans que les *Länder* dussent être impliqués. Au cours des années 60, toutefois, l'expansion du système d'enseignement supérieur a été réalisé par le moyen de programmes de financement à frais partagés, ce qui avait alors permis au gouvernement fédéral de jouer un rôle non négligeable dans la planification d'ensemble du système d'enseignement supérieur et rendu plus pressant le besoin d'une harmonisation entre les *Länder.*

La méthode de partage des coûts des immobilisations, en vigueur depuis 1969, est devenue un instrument très important de la gestion de l'enseignement supérieur au plan national, à tout le moins pour ce qui concerne l'organisation générale et les niveaux de ressources. Comme nous l'avons dit plus haut, très peu de nouvelles constructions peuvent être mises en chantier sans que le Conseil des sciences et le Comité de planification des immobilisations pour l'enseignement supérieur n'interviennent dans le processus de prise de décision. Si, par exemple, le Conseil des sciences constate que le nombre de bâtiments alloué aux sciences agricoles sur le territoire de la République fédérale pris dans son ensemble excède déjà les besoins, aucun établissement d'enseignement supérieur ne pourra obtenir l'autorisation de procéder à des travaux d'agrandissement des installations qu'il destine à cette discipline. D'autre part, il faut préciser qu'en Allemagne l'on n'a pas mis en oeuvre la recommandation formulée par le Conseil des sciences visant à réduire le nombre de ministères à vocation agricole.

Tableau 1: Dépenses publiques pour l'enseignement supérieur en république fédérale d'Allemagne

	Gouv. fédéral	*Länder*	*Gouv. fédéral*	*Länder*	*Collectivités locales*
	millions de Deutschmarks		*pourcentages*		
a. Établissements					
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	–
b. Aide aux étudiants					
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
c. Aide conjointe à la recherche					
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	–
d. Dépenses publiques totales pour la recherche					
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 Wissenshaft *Grund- und Strukturdaten 1990/91* (Données de base et données sur l'organisation générale), Bonn, 1990, pp. 262-268.
Nota: Les chiffres de 1989 sont des estimations. Les dépenses pour l'aide aux étudiants incluent les autres secteurs et niveaux du système d'éducation; l'aide aux étudiants de l'enseignement supérieur représente quelque 40% de l'ensemble des dépenses. Le total des dépenses publiques pour la recherche inclut un tiers des dépenses publiques consacrées aux établissements.
*Le total des dépenses publiques des *Länder* pour la recherche inclut les dépenses des collectivités locales à cette fin.

Tableau 2: Subventions de recherche octroyées aux établissements d'enseignement supérieur en république fédérale d'Allemagne, selon la provenance

	1970	*1975*	*1980*	*1985*
Subventions de recherche (millions de Deutschmarks)	651	1 155	1 709	2 309
Proportion estimée représentée par les subventions dans le budget de recherche total des établissements	18,6	25,1	29,2	34,5
Provenance des subventions de recherche (%)				
Secteur privé	11,9	5,5	11,3	21,7
Gouvernement fédéral	14,0	23,7	20,8	20,0
Gouvernements des *Länder*	6,1	2,5	4,0	4,7
Association allemande pour la recherche (Gouv. fédéral et *Länder* conjointement)	47,0	51,7	48,3	40,0
Soutien au jeune personnel enseignant (Gouvernement fédéral et *Länder* conjointement)	1,4	6,2	2,0	1,9
Fondations (non gouvernementales)	17,5	8,5	9,8	8,8
Organisations internationales	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» (Le financement de la recherche en République fédérale d'Allemagne), dans *Wozu noch Bildung?* (À quoi sert l'éducation?) éd. par Gabriele Gorzka et coll., Wissenschaftliches Zentrum für Berufs- und Hochschulforschung, Kassel, 1990, p. 225.

Le recours systématique à la méthode du financement conjoint par les deux ordres de gouvernement n'a pas nécessairement pour effet une réduction des différences entre *Länder* pour ce qui est du nombre des «places d'études» disponibles ou du niveau des ressources pouvant être consacrées à la recherche. On peut très bien imaginer en effet que les *Länder* plus riches ayant les moyens de recourir plus souvent aux programmes à frais partagés, les différences entre *Länder* pourraient aller en s'accentuant. En réalité, depuis le milieu des années 60, les différences dans la capacité d'accueil entre les établissements d'enseignement supérieur ont diminué considérablement. Cela tient au fait qu'entre le milieu des années 60 et la fin des années 70, les politiques relatives à l'enseignement supérieur se sont inspirées de l'axiome selon lequel il est bon en soi que toutes les régions soient bien «pourvues» en matière d'établissements d'enseignement supérieur. C'est ainsi que le Conseil des sciences et les autorités des *Länder* où la capacité d'accueil était faible ont convenu que, dans l'attribution des fonds pour immobilisations, la priorité serait donnée à de nouvelles constructions dans les régions «dépourvues».

Pour bien comprendre le financement de l'enseignement supérieur, il faut éviter de voir les contributions fédérales comme un simple véhicule pour des paiements de transfert entre *Länder*. En effet, c'est seulement dans le cas des immobilisations et de l'aide à l'innovation en enseignement supérieur que chacun des *Land* doit fournir la moitié des budgets requis pour les projets qui le concernent, alors que pour le financement conjoint de l'aide aux étudiants et de l'aide à la recherche, chaque *Länder* doit contribuer pour une certaine proportion du budget total requis, et cela sans égard aux dépenses réelles qui seront faites dans chacun des *Land* à ces fins particulières.

Il y a cependant des mécanismes de transferts de recettes fiscales entres les *Länder*. Primo, il existe une forme de «péréquation financière» entre *Länder*: les *Länder* moins riches reçoivent une certaine fraction des revenus fiscaux des autres *Länder*, ce qui, bien entendu, a un effet positif sur le niveau de dépenses que les *Länder* moins bien nantis peuvent consacrer à l'enseignement supérieur.

Secundo, Berlin-Ouest recevait du gouvernement fédéral et des autres *Länder* un soutien financier considérable, sa situation politique particulière ayant amené le gouvernement fédéral et les *Länder* à se concerter pour faire de Berlin un centre scientifique et culturel important. Avec l'unification en 1990, Berlin-Ouest et Berlin-Est ensemble ont maintenant une capacité d'accueil d'étudiants près de deux fois et demie plus grande que ce qu'il serait normal d'y trouver, compte tenu de la population de la ville réunifiée et de ses environs immédiats. Le nouveau Berlin a également une capacité de recherche extra-universitaire qui dépasse la norme par deux fois et demi. Les responsables politiques se sont donc mis d'accord pour que le gouvernement fédéral et les *Länder* décident, d'ici 1992 au plus tard, s'il faut maintenir à Berlin l'actuelle concentration des moyens; il faudrait alors établir un nouveau mécanisme pour

en assurer le financement partagé. Dans la négative, il faudra procéder à des réductions draconiennes du nombre d'établissements d'enseignement supérieur et de centres de recherche qui s'y trouvent.

Enfin, et il s'agit d'un cas d'espèce, les *Länder* ont convenu qu'un établissement en particulier bénéficierait d'un arrangement de financement spécial. Au début des années 70 en effet, lorsque Brême, le plus petit des *Länder*, décida de fonder une université, les autres *Länder* convinrent de contribuer à son financement pour une dizaine d'années. L'argument qui emporta la décision était non seulement que cette université allait desservir une zone s'étendant au-delà des frontières du *Land* de Brême (ce qui s'appliquerait également au *Land* de Hambourg), mais aussi que le *Land* de Brême était trop petit pour pouvoir financer la création d'une université, si petite soit-elle.

Grosso modo, on peut dire que dans les années 60 et 70, la structure fédérale de la République fédérale d'Allemagne, qui se veut décentralisée tout en garantissant «l'égalité dans les conditions de vie», a contribué à modifier en profondeur le paysage de l'enseignement supérieur, notamment avec la création de nouveaux établissements et l'expansion de ceux qui existaient déjà. Le résultat est qu'aujourd'hui la répartition nationale des ressources de l'enseignement supérieur est plus équilibrée que dans tout autre grand pays d'Europe. Parmi les petits pays, seuls la Belgique et les Pays-Bas connaissent une situation similaire.

Planification et financement de la recherche

On entend fréquemment dire à propos des années 60 et 70 que les responsables de la planification de l'époque favorisèrent l'enseignement au détriment de la recherche. Les calculs servant à établir la taille souhaitable d'un nouvel établissement, y compris le nombre de ses postes d'enseignant et ses dimensions physiques, étaient alors toujours basés sur le nombre d'étudiants, bien qu'une pondération par un facteur de 1 à 7 ait été introduite pour tenir compte des particularités des domaines d'études. Il est vrai que la capitation simple ne fut jamais utilisée, mais il n'en reste pas moins que le principal paramètre était le nombre d'étudiants.

Pourtant, à cette époque comme maintenant, la recherche était bel et bien incluse dans l'élaboration des plans et la fixation des niveaux de ressources, puisqu'il est convenu que les professeurs consacrent au moins le tiers de leur temps à des activités de recherche et qu'il est généralement admis que le budget des établissements d'enseignement supérieur est suffisant pour permettre aux professeurs de faire au moins un peu de recherche. Au moment de l'embauche, les professeurs peuvent également négocier l'octroi de fonds pour leurs activités d'enseignement et de recherche, budgets pouvant servir à l'embauche d'assistants de recherche, de techniciens et de personnel de soutien, ou encore

à l'achat d'équipement et de matériel. C'est au niveau de la direction de l'université et de chacun des départements qu'est décidée l'allocation des fonds internes de recherche. Si un professeur s'estime lésé, il peut même se plaindre auprès du ministère compétent et exiger davantage de moyens, en tentant de démontrer que les moyens mis à sa disposition par l'université l'empêchent de remplir adéquatement ses «obligations» de chercheur.

Lorsque les professeurs obtiennent des fonds de recherche provenant d'organismes publics, dont entre autres l'Association allemande pour la recherche (*Deutsche Forschungsgemeinschaft*), on considère comme étant tout à fait normal que l'université fasse l'appoint avec ses propres fonds. Il ne viendrait à l'esprit de personne — au contraire de la situation canadienne par exemple — d'arguer que c'est trop attendre des universités qu'elles contribuent substantiellement à la réalisation de projets de recherche bénéficiant déjà d'une aide extérieure[28]. Le raisonnement en Allemagne est que si ces subventions extérieures n'existaient pas, les chercheurs travailleraient dans de plus mauvaises conditions et il faudrait alors mettre encore davantage à contribution les fonds universitaires consacrés à la recherche.

En Allemagne, les données sur l'aide à la recherche incluent le tiers environ des budgets ordinaires des universités, proportion qui, comme nous venons de le dire, est considérée être destinée aux activités de recherche. En calculant de cette façon, on peut dire que 70% de la recherche universitaire est financée par les établissements eux-mêmes, et 30% seulement par d'autres sources. En 1985, 40% des subventions extérieures provenaient de l'Association allemande pour la recherche, qui est elle-même financée conjointement par le gouvernement fédéral et les *Länder*. Scientifiques et fonctionnaires du gouvernement fédéral et des *Länder* se consultent et décident en commun des thèmes prioritaires et de la ventilation des fonds entre les disciplines, mais les scientifiques sont en général seuls responsables des décisions concernant les demandes de subvention individuelles. Les gouvernements des *Länder* et les établissements d'enseignement supérieur font de leur mieux pour obtenir leur juste part des fonds disponibles. Quiconque n'atteint pas le taux de succès moyen déploiera de grands efforts pour s'en rapprocher — y compris par l'attribution de ressources complémentaires.

Par ailleurs, il ne fait aucun doute que le gouvernement fédéral use de son pouvoir de dépenser pour encourager certains secteurs de recherche en particulier. Toutefois, comme on peut le constater au tableau 2, les autres fonds déboursés par le gouvernement fédéral — qui proviennent en partie du Ministère fédéral de la Recherche et de la Technologie et en partie de divers autres ministères — ne représentaient pas plus de 20% de toutes les subventions reçues par les établissements d'enseignement supérieur en 1985, soit moins d'un demi-milliard de marks (à peu de chose près ce que les établissements d'enseignement supérieur reçoivent du gouvernement fédéral par

l'intermédiaire de l'Association allemande pour la recherche). En revanche, au cours de cette même année, le gouvernement fédéral a déboursé 10 milliards de marks environ pour les activités de recherche réalisées par les divers instituts de recherche de l'État, par les centres de recherche de la Société Max-Planck (*Max-Planck-Gesellschaft*), par la Société Fraunhofer (*Frauenhofer-Gesellschaft*) et par les entreprises privées.

Jusque dans les années 70, le financement de la recherche par les *Länder* se limitait exclusivement au soutien général des établissements d'enseignement supérieur et à des subventions aux quelques instituts publics de recherche situés sur leur territoire. Mais, dans les années 80, le *Land* de Bade-Wurtemberg entreprit de subventionner la recherche dans ses établissements d'enseignement supérieur, afin de stimuler les chercheurs, d'encourager un nouvel esprit d'émulation et d'amener les établissements à s'intéresser davantage aux nouvelles technologies et autres secteurs de pointe. Depuis lors, plusieurs *Länder* ont suivi cet exemple, si bien que les subventions à la recherche universitaire octroyées par les *Länder* qui, en 1985, ne représentaient que 4,7% des subventions extérieures des universités (tableau 2), doivent aujourd'hui représenter une part bien plus grande.

Aujourd'hui en Allemagne beaucoup se demandent si la parité traditionnelle entre les établissements allemands d'enseignement supérieur subsiste toujours, ou si d'importantes différences en qualité ne sont pas apparues[29]. D'aucuns prétendent que les méthodes de financement de la recherche en Allemagne ont créé de grandes inégalités dans la qualité des systèmes d'enseignement supérieur des divers *Länder*. Mais c'est là une opinion qui relève plutôt de la polémique partisane que de l'analyse sereine des politiques relatives à l'enseignement supérieur.

Mobilité des étudiants et reconnaissance des acquis

Aucun des principaux recueils statistiques publiés en Allemagne sur l'enseignement supérieur[30] ne fournit de données sur le pourcentage d'étudiants qui étudient dans un autre *Land* que celui où ils résident. Les statistiques recueillies par le *Statistischen Bundesamt* (Office fédéral des statistiques) permettraient sans aucun doute de répondre à la question — fréquemment posée aux États-Unis et au Canada — de savoir combien d'étudiants viennent d'un autre *Land* (*State* aux États-Unis ou «province» au Canada) ou d'un autre pays. Cette information ne serait cependant valable que pour les étudiants s'inscrivant pour la première fois, puisqu'une fois inscrits, les étudiants adoptent volontiers la localité de leur université comme nouveau lieu permanent de résidence. Sur la base de divers recoupements des données existantes, on peut avancer sans craindre de trop se tromper que près de 20%

des étudiants poursuivent des études dans un autre *Land* que celui dans lequel ils résidaient immédiatement avant leur première inscription.

Cette information est toutefois sans grand intérêt dans le contexte allemand, puisque, encore une fois, les étudiants allemands ne paient pas de droits d'inscription et ont en principe le droit d'étudier où bon leur semble sur le territoire national. La majorité des étudiants de première année préfèrent toutefois s'inscrire à une université qui ne se trouve pas à plus de 100 km de chez eux[31]. Si l'établissement d'enseignement se trouve près d'une frontière entre *Länder*, la proportion des étudiants venant d'autres *Länder* est supérieure à la moyenne. Environ 25 à 30% des étudiants d'université et environ 12 à 15% des étudiants inscrits dans des *Fachhochschulen* (instituts supérieurs de technologie) profitent de la possibilité qui leur est offerte de changer d'établissement pendant leurs études[32].

Cette mobilité des étudiants entre les *Länder*, en principe illimitée, n'a pas eu pour effet de faire imputer par certains *Länder* les coûts de «places d'études» à d'autres *Länder*. La Cour constitutionnelle fédérale a statué en 1972 — et de façon plus explicite encore en 1976 — que la liberté du choix d'une profession ou d'un métier, qui est un droit inscrit dans la Constitution, ne peut s'exercer pleinement que si le nombre de places d'études offertes dans l'ensemble du territoire de la République fédérale d'Allemagne permet d'accueillir tous les diplômés de l'enseignement secondaire désirant poursuivre des études supérieures et qualifiés pour le faire. Cet impératif d'offrir un nombre suffisante de places d'études vaut pour tous et chacun des *Länder*. Ainsi, la Cour constitutionnelle fédérale imposa-t-elle au *Land* de Bavière, au début des années 70, de cesser de favoriser les étudiants bavarois dans l'admission aux programmes contingentés.

À cet égard, il est intéressant de s'attarder aux chiffres sur la mobilité inter-régionale des étudiants qui figurent dans une analyse récente de la situation d'emploi des diplômés deux ans après la fin de leurs études. Dans cette étude, les «régions» sont des aires géographiques qui ne correspondent pas nécessairement aux territoires des *Land*. Par exemple, 39% des diplômés interrogés ne s'étaient pas déplacés, en ce sens qu'ils travaillaient dans la même région que celle où ils avaient étudié et où ils avaient résidé avant leurs études; 17% avaient étudié dans une autre région que celle où ils demeuraient avant leurs études, mais étaient retournés chez eux pour travailler; seulement 4% des personnes interrogées, ayant étudié dans leur région d'origine, avaient changé de région une fois leurs études terminées; 14% sont allés dans une autre région pour étudier et y ont aussi trouvé du travail; enfin, 26% ont changé de région en commençant leurs études et, de nouveau, pour entamer leur vie professionnelle[33]. Cela signifie que 90% de ceux ayant étudié dans leur région d'origine y ont également entrepris leur carrière, alors que ceux qui n'ont pas étudié à proximité du lieu de résidence de leurs parents ont des comportements

beaucoup plus différenciés. Cette observation n'est pas de nature à inciter le gouvernement d'un *Länder* à laisser à ses voisins le soin d'offrir les places d'études qui pourraient manquer chez lui.

La coordination nationale de la réglementation générale des examens trouve sa justification dans le fait que chaque diplômé de l'enseignement supérieur doit pouvoir changer d'établissement pendant ses études et avoir libre accès aux emplois partout en République fédérale. Certaines restrictions formelles existent, mais elles ne concernent que les secteurs professionnels où les gouvernements sont les principaux employeurs. Il y a néanmoins des zones grises. Par exemple, il n'est pas rare que des enseignants éprouvent des difficultés à faire reconnaître leur diplôme (*Staatsexam*) dans d'autres *Länder*, et cela même si les ministres de l'Éducation et de la Culture des *Länder* émettent des directives d'application générale pour la formation des maîtres du primaire et du secondaire. Et on recommande habituellement aux étudiants qui désirent faire carrière dans l'administration de la justice ou dans l'administration publique de faire au moins la moitié de leurs études dans le *Land* où ils comptent travailler, et peut-être surtout d'y passer l'examen terminal.

QUESTIONS D'ACTUALITÉ

En République fédérale d'Allemagne, on croit généralement qu'il est devenu difficile d'introduire de grandes innovations dans le système d'enseignement supérieur, à cause de la multiplicité des domaines où une concertation est requise et du très grand nombre des organismes de coordination[34].

Un exemple typique est celui du projet de réduction de la durée moyenne des études, un dossier qui avance très lentement[35]. Cela fait des années que tous s'accordent à dire qu'une durée moyenne des études de 7 ans est intolérable, mais on n'est toujours pas parvenu à s'entendre sur les mesures à prendre. Cependant, il ne faut pas y voir l'indice d'une trop grande décentralisation. Il est vrai qu'on a encouragé les établissements d'enseignement supérieur à se différencier davantage et à pratiquer entre eux une saine concurrence, ce qui leur permettrait de jauger plus facilement leurs forces et leurs faiblesses véritables[36]. Mais dès que l'on propose de mettre en pratique des changements importants, on trouve immanquablement un plus grand mérite au maintien de l'uniformité et de l'homogénéité des composantes du système national.

C'est ce qui s'est produit récemment lorqu'on a voulu améliorer l'organisation des études aux cycles supérieurs. En République fédérale d'Allemagne, 70% environ des titulaires d'un premier grade universitaire obtiennent éventuellement un doctorat. Et 10% de ceux qui obtiennent un doctorat demeurent à l'université pour une formation complémentaire. Et pourtant, il n'existe pratiquement pas de programmes ou de facultés d'études supérieures. Comme par le passé, les candidats à un doctorat continuent

d'étudier seuls sous la direction d'un professeur qui agit comme directeur de thèse[37]. Cela fait pourtant des années que l'on recommande d'établir des programmes d'études doctorales dans certains départements, entre autres pour abréger la durée des études menant à l'obtention d'un premier grade[38]. Après des années de négociations au niveau politique, on a finalement consenti à fournir à l'Association allemande pour la recherche (*Deutsche Forschungsgesellschaft*) des fonds qui, à compter de 1990 et pour une période expérimentale de trois ans, permettront d'établir un réseau de facultés ou d'écoles d'études supérieures. Quelque 75 départements ou consortiums de départements des universités allemandes recevront des argents qu'ils pourront consacrer à leurs opérations, à des bourses d'études, à des conférenciers invités, à l'achat d'équipement, etc. Dans l'octroi des fonds, on tiendra compte non seulement de la volonté d'établir des programmes d'études doctorales et de la qualité de la recherche existante, mais également de la mesure dans laquelle des universités sont prêtes à se concerter pour éviter les chevauchements. On cherchera en effet à éviter que plusieurs universités choisissent les mêmes domaines de spécialisation prioritaires.

Le processus d'unification a donné lieu à une autre manifestation de l'attachement des Allemands à l'uniformité de leur système national d'éducation, et cela en dépit de toute l'importance accordée au maintien de l'autonomie des *Länder*. Ainsi, le Conseil des sciences (*Wissenschaftsrat*) a fait clairement comprendre aux «nouveaux *Länder*» que l'octroi de subventions pour le développement futur de leurs établissements d'enseignement supérieur dépendrait pour une bonne part de leur volonté d'adopter le plus rapidement possible les façons de faire que le Conseil recommande habituellement aux *Länder* de la République fédérale d'Allemagne pour ce qui concerne l'organisation des établissements, la gestion du personnel, les ratios enseignants/étudiants, etc. Le Conseil a également «recommandé» aux nouveaux *Länder* de mettre sur pied, pour quelques années, des commissions de restructuration de l'enseignement supérieur composées principalement d'experts indépendants (entendre: experts ne provenant pas des *Länder* de l'ancienne R.D.A.). Pendant quelques années, ces experts auraient pour tâche de réorganiser les départements, de mettre en place des comités de recrutement, etc., responsabilités normalement exercées par les «sénats» des établissements d'enseignement supérieur. Enfin, le Conseil lui-même a créé des commissions chargées d'examiner l'état des diverses disciplines dans les universités et instituts de recherche existants sur le territoire de l'ancienne R.D.A., et de recommander des mesures de restructuration. Il s'agit d'une action de très grande envergure, puisque, selon les experts, la restructuration fera perdre leur emploi à la moitié des universitaires de l'ex R.D.A., et cela même si, de l'avis général, le nombre total des postes de professeur-chercheur devrait demeurer au moins égal à ce qu'il était en 1990.

CONCLUSION

Dans certains domaines, en République fédérale d'Allemagne, la nécessité d'une gestion nationale a toujours été considérée comme allant de soi, notamment pour les questions internationales et l'aide à la recherche. De plus, au cours de la période expansionniste des années 60, le gouvernement fédéral a pu facilement intervenir en enseignement supérieur et y élargir son champ d'action, comme cela s'est d'ailleurs produit dans plusieurs autres pays à la même époque. Cette extension du «pouvoir de dépenser» du gouvernement fédéral n'a pas été sanctionnée légalement, mais lorsque le besoin en était pressant, les lois existantes ont été révisées pour permettre l'octroi de fonds fédéraux.

C'est surtout par souci de maintenir pour tous des «conditions de vie égales», qui est une garantie constitutionnelle, qu'on a mis en place des mécanismes de coordination à l'échelle nationale. Si on compare la gestion nationale de l'enseignement supérieur en Allemagne avec la situation dans d'autres systèmes fédératifs dans le monde, il ressort clairement qu'il est important, pour la République fédérale d'Allemagne, d'assurer un degré relativement élevé d'uniformité des conditions de vie. Autrement dit, on reconnait 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. Même si la réunification n'a pas consolidé la dynamique existant entre la compétence des *Länder* et la coordination à l'échelle fédérale, en revanche doit-on s'attendre vraisemblablement à un maintien de cette dynamique dans un avenir prévisible. Nombre d'Allemands croient profondément qu'une négociation équilibrée s'avère supérieure à n'importe quelle autre instance décisionnelle visible ou invisible.

On pourrait imaginer que l'égalité des conditions de vie pourrait être adéquatement préservée grâce à une coordination minimale touchant les grandes structures et l'organisation générale du système d'enseignement supérieur. Cependant, il existe en Allemagne une volonté bien nette de maintenir l'uniformité dans les conditions d'admissions aux études et dans l'équivalence des diplômes, et cela en raison de la tradition de normes et droits universels attachés à la réussite d'examens officiels et à l'obtention de grades universitaires. En outre, pendant l'expansion des années 60 et 70, les politiques relatives à l'organisation générale et aux niveaux de ressources ont été conçues de telle sorte que l'égalité d'accès aux études et les standards de qualité puissent être maintenus le plus également possible dans tous les *Länder* de la République fédérale d'Allemagne. Enfin, la tendance favorable au maintien de l'uniformité a été encore renforcée par les contestations étudiantes de la fin des années 60 et par les réformes des universités qui ont suivi. Une grande variété de

propositions de réforme ont alors été faites concernant les programmes d'études, les structures décisionnelles, la gestion du corps professoral, etc., lesquelles ont été à l'origine d'une avalanche de projets de lois dans chacun des *Länder*. On a craint que si chaque *Land* adoptait ses propres lois et réglements, le système d'enseignement deviendrait en peu de temps hétérogène et que, conséquemment, la mobilité des personnes en serait entravée et le maintien de «conditions de vie égales» menacé.

En République fédérale d'Allemagne, le gouvernement fédéral n'est seul responsable de la gestion nationale que dans les quelques domaines où il intervient de manière spéciale. La plupart des interventions fédérales se font plutôt dans le cadre de «fonctions conjointes» impliquant les deux ordres de gouvernement également, comme le prévoit la Constitution. Ainsi, le financement des immobilisations, l'aide aux étudiants — principalement à la charge du gouvernement fédéral — et l'aide à la recherche universitaire sont gérés dans ce cadre. Cela est également vrai pour ce qui concerne la planification de l'organisation générale et des niveaux de ressources. Toutefois, il n'est pas rare que la coordination de l'enseignement supérieur au plan national soit le fait des *Länder* entre eux, le rôle du gouvernement fédéral étant alors consultatif. Cette coopération entre *Länder* existait avant 1969, lorsqu'un amendement constitutionnel vint élargir le champ des «fonctions conjointes» des deux ordres de gouvernement dans les domaines de la planification et du financement de l'enseignement supérieur. Elle prit une nouvelle vigueur après 1976, lorsque les *Länder* entreprirent de limiter le rôle du gouvernement fédéral dans la gestion de l'enseignement supérieur au plan national.

Au cours des années 80, la coordination à l'échelle nationale sembla entrer en déclin, en raison du fait que les ressources cessèrent pratiquement d'augmenter et que le climat était plutôt à l'encouragement des initiatives individuelles des établissements. Mais, en réalité, on continua d'accorder une grande importance à la concertation nationale, comme le démontrent le projet de création de facultés d'études supérieures et l'orientation des politiques concernant l'enseignement supérieur dans les «nouveaux *Länder*», telles qu'élaborées depuis la réunification de l'Allemagne au cours de l'automne de 1990.

En Allemagne, on s'est livré à un véritable numéro d'équilibriste en décentralisant le financement et la supervision des établissements d'enseignement supérieur tout en mettant en place de puissants mécanismes de coordination nationale. Cela a permis de bien répartir à travers le pays entier les ressources consacrées à l'enseignement et à la recherche tout en maintenant partout de hauts standards de qualité. L'Allemagne a peut-être mieux réussi en cela que tout autre grand pays industrialisé. Il est vrai, en revanche, que les mécanismes de coordination nationale sont devenus un sérieux obstacle pour toute réforme de grande envergure. On ne doit pas douter qu'il nous faudra

rechercher de nouveaux mécanismes qui favoriseront davantage l'innovation tout en étant compatibles avec le principe du maintien de conditions de vie égales.

NOTES

1. Au mois de juin 1981, le *International Council for Educational Development* et le *Aspen Institute for Humanistic Studies* organisèrent ensemble un séminaire intitulé: «The Management of Higher Education Systems: Federal, State, and Institutional».
2. Michael Bothe et coll. ont essayé — et leur tentative est intéressante à plusieurs points de vue — de présenter une vue d'ensemble de la gestion nationale et du rôle qu'y jouent les agences fédérales. Voir: Michael Bothe et coll., *Die Befugnisse des Gesamtstaates im Bildungswesen* (Les attributions de l'État central dans le domaine de l'éducation), Série Bildung und Wissenschaft, no 9, Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Bonn, 1976.
3. Pour ce qui concerne la période antérieure aux années 80, voir: Ulrich Teichler, *Higher Education in the Federal Republic of Germany*, Centre for European Studies, Graduate School et University Centre of the City University of New York, et Wissenschaftliches Zentrum für Berufs- und Hochschulforschung der Gesamthochschule Kassel, New York and Kassel, 1986 (Chapitre III: Federal Systems of Higher education — The Case of the Federal Republic of Germany).
4. Voir: Hansgert Peisert et Gerhild Framhein, *Systems of Higher Education: Federal Republic of Germany*, International Council for Educational Development, New York, 1978, pp. 25-84.
5. Id., pp. 29-46. Voir également les récentes études d'ensemble suivantes: Max-Planck-Institute for Human Development, *Between Elite and Mass Education: Education in the Federal Republic of Germany*, State University of New York Press, Albany, New York, 1983 (chapitre 12); Aylâ Neusel et Ulrich Teichler, éd., *Hochschulentwicklung seit den sechziger Jahren*, Beltz, Weinheim et Basel, 1986; Ludwig Gieseke, *Into the Future by Tradition*, Inter Nationes, Bonn, 1987; Christoph Oehler, *Hochschulentwicklung in der Bundesrepublik seit 1945*, Campus, Francfort et New York, 1989; Dietrich Goldschmidt, «Hochschulpolitik 1945-1989», dans *Die Bundesrepublik Deutschland*, éd. par W. Benz, vol. 1, Fischer, Francfort, 1989, pp. 354-389; Christoph Fueher, *Schools and Institutions of Higher Education in the Federal Republic of Germany*, Inter Nationes, Bonn, 1989; Ulrich Teichler, éd., *Das Hochschulwesen in der Bundesrepublik Deutschland*, Deutscher Studien Verlag, Weinheim, 1990; Hansgert Peisert et Gerhild Framhein, *Das Hochschulsystem in der Bundesrepublik Deutschland*, Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Bonn, 1990; Barbara Kehm et Ulrich Teichler, «Higher Education in the Federal Republic of Germany», dans *The Encyclopedia of Higher Education*, éd. par Burton R. Clark et Guy Neave, Pergamon Press, Oxford, 1992; Beate Krais et Jens Naumann, «Higher Education in the Federal Republic of Germany», dans *International Higher Education: An Encyclopedia*, éd. par Philip G. Altbach, Garland, New York, 1991, pp. 685-709.

Voir également l'imposante bibliographie sur l'enseignement supérieur en Allemagne assemblée par Albert Over: *Die deutschsprachige Forschung über Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland: Eine kommentierte Bibliographie, 1965-1985*, K. G. Saur, Munich, 1988.

6. Voir: Secrétariat de la *Staendige Konferenz der Kultusminister des Länder in der Bundesrepublik Deutschland* (Conférence permanente des ministres de l'Éducation et de la Culture des *Länder* de la République fédérale d'Allemagne), *The Educational System in the Federal Republic of Germany*, Office allemand d'échanges universitaires, Bonn, 1982, pp. 9-12.
7. Voir: Ludwig Huber, «Überregionale Selbstverwaltungsorganisationen» (Organismes suprarégionaux ayant une autonomie administrative), dans *Enzyklopaedie Erziehungswissenschaft* (Encyclopédie des sciences de l'éducation), vol. X, éd. par Ludwig Huber, Klett-Cotta, Stuttgart, 1983, pp. 694-698.
8. Voir: Joachim Nettelbeck, «Forschung an Hochschulen» (La recherche dans les établissements d'enseignement supérieur), dans *Das Hochschulwesen in der Bundesrepublik Deutschland* (L'Enseignement supérieur en République fédérale d'Allemagne), éd. par Ulrich Teichler, Deutscher Studien Verlag, Weinheim, 1990, pp. 211-235.
9. Rolf Berger, *Zur Stellung des Wissenschaftsrates bei der wissenschaftspolitischen Beratung von Bund und Ländern* (Politique scientifique recommandée à l'État fédéral et aux *Länder* par le Conseil des sciences), Nomos, Baden-Baden, 1974.
10. Peisert and Framhein, *Systems of Higher Education*, pp. 40-45.
11. Bund-*Länder*-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsfoerderung (BLK), *Zwischenbilanz «Fünf Jahre Modellversuch im Hochschulbereich»* (Projet-pilote de cinq ans dans l'enseignement supérieur), Bonn, 1977.
12. Voir les versions révisées publiées en 1986, *Loi-cadre de l'enseignement supérieur*, Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Ministère fédéral de l'Éducation et des Sciences), Bonn.
13. Ce type particulier d'établissement d'enseignement supérieur offre une formation hautement technique axée en particulier sur les domaines suivants: génie, économie, travail social, agriculture et design. Voir l'aperçu du rôle des *Fachhoschschulen* dans *Studies at Fachhochschulen*, Office allemand pour les échanges universitaires, éd., Bonn, 1982; Wolfgang Mönikes, *More Practice for Future Profession: The Fachhochschulen in the Federal Republic of Germany*, Inter Nationes, Bonn, 1988; Ulrich Teichler, *The First Years of Study at Fachhochschulen and Universities in the Federal Republic of Germany*, *Werkstattberichte* no 28, Wissenschaftliches Zentrum für Berufs- und Hochschulforschung der Gesamthochschule, Kassel, 1990. Voir aussi les sections pertinentes dans Ulrich Teichler, *Changing Patterns of the Higher Education System*, J. Kingsley, Londres, 1988; Claudius Gellert, «Alternatives to Universities in Higher Education», Rapport national de la République fédérale allemande, ronéo., OCDE, Paris, 1989.
14. Voir Aylâ Neusel et Ulrich Teichler. «Comprehensive Universities: History, Implementation Process and Prospects», dans *The Complete University*, éd. par Harry

Hermanns, Ulrich Teichler et Henry Wasser, Schenkman, Cambridge, Mass., 1983, pp. 175-195.

15. Voir l'analyse du travail des commissions de réforme des études et de leur incidence au niveau fédéral et à celui des *Länder* par Norbert Kluge et Aylâ Neusel, «Studienreform in den Ländern», Studien zu Bildung und Wissenschaft des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft no 4, Bock, Bad Honnef, 1984; Ulrich Schreiterer, *Poltische Steuerung des Hochschulsystems*, Campus, Francfort et New York, 1989.
16. Pour un aperçu des méthodes de planification de l'enseignement supérieur, voir: Hans Brinkmann, «Quantitative und strukturelle Planung des Hochschulwesens», dans Huber, éd., *op. cit.*, pp. 253-264; Wolff-Dietrich Webler, «Forschung und Hochschulpolitik und -planung des Staates, der Verbände und sozialer Bewegungen», dans *Forschungsgegenstand Hochschule*, éd. par Dietrich Goldschmidt, Ulrich Teichler et Wolff-Dietrich Webler, Campus, Francfort et New York, 1984, pp. 233-274; Oehler, *op. cit.*
17. Bund-*Länder*-Kommission für Bildungsplanung (BLK), *Bildungsgesamtplan* (Plan général de l'éducation), 2 vol., Klett, Stuttgart, 1973-1974.
18. Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Ministère fédéral de l'Éducation et des Sciences), *Strukturprobleme des Bildungssystems im Bundesstaat* (Problèmes structurels du système d'éducation dans l'État fédéral), Bonn, 1978.
19. Dorothee Wilms, *Differenzierung und Wettbewerb im Hochschulsystem* (Diversité et concurrence en enseignement supérieur), Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Ministère fédéral de l'Éducation et des Sciences), Bonn, 1983; voir aussi Wissenschaftsrat (Conseil des sciences), «Empfehlungen zum Wettbewerb im deutschen Hochschulsystem» (Recommandations sur la concurrence dans l'enseignement supérieur allemand), Cologne, 1985.
20. Voir: Thomas Finkenstaedt, «Lehre und Studium» (Enseignement et études supérieures), dans *Das Hochschulwesen in der Bundesrepublik Deutschland* (L'Enseignement supérieur en République fédérale d'Allemagne), Ulrich Teichler, éd., Deutscher Studien Verlag, Weinheim, 1990, pp. 153-177.
21. Voir également la critique formulée par Olaf McDaniel, Pierre Gauye et Jacques Guin, «Government and Curriculum Innovation in the Federal Republic of Germany», dans *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*, éd. par Frans A. van Vught, J. Kingsley, Londres, 1989, pp. 125-142.
22. Depuis le début des années 80, le gouvernement fédéral n'a attribué aucune bourse pour les étudiants du cycle supérieur.
23. Voir l'aperçu de la nomenclature des programmes d'études et des grades dans *Degree courses at Institutions of Higher Education in the Federal Republic of Germany*, Deutscher Akademischer Austauschdienst, Bock, Bad Honnef, 1988.
24. Voir: Norbert Kluge et Aylâ Neusel, *op. cit.*, p. 149-150.
25. *Id.*, pp. 136-148.
26. Pour ce qui est des aspects juridiques de la gestion de l'enseignement supérieur, voir Christian Flaemig et coll., éd., *Handbuch des Wissenschaftsrechts* (Manuel de droit de l'enseignement supérieur), 2 vol., Springer, Berlin, 1982.

27. Peisert et Framhein, *Das Hochschulsystem in der Bundesrepublik Deutschland* (Le système d'enseignement supérieur en République fédérale d'Allemagne), *op. cit.*, p. 29.
28. Voir l'analyse de David M. Cameron dans «L'Enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs. Canada», publiée dans ce volume.
29. Voir Ulrich Teichler, «Higher Education Quality and the World of Work», dans *Proceedings of the Second International Conference on Assessing Quality in Higher Education*, éd. par Trudy W. Banta et coll., Centre for Assessment Research and Development, Knoxville, Tennessee, 1990, pp. 135-152; voir également l'aperçu sur la qualité de la recherche dans Hans-Dieter Daniel et Rudolf Fisch, éd., *Evaluation von Forschung* (Évaluation de la recherche), Universitätsverlag Konstanz, Constance, 1988.
30. Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Ministère fédéral de l'Éducation et des Sciences), *Données de base et données sur l'organisation générale, 1990/1991*, Bonn, 1991; Michael Leszczensky et Bastian Filaretow, *HIS Ergebnisspiegel 1990*, HIS GmbH, Hanovre, 1990.
31. Voir les données sur le comportement des étudiants dans Tino Bargel et coll., *Studiensituation und studentische Orientierungen an Universitäten und Fachhochschulen* (La situation des étudiants et leurs orientations dans les universités et les instituts supérieurs de technologie), Bock, Bad Honnef, 1988; Ulrich Teichler et coll., *Hochschule — Studium — Berufsvorstellungen* (Établissement d'enseignement supérieur — Programme d'études — Choix de carrière), Bock, Bad Honnef, 1987; Leszczensky et Filaretow, *op. cit.*
32. Leszczensky et Filaretow, *op. cit.*, pp. 308-309.
33. Ulrich Teichler et Helmut Winkler, éd., *Der Berufsstart von Hochschulabsolventen* (Les débuts professionnels des diplômés de l'enseignement supérieur), Bock, Bad Honnef, 1990, pp. 44-46.
34. Il existe des travaux récents sur les politiques de l'enseignement supérieur, dont en particulier: Wissenschaftstrat (Conseil des sciences), «Empfehlungen des Wissenschaftsrates zu den Perspektiven der Hochschulen in den 90er Jahren» (Recommandations du Conseil des sciences quant aux établissements d'enseignement supérieur dans les années 90), Cologne, 1988; Westdeutsche Rektorenkonferenz (Conférence des recteurs de la République fédérale d'Allemagne), «Die Zukunft der Hochschulen: Überlegungen für eine zukunftsorientierte Hochschulpolitik (L'Avenir des établissements d'enseignement supérieur. Réflexions pour une politique de l'enseignement supérieur tournée vers l'avenir), Bonn, 1988.
35. Sur la durée des études, voir Peisert et Framhein, *Das Hochschulsystem in der Bundesrepublik Deutschland* (Le système d'enseignement supérieur en République fédérale d'Allemagne), *op. cit.*, pp. 57-62; voir aussi Wissenschaftsrat (Conseil des sciences), «Empfehlungen zur Struktur des Studiums» (Recommandations sur l'organisation des programmes d'études supérieures), Cologne, 1986, et *Studienzeiten auf dem Pruefstand* (La durée des études au banc d'essai), Hochschul-Informations System GmbH, Hanovre, 1988.
36. Voir les aperçus donnés par la Conférence des Recteurs (Westdeutsche Rektorenkonferenz) dans *Differenzierung und Wettbewerb im Hochschulbereich*

(Diversité et concurrence dans le système de l'enseignement supérieur), Bonn, 1984, et dans *Leistungsbeurteilung und Leistungsvergleich im Hochschulbereich* (Évaluation et comparaison des performances dans le système d'enseignement supérieur), Bonn, 1989.

37. Voir: Hanno Hertz, *Studium nach dem Studium* (Les études après les études), Bock, Bad Honnef, 1987; Rolf Holtkamp, Karin Fischer-Bluhm et Ludwig Huber, *Junge Wissenschaftler an der Hochschule* (Les jeunes scientifiques dans les établissements d'enseignement supérieur), Campus, Francfort et New York, 1986.

38. Voir par exemple: Wissenschaftsrat (Conseil des sciences), «Empfehlungen zur Struktur des Studiums (Recommandations sur l'organisation des programmes d'études supérieures), *op. cit.*

L'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs: la Belgique

Ignace Hecquet

LE FÉDÉRALISME EN BELGIQUE[1]

Un peu d'histoire

En organisant le transfert de l'ensemble des compétences en matière d'enseignement aux Communautés, la révision constitutionnelle de 1988 a marqué, du point de vue de l'objet de ce colloque, une étape essentielle du processus — encore inachevé — de fédéralisation de l'État belge. Les lois de janvier 1989 relatives aux finances et à la capacité fiscale des Communautés et des régions représentent des jalons importants de ce processus, s'il est vrai qu'il n'y pas de fédéralisme effectif dans un état sans une réelle autonomie financière des entités qui le composent.

Ces étapes ont été l'aboutissement de près de 20 ans de construction législative, précédée de deux autres révisions constitutionnelles (1970 et 1978), ponctuée de multiples rebondissements, en fonction de l'évolution du poids respectif et des stratégies des forces politiques en présence[2]. Cet édifice législatif péniblement constitué repose lui-même sur plusieurs décennies d'affirmation progressive — ou de réaffirmation[3] — de l'identité des communautés et des régions.

La Constitution de 1831, votée 6 mois après la conquête de l'Indépendance, faisait de la Belgique un État unitaire, bourgeois et francophone. Au cours du 19ème siècle, la société belge s'est progressivement structurée autour de «trois mondes parallèles et englobants»[4]: les mondes catholique, libéral et, plus tard, à la faveur notamment du suffrage universel et du système de représentation proportionnelle, socialiste. Autour de chacun des trois partis, gravitent, encore aujourd'hui, syndicats, mutuelles, coopératives, presse, associations culturelles et sportives.

En réaction à la classe francophone gouvernante et à l'existence du français comme seule langue officielle, un mouvement d'affirmation culturelle et

linguistique apparaît dès le 19ème siècle en Flandre. Le suffrage universel, introduit en 1919, donne au peuple flamand la conscience de son nombre et donc de son poids politique réel. Les régions linguistiques sont créées en 1921 et les lois de 1932 viennent renforcer leur personnalité.

À son tour, consciente du processus de minorisation politique et économique dans lequel elle est engagée depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la Wallonie cherche à affirmer son identité. À Bruxelles, capitale qui s'est «francisée» au fil du temps suite à l'afflux des Wallons et à l'immigration d'une population étrangère nombreuse, l'affrontement entre francophones et néerlandophones se cristallise principalement autour des problèmes d'exercice des droits de la minorité néerlandophone et de l'élargissement des limites territoriales, revendiqué par les francophones.

La poussée électorale des partis dits «communautaires», jointe aux tensions croissantes au sein même des partis traditionnels en fonction de l'appartenance linguistique de leurs membres, précipite l'acceptation d'une solution de type fédéral comme seul moyen de sortir de l'impasse, sans rompre l'unité territoriale du pays et des institutions. Déjà, en 1970, le premier ministre déclarait au Parlement que «L'État unitaire, tel que les lois le régissent encore dans ses structures et son fonctionnement, est dépassé par les faits» (déclaration du Premier-ministre au Parlement, le 18 février 1970).

La Belgique des communautés et des régions

Le graphique de l'annexe 1 précise, pour chacun des niveaux de pouvoir, les institutions de la Belgique actuelle. La carte de l'annexe 2 illustre comment la structure des communautés et des régions s'inscrit sur le territoire national[5].

La Belgique compte 4 régions linguistiques: aux trois régions unilingues de langue néerlandaise, française et allemande, s'ajoute la région bilingue de Bruxelles-capitale. Cette division selon un critère linguistique commande toute la structure interne de la Belgique.

Le schéma ci-dessous établit le lien entre régions linguistiques, régions et communautés.

Régions
- flamande: région de langue néerlandaise
- wallonne: régions de langue française et allemande
- Bruxelles-capitale: région bilingue de Bruxelles-capitale

Communautés
- française: région de langue française et région bilingue de Bruxelles-capitale
- flamande: région de langue néerlandaise et région bilingue de Bruxelles-capitale
- germanophone: région de langue allemande

Du point de vue de la répartition des compétences entre les trois niveaux de pouvoir — État, Communautés et Régions — le Législateur a opté pour un système de dévolutions exclusives, avec cependant quelques exceptions de compétences partagées et de compétences concurrentes; ainsi qu'il sera examiné plus loin, la recherche scientifique constitue un de ces exemples de compétence non exclusive. Par ailleurs et en attendant que le problème soit réglé dans le cadre de la «troisième phase de réforme de l'État» (qui figure en première place au calendrier politique de ce printemps 1991), la compétence «résiduelle» relève de l'État central.[6]

Les trois niveaux de pouvoir se trouvent sur un plan d'égalité du point de vue de la hiérarchie des décisions prises: le décret communautaire ou régional a même valeur juridique que la loi de l'État central. Chaque niveau de pouvoir agit à sa totale discrétion dans sa zone de compétence. Une Cour d'arbitrage est investie du rôle de solutionner les conflits éventuels.

Avant d'aborder le champ des compétences matérielles dévolues à chacun des niveaux, il est utile de souligner un trait particulier du fédéralisme belge, appelé l'«asymétrie»: une disposition constitutionnelle, votée en 1980, a en effet confié aux institutions de la Communauté flamande l'exercice des compétences dévolues à la Région flamande. L'éventualité d'une telle fusion dans le cas des institutions régionales wallonnes et communautaires francophones est régulièrement évoquée; cette éventualité a pris un regain d'actualité — on le verra plus loin — à la faveur des difficultés budgétaires rencontrées, dès 1990, par la Communauté française pour financer son système d'enseignement.

Dans un souci de simplification, on dira que les compétences des communautés font référence au critère d'appartenance à un groupement humain, alors que celles des régions font davantage appel à la notion de localisation géographique.

La Communauté s'est vue ainsi reconnaître six domaines de compétences: (a) les matières culturelles; (b) l'enseignement; (c) l'emploi des langues; (d) les matières «personnalisables»; (e) la coopération; (f) la recherche scientifique, cette dernière en tant que compétence accessoire liée à l'exercice des 5 autres domaines.

Cette notion de matières personnalisables découle du principe selon lequel l'autonomie communautaire doit couvrir tous les domaines d'application individuelle; les matières personnalisables s'opposent ainsi aux matières localisables, qui, comme on vient de le noter, relèvent de la compétence de la région.

Du point de vue de la compétence en matière d'enseignement — matière qui nous intéresse particulièrement ici — l'État central s'est réservé l'exercice de trois compétences: la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, les

conditions minimales pour la délivrance des diplômes, ainsi que le régime des pensions (du personnel).

Dans le contexte de cette société belge «cloisonnée» selon de multiples clivages, et au vu plus particulièrement de l'existence d'une pluralité de réseaux d'enseignement (libre, officiel, et à l'intérieur de ce dernier, d'État, provincial et communal), cette dévolution de la compétence de l'enseignement aux communautés a été entourée d'un luxe de garanties, constitutionnelles et légales, visant à maintenir le climat de «paix scolaire» acquis lors du pacte de 1959: respect de la liberté de créer des écoles, respect de la liberté du choix de l'école.

En ce qui concerne les compétences dévolues aux régions, elles touchent principalement à l'aménagement du territoire, l'environnement, le logement, l'eau, l'énergie et l'économie, l'exercice de ces deux dernières compétences étant cependant assorti de nombreuses exceptions au profit de l'État central; en outre, les régions sont compétentes pour l'organisation et l'exercice de la tutelle ordinaire sur les provinces et les communes.

Enfin, l'État central s'est principalement réservé l'exercice des compétences en matière de politique économique, monétaire et fiscale, de justice et défense nationale, de sécurité sociale, pensions et santé publique: sans oublier le pouvoir résiduel et les compétences qui lui ont été restrictivement dévolues dans les matières communautaires et les matières régionales.

Le financement des communautés et des régions

Le vote des lois de janvier 1989 relatives au financement et au régime patrimonial des communautés et des régions a été déterminante pour le transfert effectif des compétences dévolues l'année précédente. La masse budgétaire ainsi transférée a représenté quelque 610 milliards de francs belges, soit 31% du budget global de l'État belge, une proportion qui , à la veille de l'entrée en vigueur de cette loi, n'était que de 7%. Dans ce total de 610 milliards, le seul poste de l'enseignement représentait 291 milliards de FB, soit 48%.

Si le système fédéral belge apparait complexe pour la majorité des citoyens belges, que dire alors des mécanismes destinés à assurer aux entités décentralisées les ressources fiscales nécessaires à l'exercice de leurs compétences! En bref, les révisions constitutionnelles de 1988 et la loi de 1989 ont opté pour un système combinant des impôts spécifiques et des ristournes d'impôt national, ces ristournes se faisant en principe en fonction du montant des impôts levés dans les régions; certains mécanismes de solidarité sont prévus et une période transitoire de 10 ans a été fixée afin d'assurer une continuité entre le système en vigueur en 1989 et l'atteinte d'un régime de croisière.

Dans le cas particulier du financement de l'enseignement, la Loi de janvier 1989 a transféré à chacune des communautés, un ensemble de ressources, sur

base de la situation budgétaire existante avant le transfert (1987); la partie récurrente de ces ressources provient d'une partie des recettes de la taxe à la valeur ajoutée (T.V.A.), d'un pourcentage des recettes de l'impôt sur les personnes physiques (I.P.P.), ainsi que d'nn crédit destiné à financer les étudiants étrangers (ce point est abordé plus loin dans ce chapitre). Le montant et l'évolution de cette partie des recettes de la T.V.A. n'est pas fonction du volume de ces dernières, mais des dépenses encourues par l'État central l'année de référence, ainsi que de l'inflation et du facteur démographique au cours d'une période transitoire. En régime de croisière, et en vue de maintenir le principe d'égalité de traitement de l'enfant au nord et au sud du pays, la répartition entre les communautés se fera, selon des critères objectifs encore à définir, en fonction du nombre d'élèves.

Remarquons que les Communautés sont entièrement libres d'affecter comme bon leur semble ces transferts dans le cadre de leur budget, et donc d'affecter à l'enseignement leurs autres ressources fiscales et non fiscales, ou de recourir à l'emprunt.

L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DANS LA BELGIQUE FÉDÉRALE

La structure générale de l'enseignement supérieur

En Belgique, comme aux Pays-Bas et en Allemagne, l'enseignement supérieur a toujours été structuré en deux grands types d'établissement: d'une part, les universités et institutions assimilées, d'autre part des établissements à vocation plus professionnelle et technique, que l'on a pris l'habitude, pour les distinguer des premiers, d'englober sous le nom d'enseignement supérieur non universitaire.

L'enseignement universitaire est réglé principalement par deux lois:

- la loi du 11 septembre 1933 sur la protection des titres d'enseignement supérieur,
- les lois coordonnées sur la collation des grades académiques et le programme des examens universitaires.

C'est une loi de 1970 qui a fixé la division actuelle de l'enseignement supérieur en trois secteurs, en fonction de la finalité des études:

- l'enseignement universitaire, axée sur la formation théorique, en liaison avec la recherche,
- l'enseignement supérieur de type long (4 ans d'études au moins), de niveau universitaire, privilégiant une formation scientifique et technique de haut niveau, mais davantage orientée sur l'application,

- l'enseignement supérieur de type court, plus directement centré sur les besoins immédiats des professions.

Conformément au principe constitutionnel de la liberté de l'enseignement évoqué supra et de même que pour les autres niveaux d'enseignement, les établissements d'enseignement supérieur appartiennent, du point de vue de l'autorité dont ils relèvent, à l'un des trois réseaux suivants:

- le réseau d'État, transféré en 1989 aux communautés,
- le réseau relevant des provinces ou des communes, appelé réseau officiel subventionné,
- le réseau libre, regroupant les établissements dépendant de personnes juridiques privées, le plus souvent de confession catholique; pour être admis au subventionnement public et délivrer des titres reconnus, ces établissements doivent se conformer aux dispositions légales et réglementaires[7].

On notera que l'État central est resté le «pouvoir organisateur» d'un seul établissement d'enseignement supérieur, bilingue: l'École royale militaire. Par ailleurs, faisant usage d'une disposition prévue lors de la dernière révision constitutionnelle, la Communauté flamande a délégué ses compétences en tant que pouvoir organisateur de son réseau à un «Conseil autonome de l'enseignement communautaire», à l'exclusion cependant de ses deux institutions universitaires.

Enfin, et jusqu'à présent la «communautarisation» de l'enseignement n'a pas encore sensiblement modifié cet état des choses, les enseignements supérieurs universitaire et non universitaire se distinguent entre eux par plusieurs traits importants, notamment:

- le mécanisme de financement (ceci sera abordé plus loin dans la partie traitant du financement de l'enseignement supérieur),
- le statut des enseignants,
- les modalités de contrôle de la Communauté (auparavant l'État) sur les divers aspects de la gestion des établissements.

Le tableau de l'annexe 3 présente la carte universitaire belge, ainsi que les chiffres récents de population relatifs aux trois secteurs de l'enseignement supérieur, au nord et au sud du Pays.

Des spécificités communautaires naissantes

On l'aura compris, le problème de l'enseignement a constitué, dès l'origine, un domaine particulièrement sensible de la vie politique belge, à la fois pour des raisons idéologiques (la liberté d'enseignement) et linguistiques (l'emploi des

langues dans un territoire donné). L'enseignement supérieur, et plus particulièrement l'Université, canal de sélection des élites, a plusieurs fois été la caisse de résonance, parfois même le fusible de la crise communautaire. Se limitant à deux exemples, on citera ici le climat de passion qui a caractérisé au lendemain de la première guerre mondiale le passage de l'Université de Gand de l'unilinguisme français au bilinguisme, et enfin à l'unilinguisme néerlandais; plus récemment, ce fut la revendication flamande des «Wallons dehors» (ndlr: du territoire flamand) de l'Université Catholique de Louvain, qui aboutit en 1968 et trouva sa solution dans la prise en charge par l'État du transfert de la section française de cette université en Wallonie, et la création d'une université flamande à Bruxelles, par dédoublement de l'Université Libre de Bruxelles.

Sur le plan de la gestion du système d'enseignement supérieur, la sensibilité communautaire a eu l'occasion de s'affirmer progressivement. Au niveau de l'Exécutif, c'est en 1939 qu'intervient la subdivision linguistique au sein du Ministère de l'Instruction publique. En 1961, le Ministère de l'Éducation nationale se voit scindé en deux ministères, alors qu'en 1980, ces deux ministres nationaux cèdent une partie — réduite — de leurs compétences à deux ministres communautaires. La révision de 1988 marque la disparition de tout ministère national de l'Éducation.

Cette division sur une base linguistique se retrouve au sein des structures consultatives prévues dans le cadre de la loi de 1970 sur l'organisation de l'enseignement supérieur: tant en ce qui concerne le Conseil permanent de l'enseignement supérieur (composé de Recteurs des institutions universitaires, des Présidents et vice-présidents des conseils supérieurs et de représentants de l'administration) que les sept conseils supérieurs spécifiques à chaque filière d'enseignement (technique, économique, agricole, social, paramédical, pédagogique et artistique). Les deux Conseils permanents se réunissent ensemble pour traiter des problèmes d'intérêt national.

Il existe, encore aujourd'hui, un organisme consultatif national chargé notamment d'organiser la concertation interuniversitaire entre les institutions, l'État et les divers secteurs de la vie économique et sociale: le Conseil National de la Politique Scientifique (C.N.P.S.). Mais, dès le début des années 1980, chacune des deux grandes communautés s'est dotée d'un conseil chargé d'organiser la concertation interuniversitaire: d'abord le «Vlaams Interuniversitair Raad» (V.L.I.R.), ensuite le Conseil Interuniversitaire de la Communauté Française (C.I.U.F.). À la différence des conseils supérieurs mentionnés ci-dessus, ces deux organismes ont présenté dès le départ des traits juridiques et des modalités d'organisation assez différents.

De nouvelles chances pour la planification?

Comme la plupart des systèmes d'enseignement supérieur des pays industrialisés, l'enseignement supérieur belge a connu ses «Golden Sixties». Dans le secteur universitaire, cette période se marqua notamment par le vote des «lois d'expansion» et d'une loi accordant des subventions aux institutions pour leur permettre de mettre sur pied des équipements et services sociaux en faveur de leurs étudiants (logements, restaurants, etc.).

Après 1975, la crise économique a relégué à l'arrière-plan les problèmes de finalités, de structure et d'accès, au profit de préoccupations d'économies budgétaires à court terme. Le dernier document qui s'est essayé à repenser globalement l'Université et sa place dans le système d'enseignement supérieur date de 1976: c'est «une nouvelle stratégie universitaire» proposée par le Conseil National de la Politique Scientifique (C.N.P.S). Au plan législatif, les seules modifications ont toujours été introduites dans le cadre de lois budgétaires et d'arrêtés-royaux pris en vertu de «pouvoirs spéciaux».

Cette «non-politique de l'enseignement universitaire», comme le notait en 1983 un sociologue[8], ne peut toutefois pas être entièrement mise sur le compte de la dégradation des finances de l'État. Ici encore, comme le note le rapport (encore provisoire) préparé dans le cadre de l'examen actuellement mené par l'O.C.D.E. de la politique d'enseignement de la Belgique, «l'action politique en matière d'enseignement est limitée et n'est possible qu'à la seule condition de ne pas toucher à deux équilibres fragiles, à savoir l'équilibre linguistique et l'équilibre en matière philosophique»[9]. Tout essai de réforme sur le fond introduit à l'initiative des pouvoirs publics au cours des 15 dernières années a généralement avorté, par peur de mettre en danger ces équilibres.

Le fait pour chaque communauté d'être aujourd'hui maître de sa politique d'enseignement laisse-t-il augurer le point de départ d'initiatives nouvelles de la part des pouvoirs publics, en concertation avec les institutions d'enseignement supérieur et les milieux éducatifs?

Il est évidemment prématuré de se prononcer. Du côté de la Communauté flamande, on mentionnera l'existence récente d'un projet ambitieux de décret sur l'enseignement universitaire portant sur la mission, la localisation précise des filières d'études dans les diverses institutions, les règles d'accès et de délivrance des diplômes, le statut et les rémunérations du personnel, le contrôle de la qualité des activités, les mécanismes de financement et de contrôle[10]. Les initiative prises jusqu'ici dans la Communauté française ont été plus circonscrites quant à leur objet: octroi de l'autonomie aux institutions universitaires dont la Communauté a la responsabilité, statut du chercheur, mesures en faveur du financement de la recherche, plus particulièrement.

LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Les principes généraux

Bien que tous deux liés au nombre d'étudiants, le système de financement appliqué aux universités et institutions assimilées est sensiblement différent de celui qui régit l'enseignement non-universitaire.

Dans ce dernier cas, la formule fait appel à des normes permettant de calculer pour chaque établissement des charges d'enseignants à temps plein, le calcul de celles-ci étant elles-mêmes fonction du nombre et de la taille des sections d'études. Les mécanismes sont différents selon qu'il s'agit de l'enseignement de type long ou de celui de type court[11]. Par ailleurs, les pouvoirs publics assurent directement lui-même le paiement des rémunérations aux diverses catégories de personnel, que l'établissement relève de la Communauté ou soit subventionné.

En ce qui concerne l'enseignement universitaire, le système de financement encore en vigueur aujourd'hui dans les deux communautés est celui qu'a consacré la Loi de juillet 1971. Que l'institution soit officielle ou libre, son allocation annuelle de base est calculée en fonction du nombre d'étudiants, selon des conditions précises de prise en compte: de nationalité, de titre d'accès, de caractéristiques du programme d'études. Le montant de la subvention, allouée par tête d'étudiant, est pondéré selon la filière d'études et est en principe indexé chaque année pour tenir compte de l'évolution des rémunérations et de l'indice général des prix. Enfin, l'application de cette formule générale s'opère dans la limite de «nombres-plancher» et de «nombres-plafond», par application du principe des coûts fixes et des économies d'échelle.[12]

Les mérites attendus de cette loi, votée dans un contexte budgétaire encore favorable, étaient principalement la transparence de la formule — un critère important dans le contexte belge — une meilleure adaptation du volume de financement aux besoins objectifs de l'enseignement, une possibilité pour l'institution de mieux planifier son développement.

La crise des finances publiques a créé rapidement le désenchantement, l'État s'efforçant d'adapter le montant global de la subvention à répartir aux possibilités réelles de financement en jouant sur les paramètres de la formule: limitation des taux d'indexation, mesures plus restrictives en ce qui concerne les conditions de prise en compte des étudiants pour le financement, modifications des «orientations d'études», abandon des nombres-plancher en candidature (premier cycle).

L'obligation faite aux institutions d'augmenter les droits d'inscription réclamés aux étudiants a été un second moyen, mais d'une portée nettement plus marginale, de limiter les engagements des pouvoirs publics; cette mesure visait avant tout à compenser la diminution des subventions destinées à couvrir

les dépenses de caractère «social», subventions calculées aussi en fonction du nombre d'étudiants.

Sur base de l'évolution des subventions unitaires dans les autres secteurs de l'enseignement, les institutions universitaires ont le sentiment d'avoir particulièrement souffert de la crise du financement: par rapport à 1975, la subvention unitaire par étudiant aurait baissé de 29% dans l'enseignement universitaire, alors que cette baisse n'aurait été que de 12% dans le secteur non-universitaire et qu'elle serait restée au même niveau dans l'enseignement secondaire. Comme on le verra dans le point suivant, cette appréciation mérite d'être nuancée si on tient compte de l'évolution du financement public de la recherche dans les universités.

Vers une revision plus fondamentale du mécanisme de financement?

Conçu à l'origine pour garantir aux institutions un volume de financement en rapport avec leurs besoins «objectifs», le mécanisme de la Loi de 1971 n'a plus été progressivement appliqué que comme moyen de répartition entre les institutions d'une enveloppe financière globale, préalablement fixée en fonction des contraintes et des priorités financières des pouvoirs publics.

Dans le contexte de restrictions de l'enveloppe globale, l'application de ce système n'a pas été sans créer des tensions entre les secteurs universitaires francophone et néerlandophone: cette tension pour le partage du gâteau s'est notamment cristallisée autour des deux points suivants.

Lors de l'entrée en vigueur de la Loi de 1971, les institutions qui, en vertu de l'application de la formule, auraient dû recevoir une subvention inférieure à celle allouée jusqu'alors, se sont vu accorder le bénéfice des droits acquis, la croissance attendue du nombre d'étudiants devant venir ensuite combler cet écart. En fait, cette perspective a été démentie, partiellement suite aux modifications apportées à la formule mentionnées supra. Mais cette situation est apparue profiter davantage au secteur francophone qu'au secteur néerlandophone, une situation d'autant plus regrettable qu'elle venait hypothéquer le développement de ce dernier, à un moment où la croissance du nombre d'étudiants était plus rapide dans ce secteur. Dans le cadre des décisions prises par les pouvoirs publics en 1982 pour obliger les institutions universitaires à assainir durablement leurs finances, ce système des droits garantis, de même que celui des nombres-plancher dans le premier cycle, ont été abrogés.

Un autre point d'«accrochage» a porté sur la prise en compte des étudiants étrangers au titre du financement. Au début des années 1980, les institutions francophones ont connu un afflux particulièrement rapide d'étudiants originaires des pays en voie de développement, alors que le pourcentage des étudiants étrangers inscrits dans cette communauté représentait déjà plus de

80% des étudiants étrangers suivant des études en Belgique. La solution à ce problème fut de fixer un plafond et une clef de répartition entre les deux communautés en ce qui concerne l'enveloppe du budget de la coopération au développement en charge de cette catégorie d'étudiants.

Le législateur a tenu compte du fait de cette répartition majoritaire des étudiants étrangers dans les universités francophones au moment de «communautariser» l'enseignement. D'une part, en ce qui concerne les étudiants qui suivent des études en Belgique dans le cadre des accords de coopération, la prise en charge du financement reste à charge du budget national de la coopération au développement. D'autre part, dans le cas des autres catégories d'étudiants étrangers, et pour autant qu'ils rentrent dans les conditions de subventionnement, une somme de 1500 millions de FB a été inscrite au budget de 1989, sa répartition entre les deux communautés s'opérant de la manière suivante: 1200 millions pour la Communauté française et 300 millions pour la Communauté flamande. Dès 1990, ce crédit sera indexé et fera en principe l'objet d'une concertation entre le Gouvernement et les Communautés.

Sur un plan plus fondamental, on s'accorde généralement, au nord et au sud du pays, à penser que le développement du système d'enseignement supérieur ne peut continuer à être uniquement à la remorque des seuls critères de financement et qu'il est devenu urgent de renverser quelque peu les perspectives. Pour se limiter à deux exemples, le mécanisme actuel de financement est perçu comme un frein aux innovations en matière de filières d'étude et n'apparaît guère adapté, au moins dans la Communauté francophone, à rencontrer les besoins en matière de formation continuee.

À cet égard, le projet de l'Exécutif de la Communauté flamande, dont il a été déjà fait mention, présente le mérite de rechercher une nouvelle cohérence entre les objectifs de l'enseignement universitaire, les modalités d'organisation des activités et les problèmes d'allocation des ressources, humaines et financières. Sur le plan strict du mécanisme du financement, la proposition de la Communauté flamande est de calculer pour chaque institution une allocation annuelle composée de deux parties:

- une partie fixe ou forfaitaire, arrêtée au départ pour chaque institution en relation avec la situation actuelle,
- une partie variable calculée en fonction de la charge d'enseignement, celle-ci étant calculée selon une formule assez proche de celle de la Loi de 1971.

Une innovation mérite d'être soulignée: du point de vue du calcul de la charge d'enseignement, des poids différents sont proposés selon que l'étudiant suit les cours à temps plein ou à temps partiel. Dans le système de la Loi de 1971, par contre, seul l'étudiant suivant les cours à temps plein est pris en considération, les institutions ayant cependant pu faire admettre certains aménagements visant

à moduler la progression dans les études. Cette notion de financement à temps partiel avait été mise en avant dès 1976, dans «une nouvelle stratégie universitaire» du C.N.P.S. Par ailleurs, une distinction entre enseignement «initial» et «post-initial» est proposée dès le départ, avec leurs définitions respectives.

Enfin, si elle respecte le principe d'un financement en fonction de critères «objectifs», garanties de transparence pour des institutions relevant de plusieurs réseaux, cette proposition arrête — et cela constitue une nouveauté dans le cas des universités «complètes»[13] — la liste des diplômes que chacune des institutions est habilitée à délivrer et, par voie de conséquence, des filières qu'elle peut organiser.

Cette discussion à propos de la formule même de financement ne doit pas faire oublier les défis importants que l'enseignement supérieur des deux communautés aura à affronter au cours de cette décennie. Un premier défi est d'assurer la relève — dans la mesure du possible anticipée — d'une fraction importante du personnel enseignant recruté durant les années d'expansion et atteignant, au tournant de ce siècle, l'âge de la retraite; dans le contexte belge, sa solution requiert des institutions et des pouvoirs publics de l'imagination, de la souplesse et du courage. La revalorisation des rémunérations du personnel universitaire apparaît de plus en plus inéluctable, si on veut que cette relève massive ne s'effectue pas au détriment de la qualité. Dans le domaine immobilier, des mesures relatives à l'entretien des bâtiments et au remplacement des gros équipements sont indispensables. Le financement de la formation continuee est un troisième problème demandant une solution stable, adaptée à ses caractéristiques. Sera-t-il possible de solutionner ces différentes problèmes dans le cadre d'une enveloppe financière à francs constants, comme le raisonnent généralement certains milieux politiques?

Toutes ces décisions sont à prendre dans un contexte général, — davantage visible dans la Communauté française — de «crise de l'enseignement» et de «doute» des personnels enseignants. Traumatisé par l'impact des «mesures de Val-Duchesse*» (1986) et les scénarios pessimistes d'évolution des ressources financières de sa Communauté pour les 10 prochaines années, le personnel enseignant de la Communauté française a mené, à la rentrée 1990-1991, une action de grève de plusieurs mois.

---

* Du nom de l'endroit où fut préparé l'arrêté de pouvoirs spéciaux (ayant force de loi) imposant des mesures de rationalisation, source de réductions de l'emploi.

LA PLANIFICATION ET LE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE[14]

La volonté affirmée de combler un retard

En Belgique, la recherche de base se pratique essentiellement dans les universités. Si le secteur public gère un certain nombre d'«établissements scientifiques», l'essentiel du financement public de la recherche de base est destiné au soutien des programmes de recherche universitaire.

Au niveau national, le Ministère de la politique scientifique et le Secrétaire d'Etat, assurent encore un rôle d'impulsion et de coordination de la politique scientifique du Royaume: rôle d'impulsion en ce qui concerne l'enveloppe stricto senso de politique scientifique gérée par les Services de Programmation de la politique Scientifique (S.P.P.S.), rôle de coordination dans le cas des activités de recherche financées à l'initiative des divers départements ministériels. En 1988, l'enveloppe nationale de politique scientifique représentait près de 60 milliards de FB, dont quelque 7 milliards pour l'enveloppe gérée par les S.P.P.S. Il faut noter que ces 60 milliards englobaient près de 30 milliards d'allocation aux universités à charge des budgets de l'Éducation. Un tiers environ de ces 60 milliards est resté sous la compétence de l'État central[15].

Depuis plus de dix ans, le Conseil national de la Politique scientifique, relayé par les deux organes communautaires de concertation interuniversitaires (VLIR et CIUF), attire l'attention des pouvoirs publics et des milieux socio-économiques sur le retard alarmant que la Belgique a pris, par rapport aux autres pays de la C.E.E et de l'O.C.D.E. d'un niveau économique comparable, en ce qui concerne la part des ressources nationales et, particulièrement publiques, consacrées à la R.D.: soit, selon des estimations de 1987, respectivement 1,65% et 0,54% du P.N.B.[16].

Le Plan pluriannuel d'expansion du potentiel scientifique de la Belgique (appelé «Plan Maystadt», du nom du Ministre de la politique scientifique alors en fonction), déposé en 1984, prévoyait un effort budgétaire spécifique durant cinq ans pour résorber ce retard, notamment dans deux directions:

- favoriser le financement des activités de recherche par le secteur privé grâce à un système d'incitants fiscaux,
- accroître le volume du financement public de la recherche menée dans les universités.

L'exécution de ce plan a souffert bien des aléas (retards et coupures budgétaires). Au total, compte tenu des initiatives des Ministres successifs et — dans leur zone de compétence — des exécutifs communautaires et régionaux, cet effort, cumulé avec la multiplication des contrats de recherche financés par le secteur privé et par la C.E.E, a contribué à accroître sensiblement

au cours des dernières années les moyens de recherche des universités; la diminution des allocations annuelles de base allouées selon les règles de la Loi de 1971 a pu être ainsi partiellement compensée (en matière d'équipements scientifiques, par exemple).

Aujourd'hui, la recherche dans les universités est assurée par une pluralité de sources de financement, synthétisées ci après:

1. la part de l'allocation de base que les institutions consacrent à ce type d'activités, part actuellement estimée à environ 20% et qui permet principalement de financer la fraction «recherche» du temps global d'activité du personnel enseignant à temps plein;
2. le Fonds national de la recherche scientifique (F.N.R.S.) et les fonds associés (recherche médicale, recherche fondamentale collective, recherche nucléaire), ainsi que l'Institut pour l'encouragement de la recherche en agriculture et dans l'industrie (I.R.S.I.A.); ces canaux spécifiques interviennent, soit sous la forme de mise à la disposition des universités de mandats ou de bourses de recherche dont les candidats sont sélectionnés et employés par ces Fonds, soit sous la forme de conventions de recherche signées avec les institutions; les dotations budgétaires relatives à ces Fonds ont été communautarisées (F.N.R.S. et Fonds associés) ou régionalisées (I.R.S.I.A., sauf en ce qui concerne le volet «agriculture», resté national).
3. un certain nombre de programmes de «politique scientifique», pour lesquels les universités définissent l'affectation des crédits:
   - les fonds spéciaux de recherche des universités, créés en 1985 et communautarisés en 1989; la répartition annuelle entre les institutions est opérée, à l'intérieur de chaque communauté, sur base du nombre de diplômés belges des deuxième et troisième cycles, l'université étant alors libre d'affecter cette enveloppe à des programmes de recherche de son choix;
   - les actions concertées: datant de 1976 et communautarisé lui aussi, ce programme a pour objectif de permettre, grâce à un financement pluri-annuel, la constitution de centres de recherche d'excellence, universitaires ou interuniversitaires, sur soumission de l'institution universitaire;
   - les «pôles d'attraction interuniversitaires» (P.A.I.): création de 1986 et restant de la compétence de l'État central, ce programme s'est donné pour objectif de renforcer, sur une base de coopération interuniversitaire, le potentiel de recherche des universités dans un certain nombre de domaines scientifiques et de permettre ainsi, en dépit de la dimension du Pays, d'atteindre, selon des critères internationaux, un seuil de taille critique;

4. les programmes de recherche orientée qui relèvent des S.P.P.S., tels que les programmes d'impulsion en intelligence artificielle, en sciences de la vie, en télédétection, ou encore, suivant en cela les recommandations du C.N.P.S., le programme d'aide à la décision politique, ou enfin le programme de 4 ans de recherches en sciences sociales; ce dernier vient de débuter et comporte deux volets: constitution de «points d'appui» pour la recherche dans dix domaines sociaux, sur une base interuniversitaire et interdisciplinaire, et conventions de recherche portant sur des sujets choisis en fonction de leur pertinence sociale: problématique du vieillissement, des migrants, inégalités sociales et «dualisation»,etc.; comme les P.A.I., ces programmes restent de la compétence nationale.
5. les autres programmes de recherche sur fonds publics menés à l'initiative des départements ministériels: nationaux, des communautés ou des régions; pour se limiter à deux exemples récents, le Ministre de la Recherche et des Technologies de la Région Wallonne vient d'annoncer le lancement d'un programme mobilisateur multimatériaux, dont le volet recherche fondamentale sera assuré par les universités de la Région; pour sa part, l'Exécutif de la région flamande vient de lancer un programme en matière d'environnement.
6. enfin les programmes de recherches menés dans le cadre de contrats conclus avec la C.E.E. — en expansion considérable depuis plusieurs années — les entités publiques locales et les entreprises du secteur privé.

Par ailleurs, les pouvoirs publics ont demandé en 1976 à chacune des institutions universitaires de se doter d'un conseil scientifique, chargé de favoriser une coordination des initiatives internes dans le domaine de la recherche. Dans la conjoncture actuelle de multiplication des contrats et du nombre de chercheurs sous statut précaire, du développement des activités de «prestations pour tiers» et d'interface avec les entreprises, le risque est en effet grand de voir l'Université perdre la maîtrise de son développement sur le plan de la recherche.

Maintenir une politique de recherche scientifique nationale, d'envergure internationale

En 1980, la répartition des compétences en matière de politique scientifique entre l'État, les communautés et les régions avait été effectuée selon le caractère fondamental ou appliqué de la recherche: à l'État, la recherche fondamentale, aux communautés et aux régions, la recherche appliquée dans leurs domaines de compétence respective.

La Loi d'août 1980 a été modifiée en 1988, cette distinction entre recherche fondamentale et appliquée «étant trop imprécise pour servir de critère de répartition des compétences»[17]. Le partage entre les trois entités a donc été effectué, comme il a été noté au point I, en fonction des domaines de

compétence dévolues par ailleurs, y comrpis la recherche dans ces domaines menées dans le cadre ou en exécution d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux[18].

Lors des discussions de 1988, les partisans d'exclure l'enseignement universitaire de la compétence d'enseignement dévolue aux communautés invoquaient notamment la nécessité de maintenir autant que possible une cohérence nationale de la politique de recherche fondamentale. On notera toutefois que, déjà avant cette date, la majorité des enveloppes budgétaires «nationales» était scindée entre les deux grandes communautés sur base d'une clé dite «communautaire», préalablement à leur répartition entre les universités.

Pris entre le souhait d'élargir les compétences régionales et communautaires, y compris en matière de recherche scientifique, et celui de maintenir, au niveau national, des programmes d'ampleur suffisante et d'avoir encore une possibilité de représentation de la Belgique en tant que telle à l'extérieur, le Législateur a voulu que cette matière bénéficie au maximum des mécanismes de coopération fixés par la Loi.

Bien plus, dans ce domaine particulier de la recherche scientifique, et outre la compétence afférente à son domaine spécifique, l'État central s'est vu reconnaître, sous certaines conditions, une compétence concurrente aux communautés et aux régions dans les matières de la compétence de ces dernières. Ainsi l'État central «peut prendre des initiatives, créer des structures et prévoir des moyens financiers.pour la recherche scientifique qui fait soit l'objet d'un accord international ou supranational... soit se rapportent à des actions qui dépassent les intérêts d'une communauté ou d'une région»[19]. Mais s'il veut faire usage de cette compétence, l'État central doit soumettre, préalablement à toute décision, une proposition de collaboration aux communautés et/ou aux régions[20].

Deux exemples illustreront ci-dessous ce mécanisme de coopération.

Le premier a trait au programme des «pôles d'attraction interuniversitaires» (P.A.I.), déjà cité; il porte sur le financement structurel de la recherche fondamentale dans les universités et relèverait à ce titre de la communauté en tant que compétence accessoire de l'enseignement; l'État central a invoqué le fait que ce programme visait à créer, sur une base interuniversitaire et au niveau national, des masses critiques de recherche, pour légitimer l'exercice de sa compétence en ce qui concerne ce programme. La clef de répartition entre les institutions est donc une clef nationale.

L'autre exemple a trait à la participation au programme de recherche «global change» (modifications climatiques); compte tenu de son caractère international, l'État central a fait valoir sa compétence dans ce domaine.

Cette coopération, et plus généralement la coordination, entre État, communautés et régions dans le domaine de la recherche scientifique, tend à être organisée sur une base permanente par le biais d'organes tels que la

Conférence Interministérielle de la Politique Scientifique (C.I.M.PS.) et, à un niveau administratif, les commissions «Coopération fédérale» (C.F.S.) et «Coopération internationale» (C.I.S.).

ACCÈS AUX ÉTUDES ET MOBILITÉ DES ÉTUDIANTS

Par rapport aux pays voisins, grâce à la densité de son réseau d'établissements d'enseignement supérieur (exagérément «essaimé», affirment certains) et à une politique relativement libérale d'accès, la Belgique connait des taux élevés de participation de sa population à l'enseignement supérieur. Selon le Rapport — déjà cité — préparé dans le cadre de l'examen par l'O.C.D.E. de la politique belge d'enseignement, «dans la Communauté flamande, 45% des jeunes de 18 ans auraient eu accès à l'enseignement supérieur en 1988, ce pourcentage s'élevant à 55% dans la Communauté française»[21].

Pour être admis dans l'enseignement supérieur de type court, l'accès de l'étudiant se fait sur présentation d'un certificat de l'enseignement secondaire supérieur général ou technique (12 ans d'études) ou professionnel (13 ans d'études). L'accès à l'enseignement supérieur de type long ou universitaire requiert en outre l'obtention du «diplôme d'aptitude d'accéder à l'enseignement supérieur»; ces deux titres sont délivrés par l'établissement scolaire et soumis à l'homologation du Ministère de l'Éducation.

Dans les universités et en ce qui concerne les belges, il n'y a généralement pas d'autre mécanisme de sélection à l'entrée, sauf en ce qui concerne l'accès aux études d'ingénieur civil, pour lequel un examen d'admission existe. Dans un certain nombre d'établissements d'enseignement supérieur non-universitaire, des épreuves d'admission sont organisées lorsque le nombre de candidats dépasse la capacité d'accueil de l'établissement.

La sélection s'opère donc en cours d'études, principalement à l'issue de la première année d'études (un nombre important des étudiants ayant échoué à la fin de cette première année universitaire se réoriente alors dans l'enseignement non universitaire).

Cette situation existe depuis de nombreuses années et, périodiquement, les pouvoirs publics et les universités débattent de la nécessité d'introduire un mécanisme, non pas de sélection à l'entrée, mais d'orientation des étudiants; ce mécanisme viserait à faire correspondre davantage le bagage d'enseignement secondaire acquis avec les exigences de la filière d'études choisie, ainsi qu'à permettre de combler les lacunes observées. Le souci, exprimé principalement par les associations d'étudiants, est de ne pas revenir en arrière en ce qui concerne la politique de démocratisation des études menée jusqu'ici, d'autant que l'accroissement des frais d'inscription leur apparaît déjà comme contraire à cette politique. Le principal motif d'opposition, formulé par les étudiants, à la version initiale du projet de décret sur l'enseignement universitaire déposé

par la Communauté flamande avait trait à l'introduction d'une telle épreuve d'orientation.

Un autre élément du débat relatif à l'accès aux études universitaires porte sur les modalités d'accès au second cycle des titulaires d'un diplôme d'enseignement non universitaire, court ou long; sans entrer ici dans la distinction, spécifique au système universitaire belge, entre études menant à des grades «légaux» et celles menant à des grades «scientifiques», ce problème des «passerelles» entre les différents niveaux de l'enseignement supérieur constituera certainement dans l'avenir un enjeu important; il devra être traité dans la foulée d'une politique visant au développement de la formation continuee.

Les pouvoirs publics ne sont jamais intervenus pour orienter de manière impérative la répartition des étudiants entre les différentes filières d'études: en fonction de prévisions sectorielles de besoins de main d'oeuvre, par ailleurs inexistantes en Belgique, ou pour remédier aux déséquilibres observés sur le marché de l'emploi: il n'y a donc jamais eu de politique de numerus clausus, mais le choix des filières se fait par les étudiants en fonction de leurs préférences, pondérées ou non par l'état de leurs informations sur les débouchés escomptés au terme de leurs études. Ainsi l'évolution qui caractérise les dix dernières années est une diminution d'attractivité des sciences médicales, des lettres et de certaines disciplines scientifiques, compensées principalement par un engouement pour les études de gestion, de communication sociale, et tout récemment du droit. L'encombrement des professions médicales, les mesures visant à contrôler la croissance des dépenses de santé, les efforts de rationalisation dans le secteur de l'enseignement, joints à des perspectives démographiques de scolarisation défavorables, sont autant de facteurs qui ont contribué à réorienter la distribution des flux d'étudiants entre les divers domaines d'études. Elle est évidement à mettre en relation avec la crise de financement que connait le secteur «non-marchand» et la remise en cause de l'État-providence.

La mobilité des étudiants entre les deux grandes communautés n'a jamais posé de problème, pour autant que l'établissement respecte la réglementation concernant l'emploi des langues. Phénomène relativement récent, le transfert entre les établissements des deux communautés semble se développer dans le chef des étudiants ayant déjà obtenu un premier diplôme de base, ceux-ci cherchant à acquérir une formation complémentaire ou spécialisée dans une université de l'autre communauté; c'est en outre l'occasion d'acquérir le bilinguisme de plus en plus souvent exigé dans le milieu professionnel. Le problème de la prise en charge du financement de ces transferts n'a jusqu'ici jamais été explicitement discuté. On notera enfin que la politique en matière de bourses et de prêts d'études relève depuis une vingtaine d'années de la compétence des communautés et que, depuis 1986, les frais d'inscription des étudiants sont différents au nord et au sud du Pays.

Par contre, le problème de l'accès des étrangers à l'enseignement supérieur belge est depuis plusieurs années au centre des préoccupations. La politique d'ouverture des années soixante a progressivement évolué dans un sens plus restrictif, principalement par le biais des critères de prise en compte de cette catégorie d'étudiants pour le financement des établissements. Les pouvoirs publics ont ainsi réduit progressivement l'éventail des nationalités et des niveaux d'études qui donnaient droit à l'université de bénéficier d'un subventionnement public, contraignant celle-ci à exiger d'eux des «droits complémentaires» correspondant au moins à la moitié de la subvention prévue pour les Belges. En ce qui concerne l'enseignement supérieur non universitaire, les pouvoirs publics ont de même contraint les établissements à augmenter très sensiblement les droits d'inscriptions réclamés aux étudiants. Toutefois plusieurs arrêts de la Cour européenne de justice ont considéré comme contraire à la réglementation communautaire européenne le fait d'exiger des étudiants originaires des pays de la C.E.E. des droits d'entrée supérieurs à ceux demandés aux belges. Cette contrainte a été relâchée plus tard, mais les pouvoirs publics n'ont pas pour autant accepté d'inclure cette catégorie dans les effectifs d'étudiants pris en compte pour le financement des établissements.

UN FÉDÉRALISME AU COEUR DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Par rapport à l'expérience acquise dans d'autres systèmes fédératifs, le fédéralisme belge est encore dans les limbes. Selon son humeur, le citoyen peut avoir l'impression que le Pays, livré à des forces centrifuges, est en train de se «détricoter» ou, au contraire, se dirige vers un nouvel équilibre, davantage en harmonie avec la diversité des sensibilités des populations qu'il abrite. Aujourd'hui, il est vrai, communautés et régions semblent avoir pour premier souci de «marquer» leur territoire, l'un par rapport à l'autre, mais aussi de revendiquer auprès de l'État la part d'héritage national, gage d'émancipation et de maîtrise de leur histoire.

Mais cette affirmation locale se produit au moment précis où la Belgique, petit territoire au point de rencontre des cultures latine et germanique, se sent «aspirée» hors d'elle-même par le mouvement d'accélération de la construction de l'Europe des Douze; cet appel du large est loin d'être une première dans son histoire.

Retournons à l'enseignement supérieur. La Belgique est, par rapport à sa taille, le pays de la C.E.E. où des programmes, tels qu'ERASMUS, rencontrent le plus d'écho, à la fois auprès de la population étudiante belge et auprès des institutions d'enseignement supérieur se portant volontaires pour accueillir des étudiants étrangers. Par ailleurs, abritant la capitale de fait — peut-être un jour de droit — de la Communauté européenne, elle bénéficie de l'afflux d'une

population et d'entreprises étrangères qui contribuent à diversifier et à enrichir sous de multiples aspects les activités de sa communauté universitaire: étudiants, enseignants et chercheurs. À défaut d'un système de contrôle de la qualité des activités imposé aux établissements d'enseignement supérieur par les pouvoirs publics, les universités belges, accoutumées depuis longtemps à se toiser entre elles, prennent aujourd'hui l'habitude, non seulement de se comparer à leurs consoeurs européennes, mais aussi de tisser un réseau dense de collaborations interuniversitaires et interdépartementales[22].

Cette internationalisation de l'environnement de l'enseignement supérieur n'est pas le résultat d'un brassage spontané de population, mais s'inscrit dans le cadre d'un transfert de souveraineté au profit d'institutions supra-nationales. On a déjà cité ci-dessus l'arrêt de la Cour européenne interdisant aux pouvoirs publics d'obliger les établissements à réclamer auprès des étudiants originaires des pays de la C.E.E. des frais d'inscription supérieurs à ceux demandés aux belges. Autre exemple: à partir de l'année 1990-1991, toutes les formations de deux ans de l'enseignement supérieur court ont été portées à trois ans au nord et au sud du Pays, les Communautés flamande et française se ralliant à la Directive européenne de décembre 1988 sur l'équivalence des diplômes[23]. Dans le domaine de la recherche, les exemples de participation à des programmes européens se multiplient; et le fait pour les institutions de se situer à proximité du lieu de gestion administrative de ces programmes facilite la circulation des informations et offre souvent la possibilité d'une association, voire d'une consultation, dès la phase de mise sur pied.

Plus fondamentalement et dans une perspective à long terme, ce nouvel environnement n'ira certainement pas sans influencer, sinon remettre en cause, certaines habitudes de cette société belge particulièrement «segmentée»; cela ne manquera pas d'affecter aussi le style de vie et de gestion des établissements d'enseignement supérieur.

Est-il interdit de rêver que les deux fédéralismes belge et européen pourraient, s'épaulant mutuellement, contribuer à lever de vieux «blocages»?

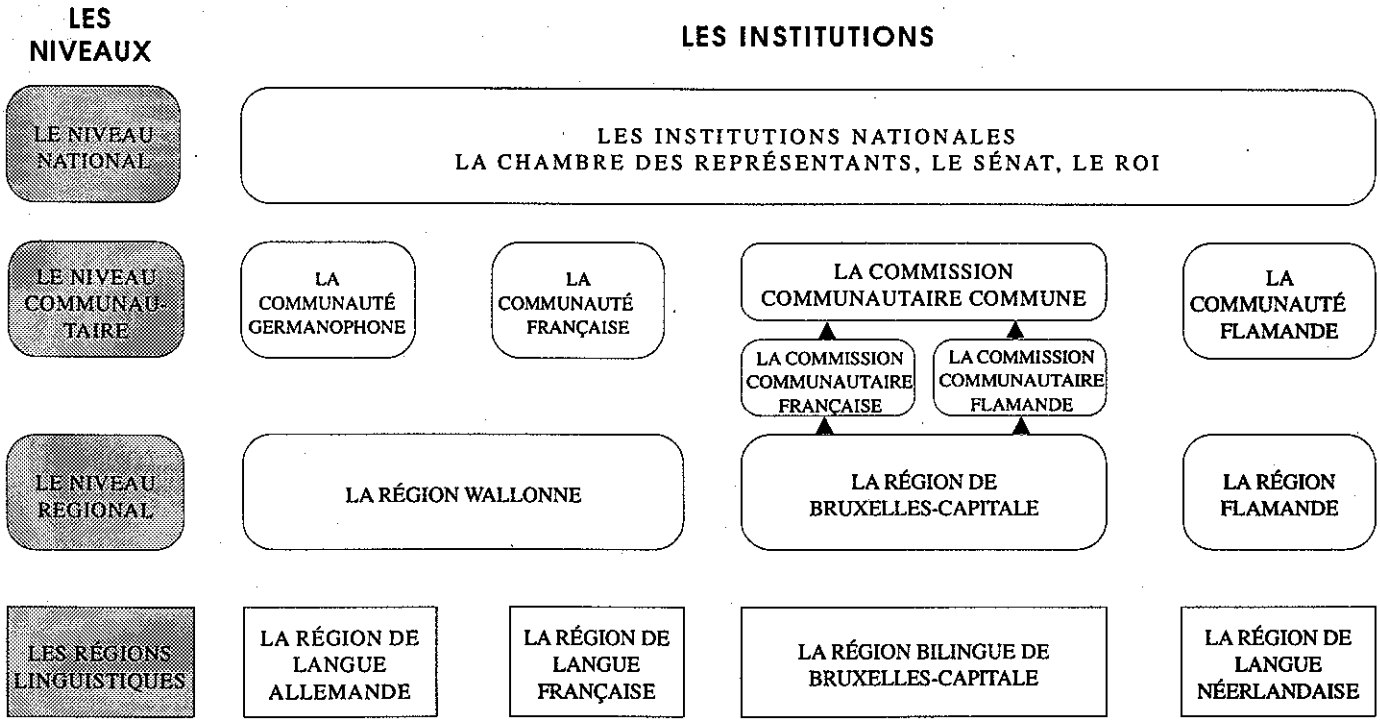
NOTES

1. Le texte relatif à ce chapitre s'appuie plus particulièrement sur deux ouvrages: Jacques Brassine (1989), *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique*, Dossier du CRISP no. 30, et Charles-Etienne Lagasse (1990), *Les institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, Éditions CIACO.
2. La Belgique n'avait auparavant connu, sur un espace de temps de 90 ans, que deux révisions constitutionnelles; elles avaient eu toutes deux pour objet d'élargir le corps électoral.

3. Avant la Révolution française et la phase d'annexion qui l'a suivie, le territoire actuel de la Belgique était constitué de provinces ayant le plus souvent vécu de façon relativement autonome.
4. Charles-Etienne Lagasse, *Les institutions politiques de la Belgique* (1990); p.16.
5. On ne parlera pas ici des provinces et des communes, autres entités locales, disposant de leurs institutions spécifiques.
6. Cette «troisième phase de réforme de l'État» devrait en outre traiter notamment de la réforme des assemblées législatives (les assemblées régionales et communautaires ne seraient plus composées des élus nationaux, les doubles mandats étant donc exclus), de l'instauration éventuelle d'une cour constitutionnelle, des pouvoirs des communautés et des régions en matière internationale.
7. L'État (aujourd'hui, la Communauté) joue donc un double rôle: de «pouvoir organisateur» pour les établissements de son réseau, et d'autorité chargée de faire appliquer la réglementation dans les établissements d'enseignements subventionnés, «officiels» ou «libres».
8. Michel Molitor (1983): Les non-politiques de l'enseignement universitaire; *La Revue nouvelle* no. 39, (11), pp. 363-376.
9. Rapport de la Belgique sur ses politiques d'éducation (1990); préparé dans le cadre de l'examen par l'OCDE de sa politique d'éducation, thème 4. L'enseignement supérieur et la Recherche scientifique (Texte provisoire).
10. Post-scriptum: Le décret relatif aux universités dans la Communauté flamande a été voté le 30 mai 1991 et entrera en vigueur dès le 1er octobre 1991.
11. Direction générale de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique du Ministère de l'éducation, de la recherche et de la formation de la Communauté française (1990): Enseignement supérieur et recherche scientifique; p.30.
12. Ignace Hecquet (1988): Le financement des institutions universitaires en Belgique; document présenté au «Simposi sobre finançament universitari», Institut d'Estudis Universitaris Josep Trueta, Barcelone, 28-29 mars 1988.
13. En Belgique, les universités dites «complètes» (elles comportent au moins les cinq facultés traditionnelles philosophie et lettres, droit, sciences, médecine, sciences appliquées) sont en principe libres de créer tout nouveau programme d'études; dans le cas des autres institutions universitaires, la loi arrête la liste des diplômes qu'elles sont habilitées à délivrer, et donc, les programmes d'études pouvant être organisés.
14. La rédaction de ce chapitre a bénéficié de la collaboration de Dominique Opfergeld, membre de la cellule R-D de l'Université catholique de Louvain et chargé de mission au cabinet du Ministre de la politique scientifique.
15. En avril 1991, le taux de change est de 30 francs belges pour un dollar canadien.
16. T. Van den Poel (1989): De belangrijkste wetenschappelijke en technologische indicatoren; Universiteit en Beleid, 3, (3), 9. Cité par le rapport de la Belgique sur ses politiques d'éducation (rapport OCDE).
17. Exposé des motifs, cité par Jacques Brassine (1989).
18. Article 5 de la Loi du 8 août 1988, modifiant la loi spéciale du 8 août 1980, en y insérant un Art.6.bis.

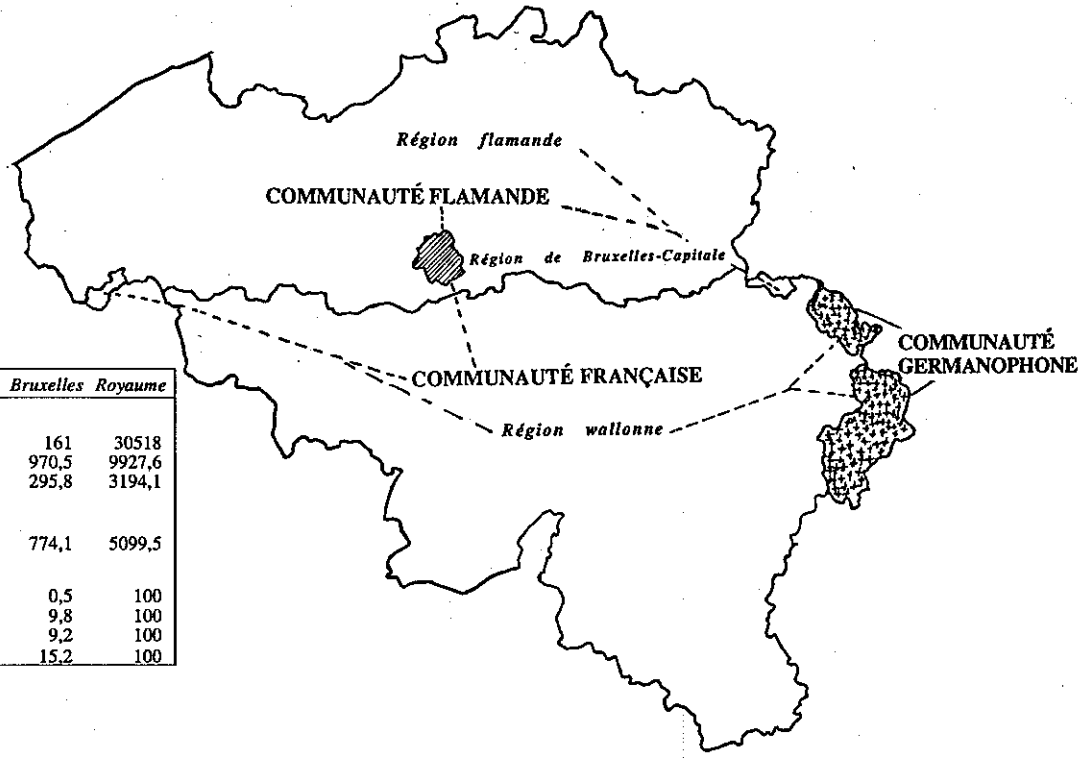
19. *Ibid.*
20. Arrêté royal du 9 avril 1990, portant application de l'Art.6 bis, § 3 de la loi spéciale de réforme des institutions.
21. Ces pourcentages sont probablement quelque peu exagérés, compte tenu du nombre de redoublants en première année; en ce qui concerne la Communauté française, et selon des calculs récents, environ un jeune francophone belge sur cinq accéderait aujourd'hui aux études universitaires.
22. Cette ouverture des Communautés hors des frontières trouve son expression constitutionnelle dans le droit reconnu, lors de la révision de 1988, de conclure des traités. La troisième phase de réforme de l'État devrait en principe octroyer cette compétence aux régions.
23. Rapport de la Belgique sur ses politiques d'éducation, OCDE, 1990.

ANNEXE 1
Les institutions de la Belgique



Source: J. Brassine, CRISP, 1989.

ANNEXE 2
La Belgique: des communautés et des régions



Données régionales de base

	Wallonie	*Flandre*	*Bruxelles*	*Royaume*
Chiffres absolus				
Territoire (Km^2)	16845	13512	161	30518
Population (89) en milliers	3234,8	5722,3	970,5	9927,6
Emploi	922,9	1975,4	295,8	3194,1
Produit régional brut (88) en milliards de BEF à prix courant	1335,6	2989,8	774,1	5099,5
En % du Royaume				
Territoire (Km^2)	55,2	44,3	0,5	100
Population (89)	32,6	57,6	9,8	100
Emploi	28,9	61,9	9,2	100
Produit régional brut (88)	26,2	58,6	15,2	100

Source: INS; ONSS, INAMI, mars 1991.

Source: J. Brassine, CRISP, 1989.

ANNEXE 3
La carte de l'enseignement supérieur Belge

INSTITUTIONS	CARACTÉRISTIQUES	ÉTUDIANTS 89-90
ENSEIGNEMENT UNIVERSITAIRE		
1. Communauté flamande		
Universités complètes		
Rijskuniversiteit te Gent	de la Communauté	12 935
Katholieke Universiteit te Leuven	privée, catholique	23 549
Vrije Universiteit Brussel	privée, libre-exaministe	7 411
Autres institutions		
Rijkuniversitair Centrum te Antwerpen	de la Communauté	1 945
Universitaire Instelling Antwerpen	public	2 006
Universitair Centrum Limburg	public	757
Universitaire Faculteiten St Ignatius te Antwerpen	privée, catholique	3 656
Universitaire Faculteiten St Aloysius te Brussel	privée, catholique	910
Sous-total		53 169
2. Communauté française		
Universités complètes		
Université de Liège	de la Communauté	10 424
Université Catholique de Louvain	privée, catholique	17 241
Université Libre de Bruxelles	privée, libre-exaministe	15 668
Autres institutions		
Université de Mons-Hainaut	de la Communauté	2 212
Faculté polytechnique de Mons	de la Province du Hainaut	1 000
Faculté des Sc. Agron., Gembloux	de la Communauté	900
Facultés univ. N-D de la Paix, Namur	privée, catholique	4 187
Faculté univ. catholique de Mons	privée, catholique	1 401
Facultés univ. Saint-Louis, Bruxelles	privée, catholique	1 208
Fondation universitaire luxembourgeoise	interuniversitaire	
Sous-total		54 241
3. Bilingues		
École royale militaire	d'État	926
Faculté de théologie protestante	privée	144
Total universitaire		**108 480**
ENSEIGNEMENT NON UNIVERSITAIRE		
Communauté française et germanophone		44 520
Comunauté flamande		81 807
Total		**126 327**
TOTAL ENSEIGNEMENT SUPERIEUR		**234 807**

Sources: *Bureau de statistiques universitaires de la Fondation Universitaire*: Rapport annuel 1989/90; Rapport de la Belgique sur ses politiques d'éducation (Rapport OCDE).

L'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs: le cas de la Communauté Européenne

Pierre Cazalis

INTRODUCTION[1]

La Communauté Européenne n'est pas un Etat fédéral. Pas encore, du moins. Par le Traité de Rome (1957), l'Europe des Six (Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas) fut d'abord un «Marché commun»: le Traité éliminait les obstacles à la libre circulation des produits, des services, des personnes et des capitaux; il éliminait aussi les tarifs et quotas entre les six pays, instaurait une réglementation douanière extérieure commune, et décidait de la mise en oeuvre de diverses politiques communes. Sa finalité principale était donc économique, bien que plusieurs de ses fondateurs eussent dès lors des arrières-pensées politiques.

Par l'Acte Unique de 1986, l'Europe des Douze[2] s'est engagée dans la voie du Marché Unique, et plus exactement de l'union économique totale, qui ajoute à la libre circulation des biens, des services et des personnes, l'harmonisation des politiques monétaires et sociales, de toute la législation à portée économique, de la fiscalité... Au-delà de l'intégration économique totale, l'Europe des Douze a d'importants desseins politiques: ses principaux leaders lui assignent à terme une vocation intégratrice de l'ensemble de l'Europe, dans le cadre d'une structure juridico-politique restant à définir.

C'est dans cette double perspective — économique et politique — qu'il faut aujourd'hui situer l'amorce d'efforts systématiques d'harmonisation des conditions d'obtention de diplômes, d'une coopération suivie en matière de recherche et de formation de la main-d'oeuvre scientifique hautement qualifiée, du développement d'une culture européenne au sein des cohortes actuelles d'étudiants universitaires..., sinon le déclenchement d'un processus

d'intégration véritable de l'enseignement supérieur au sein de l'Europe des Douze.

La perspective économique, d'abord. Comme le Japon, par exemple, et plus encore que les États-Unis, le Canada ou l'Australie, bien pourvus en ressources naturelles, l'Europe des Douze sait que la prospérité économique, donc la stabilité politique, a pour base désormais — et cela est vrai depuis deux décennies au moins — la qualité des ressources humaines des pays, leur créativité, leur sens de l'innovation et leur aptitude à l'assimilation de technologies nouvelles. Toutes caractéristiques que développe un système de formation performant, particulièrement au niveau de l'enseignement supérieur. Or, tel que le souligne bien le document O'Callaghan, la compétitivité économique de la Communauté Européenne dépend en bonne partie de la performance des systèmes d'enseignement supérieur de l'Europe des Douze. D'autant que la Cour de Justice, par divers arrêts récents, a clairement établi que «l'enseignement supérieur faisait partie du domaine de la formation professionnelle, ce qui permet de faire rentrer l'enseignement supérieur dans les dispositions du Traité et de l'Acte Unique Européen, en rapport avec la formation professionnelle»[3].

La perspective politique, en second lieu. L'hypothèse d'une intégration politique de l'Europe pose, au minimum, l'hypothèse corollaire de l'harmonisation des modes d'organisation des grands services publics des Douze, parmi lesquels figure en bonne place l'harmonisation des systèmes d'enseignement. Une telle harmonisation constitue plus qu'une commodité à des fins de gestion; elle est une exigence proprement qualitative, puisque certains systèmes nationaux ne répondent plus que partiellement aux besoins des pays concernés, tant en ce qui touche à la qualité intrinsèque de l'éducation générale dispensée qu'en ce qui a trait à l'adéquation qualitative et quantitative entre formation professionnelle et marché de l'emploi, entre formation éthique et développement social, entre formation culturelle et affirmation de l'identité européenne, par exemple.

D'où l'affirmation par certains bâtisseurs de l'Europe de la nécessité d'une meilleure complémentarité des systèmes d'éducation en général, et de l'enseignement supérieur en particulier, voire, selon une minorité influente, l'affirmation de la nécessité d'une intégration pure et simple des douze systèmes.

À défaut de travailler officiellement à une telle intégration, dès maintenant, nous allons voir que, par de multiples opérations d'harmonisation des façons de faire et de coopération, les responsables de la Communauté Européenne et de nombreuses universités oeuvrent à la réalisation des conditions préalables à l'intégration proprement dite. Avant de présenter les programmes qui constituent les fondations de «l'Europe de l'enseignement supérieur», ce chapitre

entend d'abord évoquer brièvement le contexte dans lequel l'enseignement supérieur doit affronter le défi de 1992 et contribuer à l'édification de l'Europe.

LE CONTEXTE DE L'EDIFICATION D'UNE EUROPE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

C'est bien à l'édification d'une Europe de l'enseignement supérieur qu'oeuvrent actuellement les responsables de la Communauté Européenne, de même que de nombreuses personnalités des milieux éducatif et politique des pays-membres. Leurs efforts se situent dans un contexte qui, en interprétant le rapport O'Callaghan, peut être présenté sous quatre volets: le contexte politique de l'Europe des Douze; son contexte socio-démographique; son contexte socio-économique; son contexte éducatif. Nous aborderons maintenant les trois premiers volets, le quatrième volet étant examiné dans la partie suivante de ce chapitre.

Le contexte politique

Trois tendances lourdes doivent être soulignées à cet égard.

En premier lieu, on observe une intégration croissante des pays de la Communauté, intégration qui, tel que noté précédemment, se situe de plus en plus au plan politique, puisque l'avènement du Marché Unique, le 1er janvier 1993, marquera en principe l'achèvement de l'intégration économique. En fait, même si la mise en oeuvre des «politiques d'accompagnement» s'étalera encore sur de numbreuses années, et sans doute jusqu'en l'an 2000, pour que puisse être considéré comme réel l'achèvement de l'Europe économique, on peut affirmer que, à partir de maintenant, les derniers aménagements de l'édifice économique européen ne sauraient être réalisés sans la réalisation de conditions qui sont essentiellement d'ordre politique. Dès lors, ainsi que l'affirment les principaux leaders politiques de l'Europe, le problème de la construction de l'Europe politique se pose dès aujourd'hui.

Deuxièmement, les transformations politiques rapides en Europe centrale et orientale imposent à l'Europe des Douze de nouvelles contraintes économiques, politiques, culturelles et morales, qui rendent impératif l'achèvement de l'édifice économique européen, le renforcement de la puissance d'intervention de l'Europe des Douze à des fins d'assistance à l'Europe orientale et centrale, donc l'accroissement de l'efficience des facteurs de production de l'ensemble de la Communauté Economiques Européenne.

Troisièmement, la volonté de présence plus marquée de l'Europe dans le monde participe des même exigences, donc d'une accélération de l'ensemble des processus d'intégration de tous les sous-systèmes européens, y compris les sous-systèmes éducatifs.

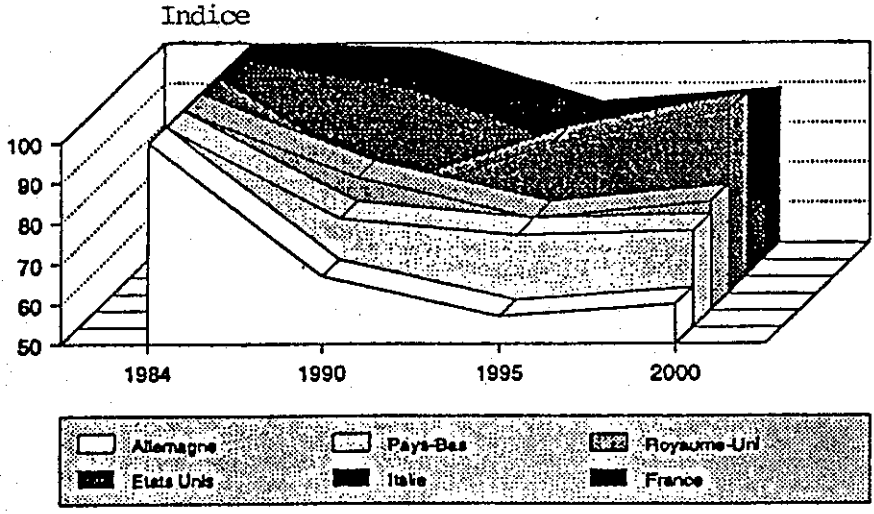
Le contexte socio-démographique

Il se présente sous un double aspect, ainsi qu'en témoignent les graphiques 1 et 2: d'un côté, le nombre total d'élèves de niveau pré-universitaire baisse substantiellement, depuis 1971-72 dans le cas du primaire, depuis le tournant des décennies 70-80 dans le cas du premier degré du secondaire (c'est-à-dire jusqu'à la dixième année de scolarité, en général), et depuis 1984-85 pour le deuxième degré du secondaire (de la onzième à la treizième année de scolarité en général). Ainsi, le bassin pré-universitaire d'étudiants réguliers, dans lequel puise l'université, se tarit lentement. D'un autre côté, la population universitaire, dite de troisième niveau, continue de croître régulièrement; les chiffres officieux des années 88 à 90 confirment la tendance qu'illustre le graphique 2 pour la décennie qui précède.

La baisse des effectifs d'âge pré-universitaire aurait déjà dû, en principe, affecter le nombre des inscriptions à l'université. Bien que les effectifs de la tranche 15-19 ans aient tendance à diminuer jusqu'en 1995, au moins, ainsi que l'indique le graphique 1, cette diminution ne s'est pas encore manifestée au niveau de l'enseignement supérieur. Il y a à cela plusieurs raisons, parmi lesquelles l'accroissement du taux de fréquentation universitaire chez les jeunes issus du secondaire, de même que la tendance à l'augmentation du taux de rétention des finissants du secondaire dans l'enseignement post-secondaire (voir à cet égard le graphique 3); de même, la croissance de la scolarisation des adultes — scolarisation qui demeure très faible en Europe — exercera une pression à la hausse des inscriptions à l'université au troisième niveau (voir tableau 1).

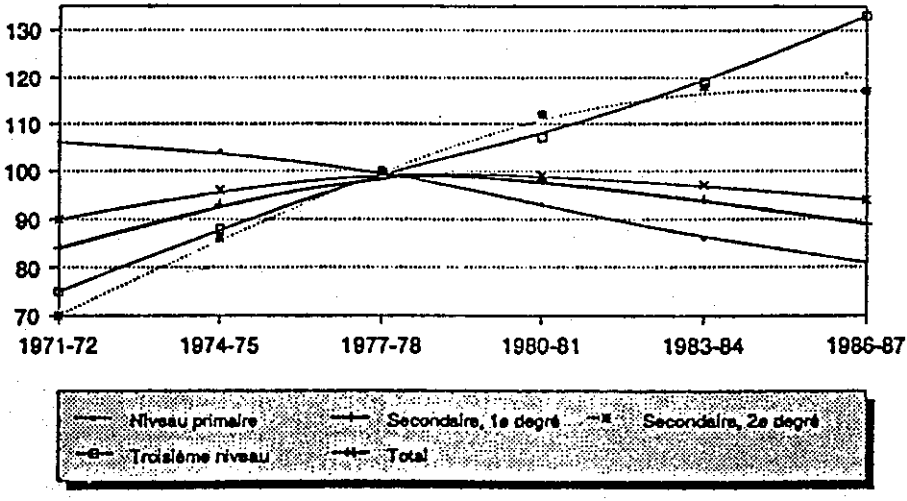
De sorte que, par les effets de ces divers rattrapages, la scolarisation post-secondaire conserve en Europe un fort potentiel de croissance, du moins si l'on considère le modèle de référence que constituent les États-Unis (voir graphique 4 et tableau 1), et même le Canada.

Graphique 1: Evolution relative des effectifs de la tranche 15-19 ans — Europe et Etats-Unis

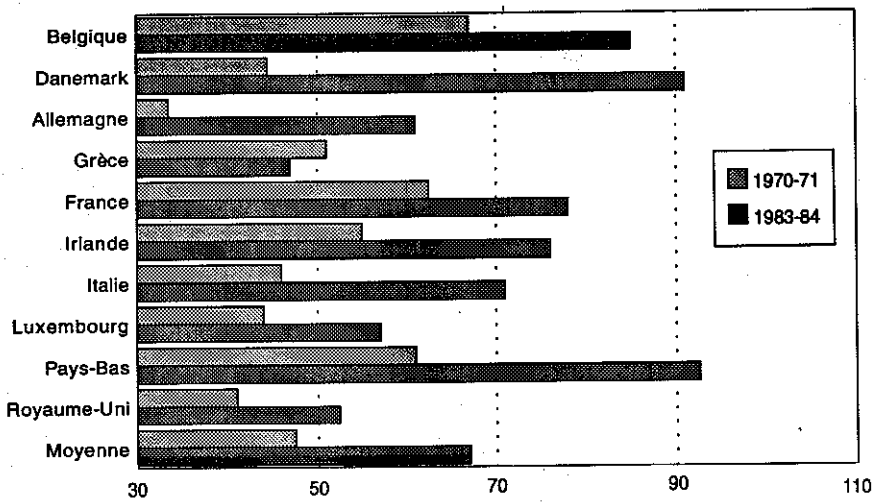


Source: IMS/EUROSTAT/UNESCO; Année de Base: 1984 = 100; Tiré de: Secrétariat d'État du Canada, Profil de l'Enseignement Supérieur au Canada, 1989.

Graphique 2: Nombres d'écoliers et d'étudiants par niveau d'étude (Europe des 12)

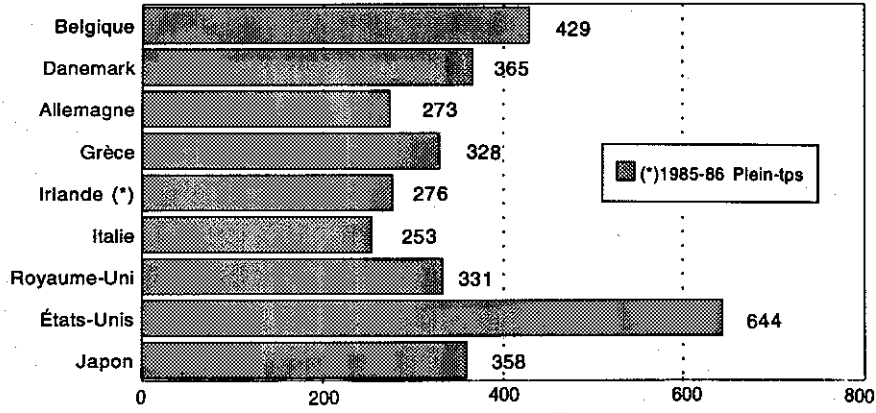


Graphique 3: Rétention dans l'enseignement à plein-temps des jeunes de 16 ans dans certains pays de la CEE



Source: IMS/EUROSTAT.

Graphique 4: Nouveaux entrants par 1 000 personnes du groupe d'âge correspondant en 1986-87



Source: OCDE.

Tableau 1: Effectifs se qualifiant pour 1 000 personnes de la tranche d'âge correspondante en 1986

Pays	*Niveau 5*	*Niveau 6*	*Niveau 7*	*Définition*
Belgique	158	149	inc. en. N6	*Niveau 5*
Danemark	103	127	inc. en. N6	Cycle Court
Allemagne[a]	77	124	15	Niveau «Sub-degree»
Grèce	49	109	4	*Niveau 6*
Espagne	1	147	5	Cycle Long
France	147	153	62	Niveau de la première qualification
Irelande[b]	10	108	52	Admission au N7
Italie	4	79	14	
Pays-Bas	165	68	inc. en. N6	*Niveau 7*
Royaume-Uni	123	142	46	Post-universitaire
États-Unis	127	241	97	
Japon	111	219	15	

[a]1985 [b]1985 — Universités et établissement de même niveau uniquement.

Source: OCDE.

Le contexte socio-économique

Pour ce qui touche l'enseignement supérieur, le contexte économique est caractérisé par deux faits: l'élargissement du marché du travail pour les diplômés de l'enseignement supérieur et les difficultés de financement des établissements.

Quoique l'on en dise, le chômage chez les finissants de l'enseignement supérieur est beaucoup plus faible que chez les non-diplômés, même si les diplômés ne trouvent pas toujours l'emploi qui leur convient, dans le secteur correspondant à leur diplôme de base. Et le fait dominant est l'*élargissement important et continuel du marché du travail pour les emplois exigeant une formation de niveau supérieur*; le phénomène est dû essentiellement à l'innovation technologique. C'est ainsi que ce sont multipliées au cours des dernières décennies les fonctions de travail dans le secteur tertiaire, principalement pour les professionnels de la gestion, des ventes, de l'ingénierie, des communications. Dans l'ensemble, si le taux de participation se maintenait à peu près constant, sur la base de 1985, il y aurait en Europe un déficit de l'ordre

de 300 000 spécialistes issus de l'enseignement supérieur en l'an 2000. Il affecterait la plupart des pays de la Communauté, à l'exception de la Grèce, de l'Espagne et du Portugal.

Cela signifie que, en ce qui concerne la main d'oeuvre hautement qualifiée, l'Europe des Douze doit compter sur une augmentation significative de la participation des jeunes à l'enseignement supérieur et sur un accroissement du nombre des finissants. L'Europe doit compter aussi, à défaut d'une telle évolution, sur la mise en oeuvre de nouvelles technologies, l'accroissement de la productivité, l'emploi éventuel de travailleurs âgés par le recul de l'âge de la retraite, l'accroissement de la participation des femmes au marché du travail hautement spécialisé et, à la limite, l'implantation hors d'Europe d'entreprises créées pour satisfaire aux besoins du marché des Douze. Les débouchés sont importants aussi dans les industries de pointe et dans les services publics, au sein desquels se multiplient les fonctions de travail reliées à l'environnement, à la santé et aux services sociaux.

Quant aux contraintes financières dans lesquelles doivent vivre les établissements d'enseignement supérieur, elles ont touché l'Europe tout autant que l'ensemble des établissements appartenant aux pays industrialisés ou aux pays en voie de développement. Elles ont été sévères, en général, à partir de la récession économique des années 1982-83, et d'autant plus vivement ressenties qu'elles s'accompagnaient d'une forte croissance du nombre des étudiants et d'une augmentation marquée du nombre et du coût des équipements d'enseignement et de recherche.

Tout au long de la décennie 80, l'enseignement supérieur a été en concurrence avec d'autres secteurs tirant leur financement des fonds publics, comme le secteur de la santé, celui des services sociaux, celui des équipements publics... Il n'est pas évident par ailleurs que les sommes économisées sur l'enseignement de niveau pré-universitaire, en raison de la diminution des effectifs, puissent être transférées vers l'enseignement supérieur. Le seraient-elles, qu'il ne serait pas certain que cela soit suffisant. D'où la persistance, vraisemblablement, de restrictions financières très contraignantes, pour l'ensemble des établissements de niveau supérieur, tout au long de la décennie 1990.

Ce qui pose le problème des sources alternatives de revenus. L'Europe ne pense pas que le secteur privé soit à cet égard un partenaire significatif, pour l'ensemble du système; tout au plus, sera-t-il possible d'y puiser des revenus complémentaires pour des fins spécifiques comme la formation des adultes et certaines recherches appliquées. Il ne faut pas non plus trop compter, semble-t-il, sur une augmentation importante des frais de scolarité, qui sont nuls en certains pays, négligeables dans d'autres, et relativement importants dans d'autres encore. Une égalisation relative des droits d'inscription poserait à court terme des difficultés politiques dans certains pays; aussi ne peut-on attendre

d'une participation financière accrue des étudiants une solution réelle au problème du financement des établissements d'enseignement supérieur.

LE CONTEXTE ÉDUCATIF PROPRE À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

La multiplicité des systèmes

Il n'est pas besoin de s'étendre beaucoup sur le sujet, tant la situation est simple: l'Europe des Douze c'est aussi l'Europe de douze systèmes d'enseignement supérieur fortement différenciés. Cela signifie qu'il n'y existe pas de système unique de planification, pas de système unique de gestion, pas de structures homogènes d'organisation des études, pas de politiques homogènes d'accès à l'enseignement supérieur, pas de modèle global de financement des établissements et des étudiants.

De sorte que, selon le rapport O'Callaghan, l'une des tâches les plus impératives de l'Europe est la construction d'un authentique système d'enseignement post-secondaire, qui favoriserait une plus grande cohérence des missions, des structures, des normes et des règlementations, des techniques pédagogiques, des ressources et stratégies de concurrence, en même temps «qu'il faciliterait la mobilité des étudiants et des personnels universitaires entre établissements», comme il «servirait de tremplin à la mobilité des citoyens de la Communauté Européenne». À vrai dire, l'exigence d'un système à l'échelle de la communauté s'inscrit elle-même dans l'exigence préalable d'un système semblable dans chacun des pays puisque qu'à cet égard la cohérence est loin d'être acquise. Plus précisément, le contexte éducatif propre à l'enseignement supérieur se caractérise par un certain nombre de traits:

- le caractère obsolète des contenus;
- la non-cohérence des structures;
- la dispersion de la recherche;
- l'inégalité des conditions d'accès à l'enseignement supérieur;
- l'insuffisance des échanges intra-européens;
- la diversité de la qualité et l'absence de systèmes d'évaluation;
- l'insuffisance de la formation du personnel universitaire;
- le niveau trop faible d'autonomie des établissements et l'insuffisance de leur gestion stratégique;

Le caractère obsolète des contenus réfère surtout à l'insuffisance du développement des méthodes actives d'enseignement et à la faiblesse de la formation des enseignants. Ces deux caractéristiques sont d'ailleurs fortement interdépendantes. L'enseignement supérieur européen, selon le rapport

O'Callaghan, ne pourra par ailleurs jouer son rôle d'instrument de changement, au sein d'une Europe elle-même en pleine mutation, que dans la mesure où sera trouvé un nouvel équilibre entre enseignement général et formation méthodologique, d'une part, et spécialisation et développement des compétences professionnelles, d'autre part. Une telle problématique, on le sait, vaut également pour l'Amérique du Nord. En outre, l'accroissement de l'interdisciplinarité, la croissance de la place des sciences sociales au sein des programmes de formation, y compris dans les domaines dits scientifiques ou technologiques, l'intensification de l'apprentissage des langues et une meilleure formation à la technologie et à l'analyse de ses impacts doivent être au coeur de toute révision des contenus de la formation.

Il était fait mention précédemment du fait que l'Europe des Douze est constituée d'au moins douze systèmes d'enseignement supérieur. Le rapport O'Callaghan suggère qu'il y en fait plus de douze, puisque certains pays n'ont pas encore intégré en un système, au sens scientifique du terme, l'ensemble de leurs établissements d'enseignements post-secondaire. Certes, dans certains pays, l'intégration disciplinaire et sectorielle a été faite, et les programmes fondamentaux voisinent les programmes de formation professionnelle au sein d'un même établissement; tel est le cas de l'Espagne, de la Belgique ou de l'Italie, dans lesquels les facultés de droit et de lettres existent au sein d'un même établissement à côté d'écoles d'ingénieurs ou d'architecture. Dans d'autres pays, comme en France, un système de formation professionnelle au sein de «Grandes écoles» coexiste avec un système universitaire proprement dit. D'autres encore, comme l'Allemagne, distinguent non seulement les niveaux de formation au sein de l'institution universitaire, mais même des niveaux d'établissements, les universités occupant le somment de la pyramide hierarchique. Quoique de plus en plus intégrée à l'université, la formation des maîtres du secondaire obéit à des formules variées. De plus, partout, ou presque, il existe des établissements spécifiques dépendant de ministères autres que celui de l'éducation ou de l'enseignement supérieur. Par contre, il arrive que s'estompent les différences entre établissements ou réseaux d'établissements, ainsi qu'en témoigne depuis deux ans le Royaume-Uni.

L'organisation des études est elle-même fort variable: l'âge d'entrée à l'université n'est pas le même partout (cela varie de 17 à 19 ans), la proportion d'étudiants selon le cycle est fort diverse, ainsi qu'en témoigne le tableau 1, certains pays favorisant le cycle court, d'autres les «degree-level». Les plus grandes différences résident sans doute dans la structure du premier cycle: il est de trois ans au Royaume-Uni, de trois ou quatre ans en Irlande, de quatre ans en Ecosse, aux Pays-Bas, en France, en Belgique et au Portugal, de quatre ou cinq ans en Italie, de cinq ou six ans au Danemark et en Espagne (encore que le Danemark accepte depuis peu de décerner un «Bachelor» après trois ans), et il n'existe pas comme tel en Allemagne.

On comprendra que cette forte hétérogénéité des structures pose des problèmes de reconnaissance de diplômes, donc de mobilité des étudiants, en plus d'engendrer beaucoup de confusion pour les employeurs. C'est pour cela qu'une directive générale du Conseil de la CEE préconise maintenant un minimum de trois ans d'études pour la formation professionnelle de niveau supérieur.

La dispersion de la recherche

Il s'agit en fait d'une double dispersion: dispersion entre les établissements, d'une part, et dispersion entre les pays, d'autre part. La multiplicité des établissements explique en partie ce phénomène, qu'accentuent les différentes traditions nationales en matière de recherche. Pourtant, il y a évolution sur ce plan, avec l'avènement d'organismes responsables de l'orientation des politiques nationales de recherche. Cet effort de cohésion nationale est assez ancien dans certains cas (la France, par exemple), et beaucoup plus récent dans d'autres (l'Espagne, par exemple). De tels organismes ont pour objectif, entre autres, d'apporter des correctifs à la dispersion, lorsqu'elle risque de compromettre non seulement la qualité de la recherche, mais même sa poursuite: tel est le cas pour les grands programmes de recherche fondamentale sur les hautes énergies, les matériaux nouveaux, le code génétique, l'espace...

L'accès et la mobilité

Dans certains pays d'Europe, l'accès à l'enseignement supérieur est dit «libre» ou «ouvert», et la constitution le garantit. Dans d'autres, des tentatives d'équilibrage entre offre et demande donnent des résultats divers. Tantôt les procédures d'allocation de places dans les établissements d'enseignement supérieur sont gérées de façon centrale, tantôt elles sont gérées par les établissements. L'accès à l'enseignement supérieur peut-être aussi conditionné par des facteurs de financement, et réglementé par concours ou par des tests de divers ordres. En ce qui a trait au financement, nous avons déjà vu que les politiques de frais de scolarité sont très différentes selon les pays: tantôt ces frais sont nuls, tantôt ils sont symboliques, tantôt ils sont importants. Il en va de même pour l'aide aux étudiants: elle couvre parfois la totalité des frais de subsistance et d'études, parfois elle n'en couve qu'une partie minime; elle se présente dans certains cas sous forme de bourse, dans d'autres sous forme de prêt seulement, et il arrive que bourse et prêt s'associent.

Par ailleurs, l'accès à l'université et la mobilité des étudiants sont souvent compromis aujourd'hui par l'insuffisance des ressources globales des universités, et par la multiplication des procédures de contingentement qui en résulte. Il arrive de plus en plus fréquemment qu'une sélection irrévocable,

suivie d'une orientation vers un secteur non désiré, se traduise par un manque d'intérêt de la part de l'étudiant, puis par un abandon des études.

Dans l'ensemble, la mobilité intra-européenne des étudiants est aujourd'hui faible, à la fois faute d'information, en raison des difficultés linguistiques inhérentes à une telle mobilité, et à cause de l'absence d'une tradition d'études à l'étranger (il y a actuellement plus d'étudiants français inscrits dans des universités américaines qu'il n'y en a dans quelque autre pays de la Communauté).

Nous verrons plus loin que la Communauté européenne et sa Commission déploient aujourd'hui d'immenses efforts pour la mise en oeuvre de programmes spécifiques favorisant l'inscription des étudiants dans d'autres pays. Quant aux politiques d'accès à l'enseignement supérieur, elles sont surtout le fait de chacun des pays, selon des modalités variables: accroissement du nombre et du montant des bourses, allocation de bons d'éducation, garantie d'emprunts bancaires....

La qualité et l'évaluation

Le besoin de revalorisation de la qualité de l'enseignement supérieur est fortement ressenti en Europe de la part des employeurs, de la part des étudiants, comme de la part des bailleurs de fonds. Les responsables de l'enseignement supérieur savent qu'il faut à cet effet préciser les objectifs de l'enseignement supérieur et de chacun des établissements, multiplier la mise en oeuvre d'indicateurs de performance et systématiser les opérations de contrôle et d'évaluation.

Naturellement, à tous ces égards, l'on doint composer avec une contrainte majeure: celle du statut autonome des établissements, dans la mesure ou qualité et évaluation vont de pair avec autonomie réelle, responsabilisation des individus et des établissements, et liberté de mise en oeuvre de réformes en ce qui concerne les programmes et les méthodes d'enseignement.

Mais la tradition universitaire européenne est telle que le changement s'y effectue avec une certaine lenteur. Plusieurs thèses s'affrontent d'ailleurs en ce qui a trait au choix d'un modèle d'évaluation. Certains favorisent le modèle du «marché», c'est-à-dire d'une évaluation fondée sur le libre choix de l'université par l'étudiant, le choix du finissant par l'employeur, l'opinion publique et les médias, ou le libre cheminement de carrière des professeurs d'un établissement à l'autre. D'autres préfèrent accorder leur confiance à des comités d'évaluation, mais il est exceptionnel que l'on y accepte des experts étrangers. D'autres encore ont choisi la formule de l'auto-évaluation, tout en ayant recours à des évaluateurs externes, qui prennent part à des processus d'évaluation à postériori.

De façon globale, la gestion stratégique des systèmes et des établissements n'a pas pénétré l'enseignement supérieur européen, de sorte que l'évaluation, lorsqu'il y en a, se fait sans référence à des objectifs d'apprentissage explicites, pour ce qui est des individus, ou a des objectifs pédagogiques, éthiques ou socio-économiques pertinents, pour ce qui est des établissements.

Le développement des ressources humaines dans les établissements

Le rapport O'Callaghan souligne que les contraintes financières des dernières années ont entraîné une détérioration significative des ressources humaines des établissements d'enseignement supérieur. En ce qui concerne les professeurs, par exemple, les «bons» sont parfois partis, il y a eu peu de remplacement, car peu de recrutement; le corps professoral dans son ensemble a vieilli.

Plus largement, une politique de formation des personnels et de développement des ressources humaines s'impose. Plusieurs moyens peuvent être envisagés à cet égard: la revalorisation de la rétribution, particulièrement pour les enseignants et chercheurs, la mobilité plus grande entre l'université et les entreprises, l'établissement de fonds «discrétionnaires» qui permettraient l'octroi de primes aux meilleurs, la mise au point de programmes de formation systématique de jeunes professeurs, l'utlisation plus fréquente de personnel issu du secteur privé, le recyclage de personnels en place, la généralisation de la pratique d'évaluation et de planification de carrière....

L'autonomie et la gestion stratégique

Dans la plupart des pays de l'Europe des Douze, l'autonomie des établissements est actuellement suffisante, malgré certaines limitations, pour que soit mise en pratique une gestion stratégique qui fait aujourd'hui généralement défaut. Une telle gestion repose sur la mise au point d'une stratégie «institutionnelle» qui mette en relief l'identité propre de chaque établissement. Pour cela s'imposent des «choix fondamentaux» quant aux orientations générales de l'établissement (choix d'un certain équilibre entre enseignement et recherche, par exemple), quant aux priorités sectorielles, quant au modèle pédagogique privilégié, aux structures les plus souhaitables, aux types de relations à entretenir avec le milieu...

À ces fins, la planification stratégique est l'élément-clé de tout processus de changement, puisqu'elle permet d'identifier les forces, les faiblesses et les potentiels de l'établissement. La planification stratégique repose sur le leadership, la perspicacité, la communication, l'évaluation. De telles qualités exigent que les dirigeants universitaires exercent leurs fonctions dans un cadre de très large autonomie, celle-ci conditionnant à la fois, ainsi que nous venons de le

voir, la planification stratégique et la mise en oeuvre des décisions à laquelle conduit cette planification.

Les établissements d'enseignement supérieurs souffrent toutefois d'une déficience: celle qui tient à l'insuffisance de la formation en gestion des dirigeants des établissements, donc à leur méconnaissance des principes et des méthodes de la planification stratégique. Systématiser leur formation est donc l'une des conditions d'une meilleure gestion de l'enseignement supérieur.

LES POLITIQUES ET LES PROGRAMMES COMMUNAUTAIRES

L'Europe des Douze, répétons-le, n'est pas à proprement parler un système fédéral, et elle comprend autant de systèmes d'enseignement supérieur qu'elle a de pays membres. Bien qu'elle ne possède pas encore tous les outils d'intervention, juridiques ou administratifs, en vue de l'harmonisation progressive, voire de l'intégration des douze systèmes, la Communauté n'en a pas moins lancé d'importantes actions en ce sens. Les principales seront maintenant décrites.

Il faut noter au préalable que le souci d'action commune en matière d'enseignement supérieur remonte à 1969, par l'adoption du Communiqué VII de La Haye, portant sur la coopération en matière d'enseignement supérieur; une résolution portant sur le même sujet était adoptée par les ministres de l'Education le 16 novembre 1971, et un programme d'action était lancé par décision du 9 février 1976. Jusqu'alors, les actions de la Communauté se heurtaient à un problème juridique: celui de la distinction ambigüe entre «éducation» et «formation», celle-ci étant entendue au sens de formation professionnelle: tandis que la «formation» tombait normalement dans le domaine d'intervention possible de la Communauté, dans la mesure où elle était orientée au développement économique, «l'éducation», aux objectifs plus larges mais aussi plus flous, était considérée comme relevant exclusivement du domaine des États membres. Par plusieurs arrêts majeurs, en 1985, 1988 et 1989, la Cour de Justice des Communautés européennes a tranché le débat en confirmant que l'enseignement supérieur fait partie du domaine de la formation professionnelle, et que pouvaient donc s'appliquer dans son cas les dispositions du traité de Rome et de l'Acte Unique Européen. C'était là, en gros, reconnaître l'importance de l'éducation en matière d'édification de l'Europe, particulièrement sur le plan de l'intégration économique. C'était aussi ouvrir la porte à un certain nombre d'interventions formelles. Les dix programmes suivants résument les interventions réalisées, à ce jour, par la Communauté.

Le programme COMETT

Il s'agit d'un Programe d'action communautaire d'éducation et de formation en matière de technologies. Il découle de décisions du Conseil des communautés prises enjuillet 86 et décembre 88, et il s'appuie sur une allocation de 200 000 000 d'ÉCUs. A été envisagée également l'hypothèse d'une extension du programme, partiellement du moins, aux pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE).

Le COMETT est en fait un réseau d'associations universités-entreprises pour la formation (AUEF). Il a pour objectifs:

- le financement d'échanges d'étudiants et de personnel entre les établissements d'enseignement supérieur et les entreprises;
- le développement et le financement de projets de formation continue;
- la mise au point de systèmes de formation multimédias;
- la mise au point de mesures d'information et d'évaluation;
- l'établissement de réseaux sectoriels trans-nationaux et régionaux pour la formation des personnels et les transferts des technologies vers les petites et moyennes entreprises.

Dès 1987-88, 125 projets (sur 539 demandes) ont donne lieu à 4 000 stages individuels, et impliqué 700 établissements d'enseignement supérieur (sur les 3 500 environ que compte la Communauté), 1 600 entreprises et 800 autres organismes publics. COMETT finance jusqu'à 40% des projets.

On considère que les effets du programme ont déjà été très bénéfiques en ce qui a trait à la mobilité des personnels, à l'établissement de bases solides de coopération entre universités et entreprises, à l'adéquation entre besoins de l'entreprise et programmes de formation, à la mise au point de modalités de combinaisons des études et de la formation professionnelle en entreprise.

Le programme ERASMUS

Il s'agit du «European Community Action Scheme for the Mobility of University students». Il a été décidé par le Conseil le 15 juin 1987. Une décision du 14 décembre 1989 mettait en place la deuxième phase du programme, pour la période de 1990-94 et lui octroyait une envelope de 192 000 000 d'ÉCUs pour trois ans. L'hypothèse d'une participation des pays de l'AELE à ERASMUS a été elle aussi établie.

ERASMUS a trois objectifs principaux:

- accroître le nombre des étudiants de l'enseignement supérieur qui effectuent une période d'études intégrées dans un autre état membre;
- former des diplômés ayant une pensée plus européenne;

- promouvoir une coopération large et intensive entre les établissements d'enseignement des pays membres, en assurant la mobilité des enseignants, en garantissant l'amélioration de la qualité de l'enseignement supérieur et de la formation post-secondaire, en stimulant la compétitivité de la Communauté sur le marché mondial.

Le programme a quatre «lignes d'action»:

- *Action 1:* le Progamme interuniversitaire de coopération (PIC) cherche à favoriser la mobilité des étudiants et des professeurs, la mise au point de programmes intensifs et celle de programmes didactiques;
- *L'Action 2* concerne les «Bourses de mobilité» qui sont destinées à couvrir les frais additionnels engendrés par des séjours d'études intégrées à l'étranger;
- *Action 3:* elle porte sur la reconnaissance académique des diplômes et des périodes d'études sous forme «d'unités capitalisables transférables» (ECTS); des projets-pilotes à cet effet portent sur l'histoire, la gestion, la médecine, la chimie, le génie mécanique, et mobilisent 81 universités et 3 consortiums, en vue de la mise au point de modalités de reconnaissance de «crédits automatiques»;
- *L'Action 4* concerne des «mesures complémentaires diverses».

Un premier bilan du programme ERASMUS a été établi en 89-90. ERASMUS couvre aujourd'hui 1 500 programmes de coopération inter-universitaire, qui englobent 1 000 établissements et 5 000 membres de leurs corps enseignants. Les Bourses de mobilité ont été mises à la disposition de 28 000 étudiants, mais 2 200 seulement s'en sont prévalu; l'objectif à long terme est d'ouvrir le programme à 10% environ des étudiants de la Communauté.

En gros, on considère que le programme ERASMUS a eu un gros impact sur le monde universitaire européen. Il a contribué à la multiplication des opérations de coopération, il a entraîné des modifications substantielles à la règlementation des systèmes nationaux de bourses, suscité un élargissement des programmes d'études et de fort utiles comparaisons, en même temps que certains jugements critiques, sur les structures, les programmes et les politiques de l'enseignement supérieur. Quant aux étudiants, il s'en sont estimés très satisfaits.

Le programme LINGUA

Le programme LINGUA a été adopté par le Conseil le 28 juillet 1989, pour *promouvoir les compétences en langues étrangères au sein de la Communauté.* Il bénéficie d'un crédit de 200 000 000 d'ÉCUs. À l'aide de ce programme sont organisés des séjours d'étude et de perfectionnement pour les professeurs de

langues étrangères, de même que des périodes de formation pour les étudiants, et particulièrement pour les futurs professeurs. Le programme sert à développer aussi les compétences linguistiques des travailleurs de tous niveaux, et à promouvoir l'innovation en matière de langues étrangères.

Mis en oeuvre depuis peu de temps, il n'a pas encore pu faire l'objet d'évaluation.

Le programme FORCE

Il s'agit là d'un *programme d'action communautaire pour le développement de la formation continue*, adopté par le Conseil le 29 mai 1990, mis en oeuvre pour deux ans à partir du 1er janvier 1991, et bénéficiant d'un crédit de 24 000 000 d'ÉCUs.

Son objectif est double:

- encourager un plus grand investissement dans la formation professionnelle continue, tant de la part des entreprises que de la part des organisations publiques;
- appuyer l'innovation dans la formation à la gestion, surtout dans les régions les moins avancées de la Communauté.

Le programme vient de démarrer, et aucune évaluation n'en est possible.

Le programme TEMPUS

Ouvert en principe à l'ensemble des 24 pays de l'espace économique européen, à partir de 1990-91, le programme TEMPUS a été conçu plus précisément pour favoriser la participation des pays de l'Europe centrale et orientale à des programmes d'éducation semblables à ceux mis en oeuvre au sein de la Communauté européenne proprement dite. 107 000 000 d'ÉCUs ont été alloués pour 1990-1992. Le programme a pour cibles prioritaires six secteurs:

- la gestion et l'administration des affaires;
- l'économie appliquée;
- les sciences et la technologie;
- les langues étrangères;
- l'agriculture et l'agro-industrie;
- l'environnement.

Il repose sur trois catégories d'actions:

- les projets européens communs;
- l'aide financière à la mobilité des enseignants, des étudiants et des administrateurs de l'enseignement supérieur;

- l'aide financière spécifique à des activités dites complémentaires (enquêtes, publications, échanges de jeunes...).

Le programme a démarré avec une certaine lenteur, en raison de la situation particulière des pays de l'Europe centrale et orientale, et il n'est pas possible d'en faire l'évaluation pour l'instant.

La reconnaissance mutuelle des diplômes à des fins professionnelles

Il s'agit là d'un des projets d'intervention les plus fondamentaux au sein de la Communauté. On sait déjà que l'organisation des études et la diversité des conditions d'obtention de diplômes est telle qu'elle impose d'importantes contraintes à la mobilité transnationale des étudiants.

Le traité de Rome prévoyait déjà l'abolition de toute discrimination à l'emploi selon la nationalité, et la libre circulation des travailleurs. L'Acte Unique de 1986 prévoit pour sa part l'instauration d'un Marché Unique pour la fin de 1992.

Avant 1987, un certain nombre de directives sectorielles avaient été promulguées. Elles traitaient d'harmonisation des qualifications et de reconnaissance de diplômes, et concernaient un petit nombre de professions: les professions médicales et para-médicales, les avocats, les architectes. En 1988, le Conseil décidait d'entreprendre pour 1991 la mise en place d'un système général de reconnaissance de diplômes pour les programmes d'enseignement supérieur d'une durée de plus de trois ans portant sur la formation des enseignants, des ingénieurs, des avocats, des opticiens, des comptables et des géomètres. Le système devrait s'étendre ultérieurement à d'autres formations. Il est fondé sur le principe de la confiance mutuelle et de la comparabilité à priori des niveaux et des diplômes, d'un pays à l'autre. Cela signifie concrètement que, par principe, on considère la formation d'un médecin grec ou d'un médecin anglais comme étant égale à celle d'un médecin allemand ou français, par exemple.

Normalement, un tel système de reconnaissance serait de nature à favoriser la mobilité des membres des professions libérales. En fait, celle-ci est encore extrêmement limitée, tant pour des raisons de langue que pour des raison de marché ou de culture organisationnelle. On attend donc beaucoup des efforts actuels et du programme de reconnaissance des diplômes.

Les programmes cadres de recherche et de développement technologique

Très tôt, dans le cadre de l'EURATOM et de la Communauté Economique Charbon-Acier (CECA), l'Europe communautaire s'est dotée d'instruments de

recherche. Mais ils étaient alors limités aux secteurs du nucléaire et du charbon-acier.

L'Acte Unique a entraîné la reformulation du titre VI du traité. Cela a permis l'élargissement des opérations communautaires de recherche et particulièrement la mise au point du programme-cadre 1990-1994, adopté par le Conseil en avril 1990 et doté de 5 900 000 000 d'ÉCUs. Ce programme-cadre finance normalement 50% du coût des projets, qui sont généralement de type coopératif.

Dans chaque programme figure un volet consacré à la formation et au développement des ressources humaines; 518 000 000 d'ÉCUs sont consacrés à l'ensemble des volets de formation dans le programme cadre 1990-1994. Il s'agit par là de favoriser le developpement du capital humain et la mobilité des spécialistes, à la fois par la formation individuelle et par la constitution de réseaux de coopération pour la recherche dite pré-concurrentielle. L'objectif à cet égard est d'impliquer à terme 5 000 chercheurs. En 1990, par exemple, 400 établissements d'enseignement supérieur avaient bénéficié d'octrois, pour 42 millions et demi d'ÉCUs, pour le volet formation et développement des ressources humaines seulement.

Le programme-cadre 1990-1994 se compose de 6 programmes, divisés en trois grandes catégories: «technologie diffusante», «gestion des ressources naturelles», «valorisation des ressources intellectuelles». Dans le premier cas, deux programmes majeurs ont été mis au point et ils portent sur les «technologies de l'information et des communications», et les «technologies industrielles et des matériaux». Le programme-gestion des ressources naturelles est divisé à son tour en trois sous-programmes: «environnement», «sciences et technologies du vivant» et «énergie».

En raison de son implantation récente, l'ensemble du programme cadre 1990-94 ne peut encore être évalué. l'expérience de l'EURATOM, cependant, permet de penser que la concentration des efforts communautaires dans un nombre limité de programmes de recherche pourrait avoir un impact déterminant sur l'évolution de la recherche au sein de la Communauté, mais aussi sur la stimulation de certains secteurs industriels.

Le programme DELTA

Il s'agit d'un programme en cours d'élaboration portant sur l'application des progrès technologiques au domaine des communications et de l'information pour les fins de l'enseignement à distance. Soixante établissements d'enseignement supérieur sont en principe mobilisés dans ce programme.

Les politiques structurelles et la formation professionnelle (STRIDE)

Le traité de Rome confiait à la Communauté européenne la responsabilité d'élaborer et de mettre en oeuvre une politique commune de formation professionnelle. Nous avons vu cependant que, jusqu'aux arrêts précités de la Cour de justice, l'enseignement supérieur n'était pas considéré comme devant être intégré aux politiques de formation professionnelle. Cette hypothèque juridico-politico étant maintenant levée, il est possible de mettre les Fonds structurels de la Communauté au service des universités, pour fins de formation professionnelle et de développement économique régional.

Le programme STRIDE a pour objectif la mise en valeur et le développement du potentiel de R & D de certaines régions de la Communauté. Le programme pourra être utilisé en particulier pour satisfaire à l'un des objectifs des politiques structurelles et de formation professionnelle: celui de la promotion, du développement et de l'adaptation des régions relativement défavorisées de la Communauté dont le PNB par habitant s'élève à moins de 75% de la moyenne communautaire. Le programme STRIDE demeure en cours d'élaboration, et son contenu ne sera précisé qu'au cours des mois qui viennent. Aussi est-il impossible de mesurer aujourd'hui son impact potentiel.

Le projet Jean Monnet

Empruntant son nom à l'un des pères du traité de Rome, le programme Jean Monnet vise à «permettre aux établissements d'enseignement supérieur de préparer des programmes d'enseignement et de recherche dans le domaine de l'intégration européenne». Il a pour cibles privilégiées des disciplines telles que le droit, les sciences économiques, les sciences sociales, les sciences politiques ou l'histoire.

Créé en 1990, il a reçu une dotation de 1 million d'ECUs qui seront consacrés à des actions diverses:

- création de «chaires européennes»;
- élaboration de programmes courts permanents portant sur la question de l'intégration européenne;
- préparation de modules de cours européens;
- accroissement de la capacité de recherche des établissements dans le domaine de l'intégration européenne.

Pour 1990, 46 demandes de chaires ont été acceptées (sur un total de 200 présentées); il en a été de même pour 148 projets de préparation de modules de cours (sur 600 demandes), et pour 26 programmes de recherche (sur 300 demandes).

CONCLUSION

Il convient de répéter que la Communaute européenne ne constitue ni un état fédéral ni un système intégré d'enseignement supérieur. Mais il faut dire en même temps que, à la suite de l'adoption de l'Acte Unique et des arrêts de la Cour de justice, l'enseignement supérieur est considéré maintenant comme un instrument de développement économique, et plus globalement, comme un instrument d'intégration de l'Europe.

La simple description des programmes en cours d'application et la considération des sommes importantes dont ils sont dotés, particulièrement en ce qui touche à la recherche, permet de penser que l'Europe communautaire a parfaitement compris que la dispersion et l'hétérogénéité de l'organisation de son enseignement supérieur allait à contre-courant des efforts actuels d'intégration économique et politique. L'ensemble de ces programmes contribuera inéluctablement, à moyen terme, à l'harmonisation des douze systèmes, voire, ultérieurement, à des formes d'intégration qui restent à déterminer. En 1991, pourtant, l'Europe de l'enseignement supérieur est un projet de longue haleine, beaucoup plus qu'une réalité.

NOTES

1. Ce chapitre a été élaboré à partir d'un document de travail rédigé par le docteur D.F. O'Callaghan, en collaboration avec un groupe consultatif de neuf experts, pour les fins de la Conférence organisée à Sienne, du 5 au 7 novembre 1990, par la Commission des Communautés Européennes et le Ministère italien des Universités et de la Recherche scientifique et technologique. Voir «L'enseignement supérieur dans la Communauté Européenne: les défis de 1990», Bruxelles, novembre 1990, p. IX + 84 p. La composition du groupe consultatif d'experts se trouve en annexe de ce chapitre.

   Bien que la Communauté Européenne ne soit pas juridiquement un «état fédéral», ce chapitre essaie de respecter la structure de présentation recommandée aux auteurs des autres chapitres portant sur les six états fédéraux ou quasi-fédéraux étudiés dans ce volume (Allemagne, Australie, Belgique, Canada, États-Unis, Suisse).

   Les graphiques et tableaux sont ceux du document O'Callaghan.
2. Aux six pays fondateurs, s'étaient joints le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni en 1971, la Grèce en 1981, le Portugal et l'Espagne en 1986.
3. Voir à cet égard, par exemple, les arrêts BLAIZOT (février 1988) ou ERASMUS (mai 1989).

ANNEXE 1
Composition du Groupe consultatif d'experts

P. TABATONI	Président Ancien recteur de l'Académie et Chancelier des Universités de Paris, Président du Conseil, Institut Européen d'Education et Politique Sociale, Paris
G. AUGUSTI	Université de Rome
P. BELLEVAL	Président, SATURN
L. BERLINGUER	Président, Université de Sienne
L. CERYCH	Directeur, Institut Européen d'Education et de Politique Sociale, Paris
L. LENER	Ministère des affaires universitaires et de la recherche scientifique et technologique, Rome
G. LOCKWOOD	Directeur administratif et Secrétaire, Université de Sussex
N. MERRITT	Directeur, Ealing College of Higher Education, Londres
H. SEIDEL	Président, Université d'Hanovre

Le groupe consultatif a bénéficié du conseil de Mme A. HERMANS, Membre de la Commission de la *Jeunesse, de la Culture, des Médias et des Sports* au Parlement Européen et rapporteur pour cette Commission du rapport «La dimension Européenne au niveau universitaire, et notamment la mobilité des étudiants et professeurs.

Résumé des discussions

Grant Harman, un universitaire australien, fait remarquer l'importance qu'on attache à la multiplicité des intervenants aux États-Unis, dont a parlé Martin Trow dans son exposé. Il compare le cheminement de l'Australie à cet égard. L'Australie a connu trois régimes de financement des universités. Dans un premier temps, le financement était essentiellement assuré par l'État et complété par le fédéral. Dans un deuxième temps, le fédéral et l'État participaient à parts égales. A l'heure actuelle, le fédéral est le seul palier de gouvernement à financer les universités. La mentalité des professeurs et dirigeants d'universités a évolué au fur et à mesure qu'on passait d'un mode de financement à un autre. Auparavant, on estimait qu'une plus grande participation du fédéral était souhaitable, parce qu'il disposait de ressources financières plus importantes. Mais depuis sa prise en charge totale du financement, de nombreux universitaires préféreraient une participation des deux ordres de gouvernement, étant donné qu'on pourrait faire jouer les intérêts de l'un contre l'autre, ce qui favoriserait, entre autres, l'autonomie des établissements.

Un spécialiste allemand, Ulrich Teichler, convient du besoin d'une pluralité d'intervenants et de l'importance d'un processus bien structuré de négociations à plusieurs volets. Il souligne la nécessité d'une interaction globale entre les intervenants, que ce soit en matière de financement ou autre. Cette situation est préférable à une nette séparation des attributions, où chaque intervenant régirait un domaine en particulier, ce qui finirait par entraîner des divergences dans l'orientation de l'enseignement supérieur. En principe, il est toujours préférable de faire participer le plus d'intervenants possible aux négociations. Sauf qu'en Allemagne cela risquerait d'alourdir un processus déjà complexe. Du point de vue de l'université, plus il y aura d'intervenants dans un domaine donné, plus elle sera susceptible de jouer un rôle important. Son autonomie s'en trouvera favorisée.

On discute ensuite des conséquences, pour les pays européens, de l'intégration communautaire sur l'enseignement supérieur. Denis O'Callaghan, de la

Commission de la Communauté européenne (CE), présente certaines des questions étudiées par la CE. Il rapporte une plus grande collaboration dans la promotion des échanges culturels et éducatifs en prévision de l'intégration. La mobilité est devenue une question clé, tout comme la transférabilité et la reconnaissance internationale des diplômes universitaires. Toutefois une uniformisation générale ne résoudrait pas ces questions: la CE reconnaît l'importance de maintenir une certaine diversité en son sein, qui favorise la découverte de solutions originales. O'Callaghan décrit les cinq principales questions touchant l'enseignement supérieur, dans lesquelles entend intervenir la CE: l'augmentation du taux d'inscription, la recherche de partenariats entre l'entreprise privée et l'université, la promotion de l'enseignement supérieur et du perfectionnement professionnel, la mise en oeuvre concertée de l'enseignement à distance et l'intensification du rôle de la CE dans l'enseignement supérieur.

La CE a mis en oeuvre différents moyens pour atteindre ces objectifs. Par exemple, elle cherche à établir des axes d'interaction grâce à des programmes comme «ERASMUS». La Communauté a aussi comme politique d'aider les pays membres moins biens nantis à atteindre les normes des pays plus avantagés. C'est ainsi que des fonds ont été affectés au développement des infrastructures et des programmes en matière d'enseignement supérieur. La CE procède aussi par réglementation. Par exemple, une directive communautaire édicte qu'un pays membre ne peut imposer des droits d'inscription supérieurs aux ressortissants des autres pays membres. Cela cause des difficultés, bien entendu, vu que certains pays imposent des droits d'inscription et d'autres non. Les conditions d'admission sont une autre question importante: un candidat admissible dans son propre pays est réputé admissible dans un autre, sous réserve de conditions élémentaires comme les exigences linguistiques.

La CE réalise en outre que des actions visant d'autres objectifs peuvent avoir des répercussions sur l'enseignement supérieur. Une directive générale édicte qu'une personne voulant pratiquer une profession inscrite, qui a terminé un programme de qualification de trois ans dans un pays membre, doit pouvoir pratiquer sa profession dans tout autre pays membre. De telles directives favorisent une certaine harmonisation entre les pays. Les universités peuvent s'appuyer sur ces directives pour convaincre les autorités nationales des mesures à prendre en vue d'une complète intégration à la Communauté européenne.

Cet exposé de la position de la CE suscite une forte réaction des universitaires et fonctionnaires des pays membres. On exprime la crainte que les universités ne se trouvent reléguées à des fonctions utilitaires, qu'elles ne soient plus qu'un outil économique, ce qui pourrait compromettre leur rôle dans des domaines non directement liés au développement économique. Cette crainte est suscitée par une décision récente de la Cour européenne de justice, qui statue que l'enseignement supérieur relève de la formation professionnelle, ce qui en fait

un instrument économique essentiel à la compétitivité. Autre sujet d'inquiétude: le penchant de la CE pour la réglementation à outrance, perçu comme une menace à la diversité. Cette tendance porte en elle le risque du développement d'une superbureaucratie, qui étoufferait l'enseignement supérieur. On propose d'appliquer à la CE le modèle américain, qui garantit la diversité de l'enseignement supérieur en le laissant libre se développer librement, et non en l'assujettissant à une réglementation excessive.

Ces appréhensions sont minimisées par les représentants communautaires, qui conviennent que la CE a fixé des objectifs économiques à l'enseignement supérieur, sans pour autant négliger l'importance des questions culturelles. La CE considérait auparavant l'enseignement supérieur comme une matière culturelle, qui ne relevait pas de ses compétences. On a maintenant atteint un certain équilibre. Il est impossible de mettre en oeuvre un programme comme ERASMUS en ne s'intéressant qu'à un seul aspect de l'enseignement supérieur. Il faudra sans doute conclure des ententes dans tous les domaines de l'éducation. Finalement, la CE ne peut aller à l'encontre de la volonté politique de ses membres. Elle ne peut pas non plus imprimer à l'enseignement supérieur une orientation différente de celle décidée par les pays membres, étant donné que les structures politiques permettent de s'y opposer.

Pour conclure, on discute de l'empiétement sur l'autonomie des établissements, causé par l'obligation de rendre des comptes imposée par les gouvernements. Aux États-Unis, le gouvernement fédéral a le dernier mot en matière de subventions, au moyen des programmes d'action positive qu'il impose. C'est lui qui fixe les conditions d'octroi des subventions et qui décide si un établissement reçoit l'argent ou non. Certains États exigent que les établissements publics fassent rapport sur les effectifs étudiants ou contrôlent de très près leurs dépenses. Ces mesures pèsent sur l'autonomie des établissements. Étant donné que la plupart des établissements vont bien au-delà des normes des programmes d'action positive, l'ingérence du fédéral a plus ou moins disparu. Malheureusement la situation est plus grave dans des États comme la Floride. Des lois antisecrets de cet État interdisent aux conseils des universités de tenir des séances à huis clos sur des sujets délicats. Les universités ont réagi en nommant des administrateurs officieux, capables de jouer le jeu du gouvernement et de défendre les intérêts des universités. Le système fédératif permet de circonscrire les retombées négatives des expériences ratées par un État. Une innovation malheureuse devient, pour les autres, un exemple à ne pas suivre. Ainsi un grand nombre de mesures qui risqueraient de porter atteinte à l'autonomie des établissements ne peuvent prendre une ampleur catastrophique.

TROISIÈME PARTIE

L'enseignement supérieur: quelques objets de débats

Résumé des discussions

PREMIER THÈME: ORGANISATION, PLANIFICATION ET GESTION

Claude Lajeunesse, président de l'Association des Collèges et Universités du Canada, ouvre la séance en proposant quatre sujets de discussion. Le premier concerne les tensions entre la recherche de la diversité culturelle et de la qualité de vie d'une part, et la recherche de la prospérité économique d'autre part. Le deuxième sujet de discussion porte sur le mode de fixation des priorités à l'échelle nationale et la mise sur pied d'un processus valable de coordination dans les domaines de la formation et de la recherche. M. Lajeunesse discute de l'autonomie des établissements et de l'obligation qui leur est imposée de rendre des comptes, affirmant que les universités et les professeurs rendent effectivement des comptes puisqu'ils sont l'objet de l'un des systèmes d'évaluation et de révision permanent les plus rigoureux qui soient. Malgré cela, on persiste à croire que les universités n'ont aucun compte à rendre et qu'elles dépensent de manière inefficace. Le dernier sujet concerne le pouvoir de dépenser. Au Canada, le fédéral use moins de son pouvoir de dépenser depuis qu'il cherche à réduire son déficit. L'amélioration du système d'enseignement supérieur passe-t-elle alors par la réaffectation de fonds provenant d'autres sources ou par la recherche d'une plus grande efficacité?

L'idée qu'on se fait des universités est aussi importante que leur nature véritable. Le public les considère encore comme le privilège d'une élite, héritage d'un temps où peu de gens avaient accès à l'enseignement supérieur. Malgré la progression fulgurante des taux d'inscription, les mentalités n'ont pas évolué. On peut s'attaquer à ce problème de deux manières: les universités peuvent soit rester enfermées dans leur tour d'ivoire, soit s'ouvrir davantage. Les liens de communication avec les électeurs sont de toute évidence très ténus et doivent être renforcés. Au Canada, les difficultés suscitées par l'obligation de rendre des comptes sont amplifiées du fait que le financement des universités a dû céder le pas à celui de la santé publique, dont le public estime que les

problèmes sont plus criants. Les politiciens trouvent plus avantageux de consacrer des sommes à la santé publique, parce que les résultats sont immédiatement mesurables, contrairement à ceux des universités, trop lents à se faire sentir au gré des gouvernements. Un fonctionnaire provincial affirme que l'obligation de rendre des comptes a pour objectif de favoriser l'amélioration continuelle des universités. Celles-ci doivent mettre sur pied un processus interne, qui améliore constamment les résultats dans des domaines comme le taux de rétention et les autres mesures comparables dans tout le pays. Le meilleur système de responsabilisation repose sur un autocontrôle effectué selon des règles bien établies.

En ce qui concerne l'autonomie et l'obligation de rendre des comptes, le gouvernement fédéral allemand fixe le plus souvent des normes minimales, laissant à chaque Land le soin de définir dans le détail les critères d'évaluation de la qualité de la recherche. En Allemagne, les projets de recherche étaient traditionnellement financés après une évaluation positive de la part de l'université. Mais intervient de plus en plus un système de concours à l'échelle nationale, qui entraîne une augmentation du nombre de projets de recherche évalués au niveau national.

Martin Trow parle de l'importance d'une «marge de manoeuvre budgétaire» pour les universités américaines. Il s'agit de disponibilités puisées à même les fonds généraux de fonctionnement, dont l'utilité est difficile à faire valoir aux politiciens. Ces sommes peuvent toutefois s'avérer cruciales pour la recherche sérieuse et importante, qui ne donne pas nécessairement les résultats tangibles escomptés par le gouvernement. La mise en oeuvre du savoir est devenue de plus en plus rapide. Malheureusement, les laboratoires américains ont tendance à traîner de l'arrière à cet égard, à cause de la sécurité dont ils jouissent. Sur la scène universitaire, l'innovation et la créativité sont souvent le fruit du hasard et de circonstances éphémères. Elles dépendent de ces disponibilités pour se développer pleinement. On met rapidement une équipe sur pied, qui peut immédiatement exploiter les résultats de la recherche. La marge de manoeuvre budgétaire elle-même peut se volatiliser rapidement. Cette aptitude à financer sans délai un nouveau projet est cruciale pour préserver la liberté d'action de la communauté scientifique.

Au sujet de l'établissement des priorités à l'échelle nationale et des tensions entre les gouvernements fédéral et étatiques, le représentant d'un Land allemand dit que le problème ne se réduit pas à une opposition entre différences culturelles et développement économique. Les Länder allemands désirent autant que le gouvernement fédéral améliorer le niveau de vie économique. La difficulté consiste à mettre sur pied un mécanisme raisonnable en vue d'atteindre cet objectif. En Allemagne, la négociation repose sur des principes de collaboration, qui prévoient tout de même l'exclusivité de certaines compétences. C'est un processus lourd, qui exige l'accord des plus hautes instances. Mais

comme les deux paliers de gouvernement visent les mêmes objectifs, ils arrivent à s'entendre. Compte tenu de cette communauté d'intérêts, il est important que les deux ordres de gouvernement fixent de concert les priorités nationales et conviennent de l'affectation des ressources. Il est vrai qu'il est plus facile de s'entendre sur une question d'argent que sur une question non pécuniaire, qu'on peut toujours mettre en veilleuse.

De l'avis de certains participants, il n'existe aucun processus de négociation semblable au Canada, entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Si les ententes financières et autres actuellement en vigueur ne fonctionnent pas, c'est parce qu'elles sont le fruit d'une évolution historique plutôt que la réponse à des préoccupations contemporaines. Un fonctionnaire provincial affirme que les transferts fédéraux aux provinces effectués en vertu des ententes FPE actuelles n'ont permis de dégager aucune solution ni contribué à exprimer le rôle du fédéral dans l'enseignement postsecondaire. Par ailleurs, on sent le besoin d'accroître le rôle du fédéral en recherche. Il faudrait aussi rationaliser le programme d'aide financière aux étudiants, administré par les gouvernements fédéral et provinciaux, pour qu'il réponde mieux aux besoins du système. Le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Formation du Nouveau-Brunswick, l'honorable Russell King, à titre de représentant du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, est d'avis que la volonté de discuter des questions d'enseignement à l'échelle nationale fait défaut. Il estime insuffisante la coordination entre les ministères fédéraux jouant un rôle dans l'éducation. Il n'y a même pas de comité du cabinet. Même la coordination interprovinciale est boiteuse, à cause du roulement rapide des ministres provinciaux siégeant au Conseil. Il propose qu'un ministre fédéral siège en permanence au comité sur l'enseignement postsecondaire du Conseil.

En Suisse, les tensions entre les gouvernements fédéral et cantonaux sont moindres, parce qu'il existe un mécanisme de recherche active du compromis. Le rôle du gouvernement fédéral consiste essentiellement à corriger les déséquilibres financiers entre les cantons, principaux bailleurs de fonds des universités. L'aide fédérale est distribuée en proportion des inégalités. Le fédéral finance ainsi jusqu'à la moitié de l'enseignement supérieur dans certains cantons. Les universités des petits cantons n'ont donc rien à envier à celles des plus grands. L'autonomie des établissements varie toutefois selon le canton, comme aux États-Unis. Le gouvernement fédéral a aussi participé à la création de liens entre les universités des différents cantons, liens qui favorisent une certaine autonomie. Depuis peu, en prévision de l'intégration européenne, le gouvernement fédéral intervient de plus en plus dans le fonctionnement des universités, en vue de stimuler le développement technologique et la mobilité des étudiants, facteurs de compétitivité.

On discute ensuite des organismes qui font le lien entre les intérêts fédéraux, régionaux et institutionnels. Quelle a été leur efficacité sur le plan politique?

Au Canada, on aborde à l'occasion les questions de fonds, mais la collaboration entre les gouvernements fédéral et provinciaux n'est institutionnalisée par aucun mécanisme. Une telle institution n'existe pas non plus aux États-Unis. Dans d'autres pays, en Australie par exemple, les ministres des deux paliers de gouvernement collaborent davantage.

En Allemagne, certaines questions comme le droit public, l'aide aux étudiants et les salaires des professeurs relèvent du pouvoir législatif central. Les gouvernements des Länder doivent participer au processus législatif fédéral pour faire valoir leur point de vue sur ces questions. Par ailleurs, plusieurs conseils, auxquels siègent des représentants des deux paliers de gouvernement et d'autres groupes, ont été institués pour traiter de questions données. La Commission de planification, par exemple, étudie la création de nouvelles universités. Une Conférence permanente des ministres de la Culture et de l'Éducation a aussi été mise sur pied, où chaque Land dispose d'un vote et à laquelle siège le ministre fédéral, ce dernier sans droit de vote. L'Association allemande de la recherche sert d'intermédiaire dans l'affectation des fonds aux projets de recherche fondamentale subventionnés conjointement. La Société Max Planck joue un rôle semblable en matière de recherche scientifique.

En Suisse, même les nombreux cantons qui n'ont pas d'université siègent à la Conférence Suisse. Les recteurs d'universités ont aussi leur conférence. Le statut des universités et les pouvoirs respectifs des recteurs ne sont toutefois pas uniformes. Les pressions de la CE ont provoqué de nombreux changements dans les universités suisses. La mobilité, par exemple, est plus forte qu'auparavant. Ces pressions ont contribué à accélérer le processus décisionnel lourd, quoique très démocratique, en vigueur entre les paliers de gouvernement et à l'université.

En Australie, un certain nombre de mécanismes facilitent la collaboration entre les gouvernements fédéral et étatiques, comme le Conseil des ministres de l'Éducation de l'Australie, créé dans les années 30. Au fur et à mesure que le fédéral intensifiait son rôle dans l'enseignement supérieur, le Conseil a cherché à mettre en place des politiques nationales et est devenu une instance de négociation avec les États, qui exercent leurs pressions à ce niveau. Des représentants des États siègent également à certaines commissions fédérales. D'après Grant Harman, un universitaire australien, il est plus difficile pour un pays fédéral que pour un pays unitaire de mettre en place un mécanisme de collaboration. Le gouvernement fédéral ou l'État a tendance à accaparer un domaine de responsabilité, car deux paliers de gouvernement arrivent rarement à mettre en oeuvre une politique commune. En Australie, le gouvernement fédéral dispose des ressources financières et des mécanismes nécessaires à l'élaboration de politiques. Il a donc progressivement étendu son rôle en mettant sur pied les organismes nécessaires. Quand le gouvernement fédéral a pris en charge le financement des universités, les États ont vu leur rôle diminuer. Leurs

organismes de coordination se sont alors transformés en groupes de pression. Par ailleurs, le gouvernement fédéral s'impose de plus en plus aux universités. Cet envahissement du fédéral a un effet négatif: il tend à étouffer l'innovation et la diversité, avantages propres à une structure fédérale. C'est pourquoi une centralisation aussi poussée n'est pas présentée comme un exemple à suivre.

DEUXIÈME THÈME: LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le président de la séance, Pierre deCelles, directeur de l'École nationale d'administration publique du Québec, ouvre la deuxième séance en énumérant certaines questions qui touchent le financement de l'enseignement supérieur: les sources de financement, la contribution aux immobilisations, l'aide aux étudiants, les droits d'inscription, les subventions directes aux universités, les conditions d'emploi du personnel enseignant et de recherche, les formules de financement et la répartition des pouvoirs en matière de financement. Qui devrait financer les universités? Est-ce que la multiplicité des sources de financement est une entrave à la bonne marche des universités, ou les aide-t-elle à préserver leur autonomie? Doit-on financer directement les établissements eux-mêmes, les étudiants ou les projets de recherche? Et qu'en est-il des problèmes du financement direct et indirect de la recherche?

Le rôle à court et à long terme des universités est une question fondamentale sur laquelle elles doivent se pencher. On ne peut ignorer le lien étroit entre les besoins financiers des universités et leur mission. L'université doit mettre en balance les dimensions technologiques, culturelles et sociales d'une part, et les considérations financières de l'autre. Ce qui nous ramène à l'opposition entre ses vocations économiques et culturelles, qui a une incidence sur ses sources de financement et sur les secteurs qui sont financés.

On convient généralement que la multiplicité des sources de financement est souhaitable, étant donné qu'elle aide les établissements à préserver leur autonomie et qu'elle encourage la concurrence. Elle réduit aussi la dépendance des universités à l'égard des gouvernements, dont le financement est toujours soumis à des conditions et dont les priorités changent au gré de l'opinion publique. C'est pourquoi il est inutile de faire une différence entre les paliers de gouvernement en matière de financement: chacun voudra toujours intervenir en fonction des besoins et de la volonté de son électorat, tels qu'il les perçoit. Le supplément de financement peut provenir de différents paliers de gouvernement, des droits d'inscription, des dons des anciens, des dons privés et de sources comme les redevances versées pour des brevets, etc. Il est aussi important d'exploiter toutes les sources gouvernementales de financement, vu l'existence d'un grand nombre d'organismes subventionnaires.

Il faut équilibrer les sources complémentaires de financement, pour éviter de trop dépendre des intérêts privés, sinon les priorités de recherche risquent d'être biaisées tout autant que dans le cas d'un financement gouvernemental. Les entreprises peuvent aussi compromettre la vocation de l'université en interdisant la publication des résultats de recherche. Les participants conviennent en majorité que la multiplicité des sources de financement aide à protéger l'autonomie de l'université et stimule une plus grande concurrence entre les chercheurs universitaires. Ce qui amène un fonctionnaire de la CE, Denis O'Callaghan, à demander si l'autonomie, dans un sens traditionnel, n'est pas une notion dépassée. Il s'interroge à savoir si on ne devrait pas l'envisager sous un nouvel angle, c'est-à-dire comme l'aptitude à conclure de nouveaux partenariats dans des secteurs différents. L'autonomie deviendrait donc une question de choix des partenaires.

Les sources de financement sont moins nombreuses dans certains pays. En Suisse et dans d'autres pays d'Europe, les dons aux universités ne donnent droit à aucune déduction fiscale, déduction considérée comme un moyen indirect de financer l'éducation. Les dons aux universités sont découragés par l'absence d'incitatif fiscal et la complexité du processus de donation. La raison en est imputée à la volonté des pouvoirs publics de conserver la haute main sur les universités, en étant leur unique source de financement direct. L'absence quasi totale de droits d'inscription en Suisse pose un autre problème. Elle freine la mobilité des étudiants, étant donné qu'ils sont peu enclins à s'inscrire dans un établissement qui leur impose des droits d'inscription.

On préconise de faire financer la recherche par les deux paliers de gouvernement, de manière à tenir compte des priorités régionales. Mais ce n'est pas toujours possible, car même si les gouvernements des États veulent participer davantage au financement de l'enseignement et de la recherche, ils ne disposent pas nécessairement des ressources suffisantes. C'est le cas en Australie, où les États sont nettement dépendants des transferts du fédéral. Les universités australiennes connaissent par ailleurs une forte expansion. Le système est en transition. Il devient plus accessible et sensible aux besoins d'une population en évolution. Cette expansion est de l'ordre de 40 à 50 pour cent. Elle aura sans doute des conséquences sur les autres fonctions universitaires.

Une telle expansion coûte de l'argent. L'Australie a adopté un mode de financement direct et indirect de l'enseignement supérieur. Bien qu'il en soit directement responsable, le gouvernement fédéral contribue à hauteur d'environ 70 pour cent du financement des universités. Le reste provient d'autres sources. L'Université de Melbourne, par exemple, reçoit seulement 45 pour cent de son financement du fédéral. Le reste provient entre autres de la recherche et du développement, de revenus de placements, de dons privés (déductibles à 100 pour cent) et des droits d'inscription payés intégralement par les étudiants étrangers. A noter que les droits d'inscription ont été abolis

pendant des années, pour être finalement rétablis en 1988. Certains cours, comme le MBA, sont entièrement financés par les droits d'inscription.

Le Canada, comme l'Australie, souffre d'un énorme déséquilibre financier entre les paliers de gouvernement. Les gouvernements provinciaux ont toujours compté sur les importants transferts fédéraux pour faire face à leurs responsabilités, notamment l'enseignement supérieur. Ces transferts se font selon une formule de péréquation qui corrige les disparités régionales. Aussi les provinces les moins favorisées peuvent-elles se glorifier de posséder des universités comparables à celles des provinces les plus riches. Les Canadiens ne sont toutefois plus satisfaits des mécanismes actuels de financement de l'enseignement supérieur, en partie parce qu'ils ont fait les frais des restrictions budgétaires du gouvernement fédéral et qu'ils sont passés derrière les soins de santé provinciaux. Les subventions par habitant et autres transferts fédéraux diminuent, ce qui menace d'accentuer les disparités régionales.

D'après un haut fonctionnaire du gouvernement fédéral, le financement de l'enseignement dépend en grande partie de la concurrence interministérielle pour une même enveloppe budgétaire. Plus le nombre de ministères rivalisant pour une enveloppe donnée est grand, plus l'enseignement risque de pâtir. En vertu des ententes actuelles, l'enseignement entre en concurrence avec la réduction du déficit. Autant dire que la lutte est perdue d'avance. Mais quand il rivalisait avec la défense, sa part a augmenté. Dans un système fédéral s'opposent de nombreux intérêts. Les priorités changent selon les besoins des gouvernements fédéral et provinciaux. Ce qui a des conséquences sur le financement de l'enseignement supérieur.

On discute aussi du problème du financement direct et indirect de la recherche, ainsi que du financement des universités par les droits d'inscription, une pratique davantage axée sur le marché. La Suisse, entre autres, exprime sont inquiétude à ce sujet. Dans ce pays, la recherche est financée par le gouvernement central, tandis que le financement des universités est l'affaire des cantons. On remarque une tendance à l'augmentation des subventions à la recherche technologique, tandis que diminuent les subventions générales de fonctionnement. Les universités disposent donc de moins en moins d'argent pour couvrir les coûts indirects d'infrastructure des projets de recherche subventionnés par le gouvernement, tandis que leurs propres priorités sont sousfinancées. La gestion des universités doit être renforcée, si on veut qu'elles acquièrent la maîtrise de leurs dépenses.

Un universitaire canadien, John Dennison, décrit un système de subvention des étudiants par bons. L'absence d'obstacle constitutionnel est un argument en faveur d'un tel système au Canada. Les étudiants pourraient utiliser leurs bons dans l'université de leur choix. Même si les bons servaient à régler seulement les droits d'inscription, cette pratique encouragerait la concurrence. L'inconvénient, convient-il, serait le cauchemar administratif que cela provoquerait

probablement. Un représentant de la CE, Denis O'Callaghan, favorise aussi un plus grand jeu des forces du marché sur l'enseignement supérieur, en faisant une plus large place aux droits d'inscription comme mode de financement, ce qui conférerait plus de pouvoirs aux consommateurs. Les droits d'inscription vont devenir une question plus pressante pour les membres de la CE, étant donné que la mobilité des étudiants est encouragée à l'horizon de 1992.

TROISIÈME THÈME: LA MOBILITÉ DES ÉTUDIANTS

Francis Whyte, du Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, ouvre la séance en rappelant à tous que les étudiants, dont on n'a pas parlé jusqu'à présent, sont la raison d'être fondamentale des universités et qu'ils sont aussi un élément des systèmes fédéraux. La question de l'unité et de la diversité revêt beaucoup d'importance à leur égard, car il incombe au régime fédéral de faire bénéficier les étudiants de la diversité qu'il permet, sans que sa structure ne les désavantage. On regroupe notamment sous le thème de la mobilité l'accès à l'université, en particulier en ce qui concerne les droits d'inscription, les études interuniversitaires et la reconnaissance internationale des diplômes.

On discute de la distinction faite par David Cameron, dans son article de synthèse, entre les systèmes des pays les plus vastes, comme le Canada, l'Australie et les États-Unis, et ceux des pays d'Europe. La problématique est différente dans les deux cas. Les pays les plus vastes partagent un certain nombre de caractéristiques. L'accès est davantage une question du ressort des établissements eux-mêmes. La mobilité interrégionale est considérée comme un moindre problème. Au Canada, il existe quelques ententes officielles entre les provinces, tandis qu'il s'agit davantage d'un système d'échange aux États-Unis. Les deux pays imposent des droits d'inscription. Dans les pays européens, l'accès relève davantage d'ententes internationales et de programmes interrégionaux favorisant la mobilité. Les droits d'inscription jouent un moins grand rôle.

Un fonctionnaire provincial canadien parle de la mobilité des étudiants entre programmes et établissements. Il décrit une étude effectuée en Colombie-Britannique sur le cheminement scolaire des étudiants après le secondaire, qui révèle une progression non linéaire, contrairement aux prévisions. On s'attendait à ce que les étudiants passent des collèges communautaires à l'université, mais beaucoup suivent la direction opposée. En conséquence, il est important que les établissements suivent l'évolution des besoins des étudiants et facilitent leur mobilité par les transferts de crédits.

Un universitaire australien, Grant Harman, abonde dans le même sens. Il ajoute qu'il est important de ne pas faire preuve de snobisme universitaire. Il faut être prudent quand on envisage le phénomène de l'abandon scolaire: les «décrocheurs» d'un établissement sont les nouveaux inscrits d'un autre. Il est

donc important de tenir compte des transferts de crédits, de l'évolution démographique et des besoins des étudiants à temps plein et à temps partiel. Traditionnellement, l'Australie s'est davantage préoccupée de l'accès que de la mobilité. Cette position doit être révisée, parce qu'elle a entravé la mobilité entre les régions, en permettant par exemple l'adoption de critères d'admission différents. Il faudrait aussi encourager la mobilité des étudiants des cycles supérieurs, qui poursuivent souvent leurs études dans le même établissement. L'un des problèmes de l'Australie, c'est que les universités des petits États ruraux arrivent difficilement à recruter des étudiants. On a suggéré comme solution de spécialiser les universités pour leur permettre d'attirer et de conserver des étudiants.

Selon David Cameron, la politique des pouvoirs publics au Canada a toujours été ambiguë en ce qui concerne l'accès et la mobilité des étudiants. C'est parce qu'on estime, dans une large mesure, que beaucoup d'étudiants ne devraient pas être à l'université. Après l'expansion des universités en vue d'accueillir les membres de la génération du baby boom, on prévoyait que les inscriptions diminueraient proportionnellement à l'évolution démographique. Au contraire, elles ont continué d'augmenter. Un fonctionnaire fédéral canadien explique que cette idée est dépassée, compte tenu de l'augmentation de la demande pour l'enseignement postsecondaire, qui peut être attribuée à de nombreux facteurs. Les programmes d'aide aux étudiants ont favorisé l'accès à l'université. L'universalité de l'éducation est devenue un objectif social et la participation des minorités a augmenté. Par ailleurs, le profil démographique des effectifs évolue. L'évolution des mentalités et des exigences du marché incitent des adultes à revenir aux études. Le système doit s'adapter à ces facteurs. Mais comme le souligne un fonctionnaire, la différence entre «université» et «éducation postsecondaire» n'est pas toujours très claire dans l'esprit des consommateurs potentiels, ce dont il faut tenir compte dans le développement du système.

Le nouveau profil de la clientèle de l'enseignement supérieur a fait surgir des problèmes de mobilité et d'accès autrefois inconnus. Un universitaire canadien, Rod Dobell, souligne que le marché de l'enseignement supérieur évolue. La technologie modifie les enjeux: elle rend possible les régimes d'éducation ouverts et change le rôle des secteurs public et privé en éducation. A l'heure actuelle, les systèmes universitaire et non universitaire s'ignorent mutuellement. Il faut mettre un terme à cet état de faits afin de faciliter la mobilité et l'accès des étudiant qui voudront poursuivre leurs études ou y revenir pour se perfectionner. Simultanément, on doit étudier de nouvelles manières d'envisager l'admission aux programmes. Au Québec, les exigences d'admission auparavant rigides ont été relâchées quelque peu dans de nombreux établissements, dans le but d'accueillir des étudiants plus âgés. Leurs dossiers sont étudiés cas par cas, en tenant compte de leur «vécu». Ils réussissent souvent aussi bien que les autres dans leurs études. Toutefois, les étudiants adultes ont

leurs propres problèmes de mobilité. Nombreux sont ceux qui doivent demeurer dans une ville en particulier, à cause de leurs obligations familiales et autres.

Les systèmes européens semblent plus avancés pour ce qui est de la mobilité des étudiants et de la normalisation des critères d'admission. Ils ont eux aussi connu les problèmes liés à l'augmentation des inscriptions. Malgré les avantages de la proximité géographique, les différences de langues et de droits d'inscription posent problème. Certains pays européens sont unilingues, d'autres multilingues. Le multilinguisme peut entraver la mobilité entre les régions linguistiques d'un même pays. En Suisse, par exemple, on ne trouve aucune université italienne, malgré une nombreuse population italophone.

En Allemagne, la mobilité est garantie par la constitution. Les étudiants peuvent donc poursuivre leurs études où ils le désirent, du moment qu'ils détiennent un Abitur, le certificat allemand de qualification. Un Land est tenu par la Constitution d'accueillir les étudiants en provenance d'un autre Land. Mais la demande est si forte que le nombre de candidats qualifiés dépasse les capacités du système, ce qui suscite des tensions.Par ailleurs, on a dû ajouter des examens d'admission supplémentaires, qui viennent compliquer le processus. L'Allemagne n'envisage pas d'exiger des droits d'inscription comme moyen de réduire la demande. Bien que la mobilité ne soit pas un problème, les Länder ne s'entendent pas sur le paiement des frais d'études: est-ce le Land d'origine de l'étudiant qui doit payer, ou celui où il étudie et s'établira vraisemblablement?

Le programme ERASMUS de la Communauté européenne vise à favoriser une plus grande mobilité des étudiants entre pays européens. Ce programme repose sur le principe que la CE sera bien servie par des gens qui ont l'expérience personnelle de différentes langues et cultures. Les étudiants s'inscrivent à un programme interuniversitaire d'études à l'étranger, qui cherche à harmoniser autant que possible les programmes d'études. Jusqu'à présent, cette initiative a été très populaire, ayant donné lieu au total à 40 000 échanges. Mais ce résultat est encore bien en deça de l'objectif visé de 10 pour cent des effectifs, qui équivaudrait à 100 000 étudiants par an. Un autre programme porte sur la reconnaissance académique des diplômes et des périodes d'études sous forme «d'unités capitalisables transférables» (ECTS). Dans le cadre de ce programme ont été conclues des ententes dans cinq domaines d'études, en vue de faciliter le mouvement des étudiants.

Un universitaire suisse exprime ses inquiétudes au sujet des effets du programme ERASMUS sur les petites collectivités linguistiques. Il craint que les étudiants soient attirés par les universités de langues internationales comme le français et l'allemand, au détriment de pays comme la Grèce. Les étudiants qui devront étudier plus longtemps à cause des barrières linguistiques se trouveront défavorisés. On se préoccupe aussi des pressions exercées par la CE en vue d'harmoniser les critères d'admission. Une telle harmonisation risque de nuire

aux pays qui appliquent des normes d'enseignement relativement élevées. Un universitaire suisse fait remarquer que la normalisation entraînerait une dévaluation du diplôme suisse et de la qualité des études dans ce pays.

QUATRIÈME THÈME: LA PLANIFICATION ET LE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE

Keith Newton, du Conseil économique du Canada, ouvre la séance en proposant d'articuler la discussion autour de trois thèmes: les effets de la mondialisation, les ententes financières et l'évolution démographique. Les forces mondiales transforment le paysage éducatif au fur et à mesure qu'évoluent les exigences du marché. Les impératifs économiques vont-ils entraîner une plus grande centralisation? La recherche actuelle révèle-t-elle des indices en ce sens? Quelles différences observe-t-on entre les mécanismes de subvention de la recherche des différents pays? Quelles sont les stratégies nationales en matière de recherche à l'heure actuelle? Et comment établit-on les priorités de recherche à l'échelle nationale?

Au Canada, la planification et le financement de la recherche s'avèrent de plus en plus compliqués, à cause de la prolifération d'organismes gouvernementaux et non gouvernementaux intéressés à la recherche et au développement. Des organes comme le Conseil consultatif national des sciences et de la technologie ou le Conseil du Premier ministre de l'Ontario existent aux deux paliers de gouvernement. Toutefois, la hausse vertigineuse des coûts et la diminution des budgets ont favorisé la participation du secteur privé aux projets de recherche universitaire. Ainsi on compte de plus en plus de partenariats entre les universités et les entreprises. Le partage des responsabilités en matière de recherche entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et le secteur privé soulève un certain nombre de questions de principe chères à la fédération canadienne concernant le développement régional, la politique industrielle et les paiements de péréquation, pour n'en nommer que quelques-unes. Envisage-t-on une intervention dans ces secteurs dans le cadre de la planification et de l'orientation de la recherche?

Autre préoccupation: les obstacles à la communication des résultats de la recherche, qu'il faut régler en faveur de l'efficacité à long terme d'une politique en matière de planification et de financement de la recherche. Il est souvent difficile de diffuser les résultats d'une recherche effectuée en collaboration avec le secteur privé, à cause des restrictions imposées par les entreprises partenaires, d'un manque de place dans les publications et des coûts élevés de la transmission électronique de l'information. Le financement de bibliothèques de recherche s'avère donc impératif. L'enjeu est de faire en sorte que le produit de la recherche soit largement diffusé.

Les participants canadiens discutent d'une éventuelle séparation du financement de la recherche et de l'enseignement en blocs distincts, dans le but de régler les problèmes de financement direct et indirect de la recherche. Cette idée est présentée par David Stager, de l'université de Toronto, qui discute du fait que la rémunération au mérite est calculée en grande partie d'après les activités de recherche, alors que les subventions provinciales aux universités sont fonction du nombre d'inscriptions. Ne serait-il pas plus rationnel que le gouvernement fédéral verse une subvention en bloc de 50 pour cent pour la recherche et que les provinces subventionnent l'éducation? Le reste du financement pourrait provenir des droits d'inscription. Un tel réaménagement renverserait le système actuel, en faisant de la recherche la principale source de subventions et de l'enseignement la source complémentaire. Il aiderait à résoudre les problèmes des coûts indirects de la recherche, qui continuent à ne pas exister pour les gouvernements. Actuellement, les établissements qui mènent le plus de recherches sont pénalisés, parce qu'ils assument des coûts indirects de recherche plus élevés.

Un fonctionnaire fédéral canadien explique que les lacunes dans le financement de la recherche au Canada sont dues en grande partie aux ententes de péréquation actuellement en vigueur, qui font de l'éducation une question financière. Ces ententes ont été conclues à une époque où les Canadiens n'attachaient pas autant d'importance au besoin d'être concurrentiels sur le plan international. Le gouvernement fédéral estime qu'il incombe aux provinces de payer les coûts indirects de la recherche à même leurs transferts FPE. Il affirme que les ministres provinciaux n'ont jamais soulevé la question des coûts indirects de la recherche, parce que cela reviendrait à avouer que le fédéral doit jouer un rôle dans ce domaine. Les gouvernements provinciaux ne sont pas chauds à l'idée d'un financement partagé. D'après un fonctionnaire provincial, l'argent est distribué pour favoriser le perfectionnement des ressources humaines des clients, pas des fournisseurs. Ainsi la recherche est considérée comme l'action de professionnels qui cherchent à s'élever dans leur domaine de compétence. Pour sa part, le gouvernement fédéral se sent frustré du fait que ses priorités de recherche sont délaissées, à cause de l'indépendance de ses organismes subventionnaires à son égard. En conséquence, il tente de financer des axes de recherche donnés en injectant de l'argent dans le système par d'autres voies, par exemple en mettant sur pied des «centres d'excellence».

Un intervenant américain, Martin Trow, argumente qu'on ne devrait pas faire une nette distinction entre la recherche et l'enseignement, ni entre leurs modes de financement. Au Massachusetts Institute of Technology, par exemple, les étudiants de premier cycle participent à des projets de recherche dans le cadre de leur formation. Il est donc difficile de distinguer les deux domaines, ce qui rend peu pratique l'élaboration de modes de financement distincts. Les décisions de financement se corsent quand certains départements ont

principalement une vocation éducative, ou quand le statut d'un département décline et qu'il doit être soutenu par le reste de l'université. Doit-on décider de l'affectation des ressources à l'extérieur de l'université, en fonction des forces du marché ou des priorités gouvernementales, ou doit-on confier cette tâche à l'université, mieux en mesure d'affecter l'argent en fonction de ses besoins futurs et d'empêcher les départements les plus faibles de péricliter? Francis Whyte fait remarquer que le rôle premier d'une université est de produire de la matière grise, et que la recherche y contribue de manière importante. Il convient qu'on ne devrait pas établir une nette distinction entre la recherche et l'enseignement, étant donné que les étudiants sont la principale raison d'être des universités. Un fonctionnaire se montre plus direct, en faisant remarquer que les étudiants et leurs parents votent, mais pas la recherche.

On discute des différents modes de financement de la recherche appliquée, par opposition à la recherche théorique, et des mécanismes d'affectation des fonds dans certains pays européens. En Allemagne, on distingue entre le financement de la recherche appliquée et de la recherche théorique. La recherche théorique est celle que mènent tous les professeurs allemands. Ils sont tous tenus de faire de la recherche dans le cadre de leur travail et décident de son objet. Les subventions à la recherche ne suffisent toutefois pas à couvrir toutes leurs dépenses. Ils doivent trouver un supplément ailleurs. Il existe des organismes de recherche nationaux, subventionnés conjointement par le fédéral et les Länder, qui financent les universités, les entreprises et les instituts de recherche. Un certain financement est aussi disponible de la part de la CE. La constitution allemande prévoit le financement de la recherche en vertu d'ententes entre le gouvernement fédéral et les Länder. Ces ententes établissent le mode d'exécution et de financement de la recherche. Malheureusement, elles négligent souvent la recherche théorique.

Le financement de la recherche théorique est fondé sur un mécanisme d'évaluation par les pairs et sur la confiance. Les universitaires présentent des propositions, sur lesquelles votent des comités centraux, établis par discipline et où siègent des représentants du gouvernement et des universités. Il s'agit d'instances souveraines. Quiconque désire être subventionné doit déposer une demande auprès de ces associations nationales de recherche. Dans le cas de projets de grande envergure, où les sommes en jeu sont importantes, les chercheurs du gouvernement exercent un contrôle beaucoup plus serré. Il existe aussi des centres d'excellence dans tout le pays. Une demande d'adhésion à un centre est étudiée par un comité de pairs, non par le gouvernement. L'intégration européenne a fait naître la crainte que, étant donné l'absence d'organisation des chercheurs, la recherche ne soit de plus en plus dirigée par une lourde bureaucratie à Bruxelles.

La Suisse emploie un mécanisme semblable, qui fait une large place à l'évaluation par les pairs. Des plans de recherche sur quatre ans sont soumis au

gouvernement fédéral, qui affecte les fonds après négociation. Une fois que les chercheurs ont les fonds en main, ils sont indépendants. La répartition entre les individus est décidée par les pairs. Cette méthode donne des résultats satisfaisants. Le processus est différent selon qu'il s'agit de recherche industrielle ou appliquée.

En Australie s'opposent la notion d'une recherche étroitement coordonnée, axée sur l'évolution des besoins du marché, et d'une recherche qui demeure l'affaire des individus. Bien que des organismes fédéraux de recherche existent, aucun d'entre eux n'a pour mission d'appliquer une politique centrale. Les programmes de recherche coordonnée ont rarement connu beaucoup de succès, mais on croit encore qu'un plus grand financement de la recherche aiderait à résoudre les problèmes économiques.

QUATRIÈME PARTIE

Séance de clôture

Conclusions du rapporteur général: Généralisations hâtives, occasions ratées et simplifications excessives: Comment ce Colloque a su éviter les pièges tendus à ceux qui cherchent à percer le mystère de l'enseignement supérieur dans des régimes fédératifs défiant toute classification

J. Stefan Dupré

Je n'ai vraiment eu aucun mal à choisir le titre de ce sommaire de vos délibérations. En effet, lorsqu'on s'attaque à un sujet aussi vaste que l'enseignement supérieur dans un régime aussi polymorphe que le fédéralisme, on a devant soi assez d'obstacles pour décourager même les plus aventureux. On risque la noyade dans une mer de généralisations hâtives et on peut facilement s'égarer dans une jungle de données hostiles et informes. Et il y a toujours la tentation de simplifier à outrance les phénomènes que l'on cherche à comprendre.

Le Colloque a dû faire face à tous ces écueils. La croisière dans les Mille-Iles en soirée était une juste récompense pour vos efforts des deux derniers jours. D'ailleurs, le recteur David Smith ne nous a-t-il pas dit dans son allocution d'ouverture que chacune de ces îles était semblable à une université nourrissant le fleuve de la société qui l'entoure?

Je n'étais pas parmi vous durant la croisière car je devais mettre sur papier les quelques réflexions que je vous livre maintenant. Je sais, par expérience, que le cours d'eau sur lequel vous avez navigué ressemble fort à un égout à ciel

ouvert. Je me réjouis donc que vous en soyez tous revenus sains et saufs. Pour ce qui est du Colloque, vous avez droit à des félicitations. J'ai suivi vos échanges avec grande attention et force m'est de constater que vous avez évité nombre des écueils qui vous menaçaient. Certes, vous avez quelques fois fleurté avec des généralisations hâtives, à l'occasion raté des chances de faire des découvertes, et parfois un peu trop simplifié les choses. Mais je trouve que pour l'essentiel, vos débats ont été excellents. Il y a en fait très peu de choses à corriger et encore, sera-ce possible de le faire en peu de temps et sans trop de mal. Commençons, si vous le voulez bien, par les généralisations hâtives.

GÉNÉRALISATIONS HÂTIVES

Très tôt dans vos discussions, le débat s'est porté sur l'assertion suivante: les forces qui, au plan mondial, animent les économies qui sont fondées sur le savoir, ont un effet centralisateur sur l'enseignement supérieur. Je dois avouer, à votre décharge, que vous avez vite reconnu que cela constituait une généralisation hâtive. Loin d'avoir un effet centralisateur, les forces économiques qui s'exercent au plan mondial sont au contraire de puissants agents de décentralisation. Tout d'abord, ces forces favorisent un degré de spécialisation qui nous rappelle tout de go que le marché du travail, dans beaucoup de domaines, est infra-national, voire strictement local. Elles nous rappellent aussi que la connaissance des langues étrangères, si importante pour la communication internationale, passe moins par l'enseignement des langues secondes à un peu tout le monde que par l'immersion des intéressés dans des pays étrangers. Ces mêmes forces mondiales nous rappellent enfin que dans un monde assailli par les incertitudes économiques — qui constituent le défi le plus grand qui soit à notre capacité d'accorder les compétences individuelles aux exigences d'un marché du travail en mutation constante — la diversification et le sens pratique sont les meilleurs moyens que nous ayons pour empêcher les inévitables petites bévues de dégénérer en catastrophes. Dans le contexte d'une économie mondiale fondée sur le savoir, plusieurs des tendances dont vous avez parlé vont dans le sens contraire de la centralisation.

Voyons maintenant une seconde généralisation hâtive, dont vous avez eu un peu plus de mal à vous dépêtrer. Il s'agit de l'assertion suivante: le moins que l'on puisse faire face aux enjeux économiques mondiaux actuels est d'améliorer la coordination, de rationaliser davantage et de rendre plus cohérent le système par lequel on finance l'enseignement supérieur. Au début, vous êtes venus bien près de succomber à cette thèse. Cela est si vrai qu'au moment où il quittait prématurément le Colloque, Daniel Elazar m'a prié de vous dire qu'il partait tout à la fois ébahi, triste et rassuré. Ébahi par la facilité avec laquelle l'esprit bureaucratique peut échafauder des plans de coordination, triste de constater que l'esprit bureaucratique puisse ignorer à ce point les vertus de la

diversification, et rassuré en pensant que les plans de coordination extravagants ne marchent jamais de toute façon.

Je dois vous dire que lorsque Daniel Elazar m'a confié ce message, j'étais moi-même fort inquiet. Heureusement, la suite du débat m'a rassuré, et même exalté. Pour bien rendre toute la sagesse de vos réflexions, je vais m'attarder en particulier sur votre volte-face au sujet de la cohérence en matière de financement. Peter Hicks a été le premier à montrer le chemin mais vous avez été nombreux à vous illustrer de la même manière.

Réclamer un système de financement cohérent c'est sans contredit tomber dans la plus hâtive des généralisations. Nous savons tous qu'il est important d'obtenir le soutien de toutes les clientèles de l'enseignement supérieur lorsque l'on cherche l'appui du public en sa faveur. De la même manière, il est dans le meilleur intérêt à long terme de l'enseignement supérieur que ses sources de financement soient aussi diverses que possible, peu importe l'incohérence qui puisse en résulter. Voyons tour à tour ce qu'il en est des divers modes de financement: subventions générales, aide à la recherche, financement stratégique et aide aux étudiants.

Il est indéniable que le financement des opérations par le moyen de subventions générales est d'une importance capitale. C'est le principal mode de financement en Allemagne, comme l'a souligné Ulrich Teichler, mais il est à peine moins important au Canada et dans les autres pays représentés au Colloque. C'est que ce mode de financement permet aux établissements d'établir leurs propres priorités par rapport à leurs divers programmes d'études et de répartir les fonds à leur convenance entre activités d'enseignement et activités de recherche. C'est d'ailleurs pourquoi les établissements ont un grand parti pris pour les subventions générales. Mais ce mode de financement entre en concurrence avec toutes les autres priorités des gouvernements, dont la moindre n'est pas la recherche de l'équilibre des finances publiques. On voit donc qu'il est risqué pour l'enseignement supérieur d'en dépendre trop entièrement, surtout qu'en cette matière les établissements ne peuvent pas compter sur l'appui d'un grand nombre des autres acteurs sociaux.

Voyons maintenant l'aide à la recherche. Le financement de la recherche intéresse bien d'autres clientèles que les seuls établissements: chercheurs individuels, mégaprojets scientifiques, entreprises. Il va sans dire que l'aide à la recherche est nécessairement influencée par l'oscillation des priorités entre recherche fondamentale et recherche appliquée, par les contraintes qu'imposent les droits de propriété intellectuelle sur les découvertes et par une foule d'autres facteurs. Néanmoins, la diversité de ses clientèles de même que l'idée, largement admise, que la recherche contribue à la croissance économique, donnent à ce mode de financement une longueur d'avance dans la course aux fonds publics. Pour les mêmes raisons, ce mode de financement est moins susceptible que d'autres d'être victime de compressions budgétaires.

Voyons maintenant le financement stratégique, comme par exemple dans le domaine de la formation et du perfectionnement de la main-d'oeuvre. Pour obtenir un financement de ce type, les universités doivent jouer du coude parmi une multitude de concurrents, dont les instituts et autres établissements de niveau postsecondaire non universitaire qui offrent des programmes de formation technique, les programmes d'apprentissage, les formations conçues pour des secteurs industriels en particulier, les formations en milieu de travail, etc. Les clientèles intéressées à ce mode de financement sont au moins aussi diverses que dans le cas de l'aide à la recherche. En un sens, elles le sont même davantage, car les organisations syndicales en font également partie. Il s'ensuit que les pouvoirs publics ne peuvent pas être sourds aux multiples demandes pour cette forme d'aide. Et comme dans le cas de l'aide à la recherche, le lien que l'on peut établir entre formation de la main-d'oeuvre et croissance économique a pour effet de prémunir le financement stratégique contre les retombées des politiques budgétaires néoconservatrices.

Enfin, il y a l'aide aux étudiants. Comme Martin Trow nous l'a si bien rappelé, l'aide aux étudiants vise la clientèle la plus large et la plus démocratique qui soit, puisqu'elle est composée de tous les étudiants actuels et futurs, de leurs parents et de leurs conjoints. L'attitude des étudiants américains durant les années Reagan démontre de façon on ne peut plus éloquente la difficulté de toucher à ce mode de financement, et cela alors même que l'Exécutif défend un programme politique néoconservateur.

On voit donc clairement que l'enseignement supérieur tire son soutien populaire de clientèles diverses, lesquelles ont elles-mêmes des préférences quant au mode de financement à privilégier. Ce qui démontre à l'envie que l'idée qu'il est nécessaire de donner ordre et cohérence au financement de l'enseignement supérieur est une thèse irréaliste conçue par des esprits étroits. C'est la diversité des sources et des modes de financement, et non la cohérence du système, qui sert le mieux les intérêts de l'enseignement supérieur car c'est de cette manière que peuvent se conjuguer en sa faveur le soutien de plusieurs clientèles différentes.

OCCASIONS RATÉES

Voilà pour les généralisations hâtives que ce Colloque a réussi à débusquer. Si vous le voulez bien, parlons maintenant de quelques occasions ratées. J'ai bien dit qu'elles avaient été «ratées», non pas qu'on les avait «laissé passer». Il me semble en effet que vous n'avez rien laissé passer et que vous avez fait des observations très perspicaces sur tous les sujets qui ont été discutés. J'ai donc entrepris de chercher un fil conducteur qui me permettrait de relier entre elles ces observations. J'en ai trouvé un dans les sages remarques de Denis O'Callaghan au sujet de la Communauté européenne. Je parle ici des choses

très sensées qu'il a dites sur le fameux principe thomiste de la subsidiarité. Appliqué aux relations intergouvernementales, comme le propose M. O'Callaghan, ce principe veut que toutes les interventions des pouvoirs publics soient confiées aux ordres de gouvernement inférieurs, qui font les choses beaucoup mieux que les ordres de gouvernement dits supérieurs, à moins qu'on ne puisse faire une preuve solide du contraire. En invoquant le principe de la subsidiarité, M. O'Callaghan cherchait à rassurer ses collègues européens qui s'étaient montrés très préoccupés par la menace d'une bureaucratie communautaire cherchant à acquérir plus de pouvoir.

Je ne dois pas en rester là, cependant, car je raterais une magnifique occasion de vous suggérer une interprétation du sens profond de vos délibérations. Ayant moi-même étudié autrefois la philosophie thomiste, je vous dois bien de ne pas rater pareille chance. Le principe de la subsidiarité ne s'applique pas qu'à la seule question de la répartition des pouvoirs entre les ordres de gouvernement. En fait, c'est un principe fondamental d'organisation sociale selon lequel tout doit commencer par le bas. Ce qui se fait le mieux à ce niveau doit y rester. Le fardeau de la preuve retombe sur celui qui souhaite faire passer une activité à un palier supérieur de l'organisation sociale. Il s'agit alors de démontrer que ce transfert vers le haut procure une valeur ajoutée. Le principe de la subsidiarité est d'une importance capitale pour l'enseignement supérieur.

L'enseignement supérieur commence à ras de terre, à l'intérieur même des établissements universitaires. Il naît dans les bureaux des professeurs, les salles de conférence ou de séminaire, les laboratoires, les bibliothèques. Pour trouver esprit créateur et recherche de savoirs nouveaux, c'est là qu'il faut chercher. Comme l'a souligné Martin Trow, les meilleurs esprits, dans les universités, n'ont jamais entendu parler des bureaucrates des services gouvernementaux chargés de l'enseignement supérieur. Pourquoi en serait-il autrement? Ces mandarins créent-ils une valeur ajoutée?

Conformément au principe de la subsidiarité, le premier palier capable de créer une valeur ajoutée se trouve à l'intérieur même des universités, au ras des marguerites en quelque sorte: c'est le niveau de l'administration des établissements. De vos échanges sur ce qui est semblable dans vos pays respectifs, il ressort clairement qu'il est vital pour toute université d'être gérée par des administrateurs compétents dirigés par un recteur qui se comporte en pdg plutôt qu'en *rector magnificus*. La valeur ajoutée est constituée ici par les défenses que ces administrateurs peuvent ériger pour garder à distance les hordes de fonctionnaires planificateurs, et par l'habilité qu'ils ont de jongler avec plusieurs sources de financement. Martin Trow nous l'a rappelé: tout l'art de la gestion financière consiste à pouvoir trouver l'argent qui, souvent, manque aux scientifiques et aux érudits précisément au moment où ils ne sont plus qu'à deux doigts d'une grande découverte.

Le niveau suivant susceptible de produire une valeur ajoutée est encore bien loin des agences de coordination ou de l'appareil bureaucratique de l'État. Il s'agit des divers mécanismes d'évaluation indépendante tels les jurys de pairs qui attribuent les subventions de recherche, les organismes qui accréditent les programmes d'études et les groupes de travail qui étudient les problèmes propres aux différentes disciplines scientifiques. Remarquons qu'il est souvent aussi simple, et même préférable, de confier ces activités à des associations volontaires plutôt qu'à des services gouvernementaux. Claude Lajeunesse a fait une observation très pertinente lorsqu'il a dit que les universités sont peut-être les institutions qui ont le plus de comptes à rendre dans notre société. A cet égard, le plus important mais aussi le plus difficile est de faire en sorte que les milieux politiques aient une juste perception de la façon dont les universités rendent des comptes. Cela est un grand défi, surtout lorsque l'on songe au fait que les politiciens sont en quelque sorte des oiseaux de passage, comme nous l'a rappelé le ministre Russell King. Au Conseil des ministres de l'Éducation (Canada), où il siège, monsieur King n'a trouvé que deux ministres occupant le même poste depuis quatre ans, les autres étant tous de nouvelles recrues.

A la lumière de ces considérations, une remarque de Gary Mullins mérite qu'on s'y arrête. Il s'agit de l'importance des contacts directs entre politiciens et recteurs d'université. Quelle que soit la valeur ajoutée que peuvent apporter les corps intermédiaires, les politiciens doivent avoir la possibilité de savoir rapidement et facilement ce qui se passe sur le terrain. Les recteurs doivent donc voir à ce que les murs de leurs établissements aient aussi des fenêtres.

Ce qui demeure, toutefois, c'est l'appel à l'aide du ministre King, que j'ai entendu de la part de bien des politiciens: avec tant d'organismes, tant de mécanismes d'examen, des institutions si diverses, à qui le ministre doit-il s'adresser quand il a un problème? Je me suis gardé d'intervenir lorsqu'il a posé la question, mais voici la réponse que je propose: «Monsieur le Ministre, trouvez le plus intelligent des recteurs des universités qui sont sous votre juridiction. Lorsque vous avez un problème, il y a de bonnes chances pour que ce recteur et son chargé des relations avec le gouvernement vous donnent non seulement la liste des personnes à appeler, mais aussi l'ordre dans lequel vous devez les appeler.» C'est ce que lui réponds car je suis moi-même un ardent défenseur du principe de la subsidiarité. Il ne faut jamais rater l'occasion de mettre ce principe en application. Quel que soit le niveau du décideur, y compris le ministre, la clé des problèmes se trouve soit au ras du sol, soit juste au-dessus.

SIMPLIFICATIONS EXCESSIVES

J'en arrive maintenant au dernier point de ma liste d'obstacles à une meilleure compréhension de l'enseignement supérieur: les simplifications excessives. Il faut admettre qu'à mesure que vos discussions avançaient, vous avez eu la

sagacité de reconnaître que les universités ne sont pas l'alpha et l'oméga de l'éducation supérieure. En somme, vous avez su détecter la principale faille commune à l'ensemble des documents de référence, lesquels sont admirables par ailleurs. Ce que ces exposés gagnent en cohérence en assimilant l'éducation supérieure aux seuls établissements universitaires, ils le perdent en méconnaissant la nature réelle de sociétés fondées sur le savoir.

Si le citoyen du Siècle des lumières était condamné à la liberté, celui de l'aube du vingt et unième siècle est contraint au savoir. Ce citoyen d'aujourd'hui n'entend pas être confiné aux universités ou aux autres établissements d'enseignement supérieur. La recherche du savoir amène avec elle une multiplication des modes d'apprentissage non formels. Dans le même temps, cette vieille amie des démographes qu'est la cohorte des 18 à 24 ans n'est plus la seule clientèle de l'enseignement supérieur. Les obstacles à la mobilité des étudiants entre établissements continuent de faire problème, mais ne sont en fait qu'un aspect parmi bien d'autres d'une question beaucoup plus vaste. Je parle de la mobilité des personnes et de la transférabilité des crédits d'études entre établissements semblables et entre établissements de divers types. Je parle également de la reconnaissance des qualifications acquises par des formations en milieu de travail et par des apprentissages par ordinateur chez soi, ces derniers étant tout probablement, remarquez le bien, des didacticiels conçus pour le marché international. Ce sont les remarques de Gail Babcock, Pierre Cazalis et Rodney Dobell qui vous ont le plus aidés à éviter le piège qui consiste à confondre la partie avec le tout, les universités et les autres établissements avec l'éducation supérieure.

Je me dois de relever une autre simplification abusive, ne serait-ce que pour éviter que ce Colloque prenne fin sans qu'on ait reconnu son existence. Pour ne rien vous cacher, je dois dire que les «universités» telles que dépeintes dans les documents de référence me semblent être des représentations un peu caricaturales des universités telles qu'elles existent dans la réalité, du moins pour ce qui concerne les grandes universités offrant le «service complet», ce qui inclut, est-il besoin de le rappeler, le vaste secteur des sciences de la santé. A ce dernier titre, leurs fonctions se confondent en partie avec celles des établissements d'un autre réseau extraordinairement complexe, celui des hôpitaux. Or, les modes de direction et de financement des hôpitaux sont eux-mêmes influencés par les particularités du régime fédératif du pays où ils existent. Et n'est-il pas juste de dire que le système de financement des hôpitaux universitaires n'est rien de moins qu'un marécage?

Quoi qu'il en soit, la complexité des interactions entre le secteur de l'enseignement supérieur et celui des soins de santé est proprement stupéfiante. La montée en flèche des coûts de la santé, qu'on observe un peu partout dans le monde, résulte en partie du nombre des professionnels produits par les établissements d'enseignement et de leur répartition selon les diverses

spécialités. Par une sorte de choc en retour, le financement des facultés de sciences de la santé, en particulier le financement général de leurs opérations, est constamment victime de l'appétit presque boulimique des hôpitaux pour les technologies nouvelles. En cela les hôpitaux sont eux-mêmes à la remorque des attentes du public qui, lui, se soucie bien davantage de santé que de savoir. Pendant ce temps, les dirigeants universitaires font face à une véritable armada de ministères de la santé et de commissions de toutes sortes, d'associations d'hôpitaux, d'agences d'assurance-maladie publiques et privés, de corporations et d'associations professionnelles et para-professionnelles, et d'organismes subventionnaires de tout acabit, qui tous agissent aux divers paliers de gouvernement, se chamaillent entre eux, mais n'attendent qu'un prétexte pour s'en prendre aux universités.

Un grand personnage dans l'histoire de Queen's University, le regretté J. Alex Corry, a fait une remarque que je n'ai jamais oubliée au sujet de la médecine et de l'enseignement supérieur. Il avait été recteur de cette université, où il y a une faculté de médecine. Un jour il m'a dit: «Si j'étais à la tête d'une université sans faculté de médecine et si quelqu'un m'en offrais une, je lui répondrais: Jeune homme, gardez la! C'est un gouffre sans fond.» Cela dit, je crois qu'on peut pardonner aux auteurs des documents de référence d'avoir disserté sur les universités comme si leurs facultés des sciences de la santé n'existaient pas. A bien y penser, on devrait peut-être leur en être reconnaissant, car sans cette simplification abusive, les esprits trop méthodiques auraient eu à faire face à un bien grand défi.

C'est le même Alex Corry qui, comme politicologue, a eu ce mot sublime, à savoir qu'un esprit trop cartésien est un obstacle à la bonne intelligence du fédéralisme. Il convient d'ailleurs que je termine mes observations en abordant cette question. Quel fouillis monumental que le fédéralisme! Les comparaisons que nous avons cherché à établir entre les divers régimes fédératifs nous ont amené à faire parader quelques vieux concepts, fort vénérables par ailleurs. On a utilisé «fédéralisme exécutif» et «interprovincialisme exécutif» pour exprimer l'essence du régime fédéral canadien. On a parlé de «fédéralisme intra-étatique» pour souligner l'importance des comités du Congrès dans le régime fédéral américain. On a entendu «fédéralisme interdépendant» dans le cas des régimes allemand et suisse. Et il a été question de «nouveau fédéralisme» lorsque nous avons parlé de la Belgique et de la Communauté européenne. J'ai même fait connaissance avec une nouvelle notion, celle de «fédéralisme rigide», qu'on a utilisée pour décrire l'état actuel du système fédératif australien. Ces concepts ont leur utilité comme outils de comparaison des fédéralismes, mais ils peuvent également être trompeurs. Pour ma part, je dis que ce que nous avons appris en étudiant l'enseignement supérieur comme nous l'avons fait démontre amplement que le fédéralisme est un fouillis qui défie toute tentative de classification.

Dans le cas du Canada, examinons pour un instant les concepts «fédéralisme exécutif» et «inter-provincialisme exécutif». A y regarder de près, ces notions ne laissent rien voir du caractère pour le moins singulier du mode de financement de l'enseignement supérieur dans ce pays. Il est bien regrettable d'ailleurs que le ministre Robert de Cotret n'ait pu participer au dîner. Si le ministre avait été là, Martin Trow — dont nous savons qu'il est fier de ne pas savoir qui est la tête dirigeante de l'enseignement supérieur à Washington — aurait pu rentrer chez lui en disant qu'il connaissait celui qui règne à Ottawa et qu'il avait même cassé la croûte avec lui! De surcroît, il aurait pu dire avoir appris que la mission du grand patron canadien était de faire en sorte qu'on reconnaisse au gouvernement fédéral le mérite des largesses qu'il dispense avec les impôts que les provinces ont la responsabilité de prélever. Certains diront que cela est typiquement canadien. Peut-être, mais c'est un fouillis quand même!

D'autres parmi ces concepts que nous avons utilisés peuvent mener à des simplifications excessives. Pensons à «fédéralisme rigide», qui sert à décrire le processus de centralisation qui a marqué l'histoire politique récente de l'Australie. Robert Smith et Fiona Wood, dans le texte même où ils ont proposé ce concept, nous révèlent que les conseils de direction des universités australiennes sont en train de faire de leurs recteurs de puissants pdg. Je serais enclin à croire qu'au terme de cette évolution les recteurs australiens seront fort bien équipés pour défendre leurs établissements contre toutes les visées centralisatrices. Je suis également prêt à parier qu'ils chercheront à multiplier leurs sources de financement. Paul Hickey nous a décrit la situation à l'Université de Melbourne, où malgré la centralisation étatique ambiante, les subventions générales ne représente que 55 p. cent du total des revenus. Le fédéralisme dit «rigide» pourrait donc très bien voiler une réalité fort différente de celle qu'on imagine lorsqu'on parle de centralisme.

Je conclurai en disant que si l'enseignement supérieur dans les régimes fédératifs est rebelle à toute simplification conceptuelle, la raison en est que dans la réalité quotidienne, l'esprit d'invention et le dynamisme ne font pas défaut. Il faut y voir l'oeuvre du principe de la subsidiarité. Et s'il fallait résumer en quelques mots l'essence de la relation entre l'enseignement supérieur (quoi que cela puisse vouloir signifier) et les régimes fédératifs (quels qu'ils soient), je vous recommande l'expression utilisée par Ulrich Teichler: «équilibre négocié». Pour les esprits trop cartésiens, la recherche par la négociation d'un état d'équilibre entre ce qui se passe dans la réalité et ce qui se trame dans les antichambres bureaucratiques de l'État ressemble à un rien de moins qu'un chaos. Mais pour l'amateur de rébus, dont je suis depuis longtemps, c'est un véritable délice!

Résumé des discussions

La discussion tourne principalement autour du principe de la subsidiarité, dont a parlé Stefan Dupré, et de son importance pour le fédéralisme. On se demande tout d'abord si le débat aurait pris une autre tournure si la conférence avait porté sur l'enseignement supérieur dans les pays unitaires, plutôt que fédéraux. La notion de subsidiarité semble impliquer que peu importe ce que font les bureaucrates et les gouvernements, ni les structures politiques et les ententes qui régissent leurs actions, l'université continuera à faire son chemin. Dupré en convient et fait remarquer que l'une des fédérations représentées à la conférence, la Belgique, est encore essentiellement un pays unitaire, malgré sa diversité et la décentralisation qui a eu lieu. Au Canada, les dix provinces se comportent plus ou moins comme des pays unitaires à de nombreux égards. Seize établissements se partagent le territoire de l'Ontario, soumis à l'autorité territoriale de sa propre assemblée législative. On aurait noté beaucoup de points communs avec des États unitaires qui auraient participé à la conférence.

Un universitaire allemand, Ulrich Teichler, est en désaccord avec l'idée que l'enseignement supérieur est soumis au même régime dans un pays unitaire et dans un pays fédéral, étant donné que les structures décisionnelles sont différentes dans les deux cas. Dans un pays unitaire, il ne se présente pas autant d'occasions d'innover. Et une mauvaise décision gouvernementale risque d'avoir des conséquences plus dramatiques. Il fait aussi remarquer que la rapide rotation des ministres de l'Éducation au Canada n'est pas un inconvénient insurmontable. En Allemagne sont apparus des fonctionnaires spécialisés, qui institutionnalisent le dialogue entre les gouvernements et les universités.

Stefan Dupré convient que le fédéralisme, à cause du nombre de gouvernements et d'intervenants, instaure un système de poids et contrepoids, qui donne un avantage aux fédérations par rapport aux pays unitaires. en ce qu'il limite la propagation de mauvaises informations et autres dommages. Mais autant dans les pays unitaires que fédéraux, on assiste toujours à «un concours de frime» à haute échelle entre les gouvernements et les gestionnaires des

universités. Même si c'est involontaire, les risques de ce genre sont accrus dans une fédération, à cause du plus grand nombre de paliers de gouvernement. D'ailleurs on viole souvent le principe de la subsidiarité dans les systèmes fédéraux, lorsque les gouvernements se mêlent de décisions qui sont du ressort des gestionnaires des universités ou des chercheurs. Par exemple, la rigidité des procédures budgétaires et du contrôle des dépenses imposés par certains États américains aux universités publiques est étrange dans le contexte de la diversité du système fédéral américain. Elle semblerait plus caractéristique d'un système unitaire.

Un universitaire canadien, David Stager, fait remarquer qu'on a envisagé la mise sur pied d'un modèle de planification qui pourrait servir à l'établissement des priorités et à la coordination. Le modèle du marché règle efficacement un bon nombre de ces questions. Il se demande dans quelle mesure les forces du marché doivent intervenir dans le fonctionnement du système d'enseignement lui-même, plutôt que dans la définition du produit du système universitaire, c'est-à-dire la recherche. Comment l'enseignement supérieur peut-il utiliser à bon escient le modèle du marché? Ce modèle fonctionnerait-il mieux dans un État unitaire que fédéral? On remarque que le modèle de l'enseignement supérieur axé sur le marché a grandement profité aux États-Unis. Au Canada, on se dirige sans doute vers un enseignement davantage axé sur les besoins du marché, ce qui devrait d'abord être perceptible dans une province, non pas à l'échelle nationale, et qui ne sera pas non plus nécessairement le résultat d'une action gouvernementale. Stefan Dupré donne l'exemple du programme de MBA de l'université de Toronto, à l'intention des cadres. Mis sur pied pour répondre aux besoins du marché, il connaît beaucoup de succès. Dans un tel cas, les forces du marché et le principe de la subsidiarité sont complémentaires. Ils soulignent tous les deux l'importance d'organiser le fonctionnement quotidien de l'enseignement supérieur «en commençant par le bas». C'est en effet au niveau local que sont ressentis et comblés les besoins économiques et éducatifs du marché du travail, par exemple l'apprentissage. Les externalités sont un autre principe économique à considérer, car l'enseignement supérieur défie toute tentative de le circonscrire dans un cadre donné. Comme on trouve un plus grand nombre de paliers dans un pays fédéral, les niveaux de subsidiarité augmentent.

On fait remarquer qu'en ce qui concerne l'enseignement supérieur l'application du principe de la subsidiarité ne se termine pas au niveau des gestionnaires universitaires, mais continue vers le bas de la hiérarchie, où chaque niveau prend les décisions qui le concerne. Ce phénomène ne se limite pas aux seules universités, mais s'observe aussi dans les collèges communautaires. Cet effet de la subsidiarité dans l'université réduit-il les interventions à une somme d'intérêts personnels croissants? Dupré ne le croit pas, à cause du jeu de la concurrence. Il fait remarquer l'avantage de la pluralité des intérêts

dans un système fédéral, considérée par Madison dans les Federalist Papers comme l'un des meilleurs moyens de contrer les factions et les opinions contraires au bien public, qui risquent davantage de prévaloir dans une collectivité territoriale. Il est plus probable qu'on s'accommode d'une notion quelque peu diluée de l'intérêt public dans un système fédéral, à cause de la multiplicité des intérêts. A quelques occasions, on a ainsi favorisé les solutions des niveaux supérieurs de gouvernement, par opposition aux niveaux inférieurs, dans le domaine de l'enseignement postsecondaire. Mais l'intérêt public n'est pas du ressort exclusif d'un niveau particulier de gouvernement.

On émet des réserves à l'idée de faire correspondre trop étroitement le principe fédératif avec le principe de la subsidiarité, étant donné que ce dernier est sujet à de nombreuses interprétations. Par exemple, des eurocrates pourraient s'en servir pour justifier le transfert de compétences à un niveau supérieur, quand il les jugent trop coûteuses pour demeurer à un niveau inférieur. Ainsi livré à des esprits réductionnistes, le principe de la subsidiarité pourrait se voir relégué au rang de solution toute faite.

Un fonctionnaire provincial fait remarquer qu'aucune discussion n'a porté sur l'importance des médias pour les établissements. La plupart des politiciens sont plus informés du rôle des médias que les universités. Les universités doivent apprendre à se servir des médias. Changeant de sujet, il aborde le principe du triple «E» prôné par le ministre de l'Éducation de Terre-Neuve: égalité, excellence et efficacité. De ces trois questions, on a surtout parlé de l'efficacité, à cause des restrictions financières imposées partout, au détriment de l'excellence et de l'accessibilité. Qu'en est-il du droit universel à l'enseignement supérieur, de plus en plus recherché par le public? Pour ce qui est de l'efficacité, les politiciens estiment que le système d'enseignement doit être rationalisé.

Dupré souligne la confusion qui existe dans l'esprit du public entre enseignement supérieur et université. Il fait aussi remarquer qu'on s'attend à ce que l'obtention de diplômes universitaires rapporte. Cette attente grandit, car le citoyen du 21e siècle se devra d'être informé, au risque de vivre de l'assurance-chômage. Le système, notamment les institutions d'enseignement et le secteur privé, doit répondre à cette réalité sociologique, mais pas au moyen d'un seul et unique gigantesque effort commun, voué à l'échec, qui irait à l'encontre du principe de la subsidiarité. Pour ce qui est de l'argument de l'efficacité et de l'obligation de rendre des comptes, voulant que les universités comptent trop d'«improductifs», Dupré rappelle les conclusions de la discussion précédente sur la multiplicité des sources de financement, qui oblige les établissements à rendre des comptes. Il rappelle aussi que les universitaires subissent un processus rigoureux d'évaluation et de révision par les pairs. Il soutient que le troisième «e» de l'équation, l'égalité, peut s'avérer problématique. Même si les établissements américains vont bien au-delà des dispositions légales en matière

d'action positive, la polémique sur la «manière politiquement correcte» de penser n'est pas terminée. D'un certain point de vue, elle menace l'intégrité de l'institution universitaire, parce qu'elle implique que toute modification aux programmes académiques doit obligatoirement se faire en fonction des intérêts spécifiques d'une communauté culturelle, ceci en vue de corriger les erreurs du passé.

Colloque international sur l'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs 8-10 mai 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 du Forum-ENAP
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
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 Poglia
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