

# *L'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs*

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

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

---

Institut des  
relations  
intergouvernementales

Queen's University  
Kingston, Ontario  
Canada K7L 3N6

## **Données de catalogage avant publication (Canada)**

**Vedette principale au titre:**

**L'Enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs**

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

**ISBN 0-88911-561-3**

**1. Éducation comparée – Congrès. 2. Enseignement supérieur – Congrès.**

**3. Enseignement supérieur – Politique gouvernementale – Canada – Congrès.**

**I. Brown, Douglas Mitchell, 1954- . II. Cazalis, Pierre, 1936- . III. Jasmin, Gilles, 1946- . IV. Queen's University (Kingston, Ont.). Institut des relations intergouvernementales.**

**LB43.H5314 1992 378.009 C92-095688-2**

## **L'Institut des relations intergouvernementales**

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

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

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

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

**©Tous droits réservés 1992**

**Imprimé au Canada**

**Prix 30,00\$**

# Table des matières

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

## PREMIÈRE PARTIE Le contexte fédéral

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

## DEUXIÈME PARTIE L'enseignement supérieur dans sept systèmes fédératifs

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

L'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs: la Suisse <i>Augustin Macheret</i>	141
L'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs: l'Allemagne <i>Ulrich Teichler</i>	159
L'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs: la Belgique <i>Ignace Hecquet</i>	193
L'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs: le cas de la Communauté Européenne <i>Pierre Cazalis</i>	219
Résumé des discussions	241

**TROISIÈME PARTIE**  
**L'enseignement supérieur:**  
**quelques objets de débats**

Résumé des discussions	
Premier thème: organisation, planification et gestion	247
Deuxième thème: le financement de l'enseignement supérieur	251
Troisième thème: la mobilité des étudiants	254
Quatrième thème: la planification et le financement de la recherche	257

**QUATRIÈME PARTIE**  
**Séance de clôture**

Conclusions du rapporteur général: Généralisation 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 les régimes fédératifs défiant toute classification <i>J. Stefan Dupré</i>	263
Résumé des discussions	273
Participants	277

## Avant-propos

Les systèmes d'enseignement supérieur n'auront pas tardé à affronter les défis de l'économie mondiale, et de se colleter avec les difficultés grandissantes qu'entraîne l'intégration sociale et politique au sein de nos complexes sociétés industrielles. Faire face à ces défis constitue une tâche plus difficile, sinon plus stimulante, lorsque ceux-ci se posent dans des États fédéraux caractérisés par un partage compliqué de responsabilités au regard des diverses facettes de l'enseignement supérieur.

Dans le but d'explorer et de discuter de ces thèmes, l'Institut des relations intergouvernementales, affilié à Queen's University (Kingston, Canada), tint un colloque international sur l'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs, du 8 au 10 mai 1991. Les participants à ce colloque représentaient sept systèmes fédératifs: l'Australie, le Canada, la Belgique, la Communauté européenne, l'Allemagne, la Suisse et les États-Unis. On comptait dans ce groupe des administrateurs universitaires, des spécialistes dans le domaine de l'enseignement supérieur et des systèmes fédératifs, ainsi que des représentants gouvernementaux, élus et fonctionnaires.

Publié en français et en anglais, ce volume rassemble les actes de cette unique rencontre. Il propose une synthèse des nombreux échanges qui ont eu lieu autour des divers thèmes du colloque: l'organisation; la planification et la gestion; le financement; la mobilité des étudiants; la planification et le financement de la recherche. Le volume contient aussi les communications commandées spécialement pour l'occasion, traitant de l'enseignement supérieur dans le cadre fédératif ainsi que de l'impact qu'exercent les sept systèmes fédératifs sur l'enseignement supérieur. L'essentiel du colloque se trouve concentré dans la partie finale du volume: de fait, le rapporteur général y souligne que l'enseignement supérieur fournit un autre exemple de l'ingéniosité, de la qualité des expériences entreprises, ainsi que de la force dans la diversité dont sont capables les systèmes fédéraux.

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

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

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

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

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

*Ronald L. Watts*

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

Mai 1992

## Remerciements

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

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

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

*Douglas Brown  
Pierre Cazalis  
Gilles Jasmin*  
Coordonnateurs des  
actes du colloque

# PREMIÈRE PARTIE

## Le contexte fédéral

# L'enseignement supérieur dans le cadre fédératif

*Ronald L. Watts*

## INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CARACTÉRISTIQUES COMMUNES AUX SYSTÈMES FÉDÉRATIFS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## DIFFÉRENCES ENTRE SYSTÈMES FÉDÉRATIFS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## LE FÉDÉRALISME DANS LE CONTEXTE CONTEMPORAIN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Résumé des discussions

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## DEUXIÈME PARTIE

L'enseignement supérieur dans  
sept systèmes fédératifs

# L'enseignement supérieur dans sept systèmes fédératifs: une synthèse

*David M. Cameron*

## LE FÉDÉRALISME ET L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

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

Première constatation qui ressort de la lecture des sept exposés: le fédéralisme, en particulier dans ses rapports avec l'enseignement supérieur, revêt une multitude de formes. Ulrich Teichler est le plus explicite à ce sujet. Il estime que l'étude de l'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs doit partir de trois principes. Premièrement, chaque système fédéral est unique, ce qui implique qu'il est difficile, voire impossible, de formuler de grandes généralisations à propos de l'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs, si ce n'est que, par rapport aux systèmes unitaires, au moins deux ordres de gouvernement interviennent. Deuxièmement, le fédéralisme n'est pas que l'affaire des gouvernements. En conséquence, une coordination des établissements à l'échelle nationale est possible au travers d'autres instances que le gouvernement central. Troisièmement, à cause de la diversité des régimes fédératifs, il n'existe pas de critères évidents à partir desquels on pourrait juger de leur efficacité relative<sup>1</sup>.

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

Par ailleurs, chacun des exposés établit clairement que les régimes fédératifs sont loin d'être statiques. Les rôles respectifs des gouvernements central et régionaux<sup>3</sup> en matière d'enseignement supérieur peuvent se transformer en profondeur avec le temps dans un système fédératif donné. Dans certains cas, comme en Allemagne, l'évolution découle d'une modification à la Constitution. Dans d'autres, comme en Australie, de profonds changements sont survenus, même sans modification de la Constitution<sup>4</sup>.

C'est la Belgique qui a connu l'évolution la plus marquée. Depuis vingt ans, ce pays s'achemine graduellement vers un régime de plus en plus fédératif. Et ce n'est pas fini. La fédération belge est très certainement unique, à cause de sa structure enchevêtrée de communautés linguistiques et de régions territoriales<sup>5</sup>.

L'Europe elle-même est en voie de se fédéraliser, processus dont l'un des axes d'articulation est de toute évidence l'enseignement supérieur. On nous présente deux aperçus tout aussi fascinants de ce phénomène, tout d'abord dans l'exposé de Pierre Cazalis sur la Communauté elle-même<sup>6</sup>, puis dans ceux d'Augustin Macheret et d'Ignace Hecquet sur les conséquences de l'intégration européenne sur l'enseignement supérieur et sur le fédéralisme en Suisse<sup>7</sup> et en Belgique<sup>8</sup> respectivement. Quant au Canada, il est en pleine crise. La nature et l'avenir même de son régime fédéral sont en jeu. Quelle que soit la tournure des événements au Canada, les changements seront sans nul doute profonds<sup>9</sup>. Les innovations entreprises par les autres systèmes fédératifs, notamment la Communauté européenne, et l'étude de leurs programmes actuels d'enseignement supérieur peuvent être riches d'enseignements pour le Canada.

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

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

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

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

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

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

## L'ORGANISATION ET LA GESTION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Même si l'organisation et la gestion de tous les systèmes étudiés ici se fonde sur une idée commune de l'université, leurs structures et orientations présentent des différences considérables, dont l'une des plus importantes a trait aux universités privées. Des universités privées existent dans quelques pays seulement, principalement aux États-Unis<sup>10</sup>. Il est intéressant de noter la similitude d'attitude envers les universités durant les temps coloniaux au Canada et aux États-Unis, et en particulier la facilité avec laquelle on assimilait les établissements officiellement «privés» à l'intérêt public. Le Canada n'a cependant pas connu de révolution. Ses tribunaux n'ont pas non plus protégé les chartes des universités contre l'ingérence du législateur, comme dans la fameuse affaire du Dartmouth College aux États-Unis. Le résultat en est que les universités canadiennes contemporaines, même lorsqu'elles sont privées en

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

Martin Trow souligne avec justesse cette distinction fondamentale, mais il fait aussi remarquer qu'elle n'est qu'un élément de l'incroyable diversité du système d'enseignement supérieur américain, élément dont il ne faut d'ailleurs pas exagérer l'importance. Il signale, par exemple, que toutes les universités privées reçoivent des fonds publics, tandis que toutes les universités publiques sont financées en partie par des sources privées: «Ce mélange de financement public et privé, de fonctions et d'autorités constitutantes 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»<sup>11</sup>.

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

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

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

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

Le système d'enseignement supérieur du Canada est lui aussi décentralisé, mais pas autant qu'aux États-Unis. On remarque par exemple un écart beaucoup moins grand entre les provinces quant aux niveaux de financement. En 1986-1987, le rapport entre le financement le plus élevé par étudiant (7 356 \$CDN en Alberta) et le plus bas (5 619 \$CDN en Ontario) n'était que de 1,3:1<sup>13</sup>. La recherche d'un niveau comparable entre les provinces semble plus déterminante au Canada qu'aux États-Unis pour ce qui concerne l'établissement des politiques de financement public.

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

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

Augustin Macheret insiste sur le fait que les cantons suisses défendent vigoureusement leurs cultures et politiques culturelles distinctives. Le gouvernement central suisse occupe tout de même une place beaucoup plus importante dans le champ de l'enseignement supérieur que ce n'est le cas au Canada ou aux États-Unis. Cela est dû en partie à la Constitution, laquelle confère au gouvernement central la maîtrise directe de certains établissements et programmes dans le système d'enseignement supérieur et qui lui en impute la responsabilité. Ce plus grand rôle découle aussi en bonne part d'une loi fédérale qui autorise les subventions aux universités cantonales. C'est par cette même loi qu'ont été créés un conseil de la science et une conférence universitaire nationale<sup>14</sup>. Enfin, il semble qu'en Suisse, on comprenne différemment le besoin d'une coordination de l'enseignement supérieur pour faire face à la mondialisation de la concurrence économique et à la régionalisation du commerce international. À propos de l'organisation et de la gestion des universités, Macheret touche aussi une corde sensible, du moins chez ceux qui étudient le fédéralisme canadien. Faisant remarquer que les universités se caractérisent par la loyauté des professeurs envers leurs facultés et départements, Macheret affirme que l'université en soi constitue une structure fédérative, une véritable communauté de communautés<sup>15</sup>!

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

Mais comme le souligne Ulrich Teichler, cela ne signifie pas que toute résistance régionale face à la coordination centrale a été éliminée, pas plus que cela n'a assuré l'efficacité totale de la réglementation centrale. Il en veut pour preuve que la coordination par le centre a raisonnablement bien fonctionné en période de croissance, mais pas autant quand la croissance a fait place à la stabilité. Qui plus est, il fait remarquer qu'au moins un ministre fédéral de l'enseignement et des sciences a tenté de diminuer l'importance de la coordination centrale par la réglementation au profit d'une différenciation des établissements par la concurrence. La réussite d'une telle politique rapprocherait le système allemand du système d'enseignement supérieur américain. Il est intéressant de remarquer que cette ligne d'action a aussi été recommandée récemment par une commission d'enquête ontarienne de trois personnes, dont faisait partie le président du Colloque, Ronald L. Watts<sup>16</sup>. Il s'agit sans doute d'une question dont il faudra tenir compte en permanence dans la recherche de l'équilibre entre la décentralisation et la gestion centrale, particulièrement dans les systèmes fédératifs.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Plusieurs exposés mettent en lumière un autre aspect de l'organisation et de la gestion de l'enseignement supérieur: l'autonomie des établissements. Il s'agit en effet d'un trait commun à tous les systèmes d'enseignement supérieur étudiés ici. Il est évident, toutefois, que l'autonomie n'est pas l'apanage d'un régime particulier de gouvernement. Les États-Unis et le Canada, par exemple, laissent aux établissements une liberté presque totale pour ce qui est d'établir les salaires et les conditions de travail. Dans les deux systèmes, les professeurs d'un certain nombre d'universités et de collèges ont choisi de négocier collectivement en vertu des lois du travail de la province ou de l'État. En Allemagne, au contraire, ces questions sont largement régies par des lois fédérales<sup>19</sup>.

À cet égard, l'Australie a adopté une ligne de conduite radicale par l'introduction, en 1986, d'un régime national de négociation et d'arbitrage. Les professeurs sont représentés par l'*Australian Association of Academic Staff* et les universités par l'*Australian Higher Education Industrial Association*. Fait révélateur, le gouvernement central ne se considère pas tenu d'accorder le financement au niveau décidé par l'arbitre. Robert Smith et Fiona Wood affirment que même si les conséquences de la négociation centralisée ne se feront pas sentir avant quelque temps, elles s'avéreront tout aussi importantes sur le milieu universitaire que l'intégration et l'unification forcées des établissements d'enseignement supérieur qui ont suivi le Livre blanc fédéral de 1988<sup>20</sup>.

Pierre Cazalis souligne à quel point la recherche de la coordination dans un cadre d'autonomie repose sur la mise en oeuvre d'une planification et gestion stratégiques au niveau des établissements. Il fait toutefois remarquer que les dirigeants des établissements méconnaissent les méthodes de planification stratégique<sup>21</sup>.

Il convient de laisser le dernier mot sur le sujet de l'autonomie des établissements au recteur de l'Université de Fribourg, Augustin Macheret. Ses remarques pleines d'humour sur la suspicion des facultés à l'endroit des desseins inutilement centralisateurs et son rappel qu'une bonne organisation universitaire est nécessairement décentralisée et participative rendent élégamment compte du grand paradoxe de l'autonomie des établissements, à savoir qu'elle est source de dynamisme et de créativité, mais aussi de désagrégation et d'inefficacité<sup>22</sup>.

## LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

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

À l'opposé de l'Australie se trouvent les États-Unis. Le gouvernement américain ne finance l'enseignement supérieur qu'à hauteur de 20% environ, dont la presque totalité est consacrée à la recherche et à l'aide aux étudiants. À remarquer toutefois que le choix de ces objectifs de financement et les mécanismes d'attribution qui les régissent servent aussi un objectif de politique stratégique. En finançant les étudiants et les chercheurs, plutôt que les établissements, le gouvernement central favorise la concurrence entre les établissements pour l'obtention des fonds, ce qui encourage la diversité entre les établissements et l'excellence dans la recherche. Autre caractéristique notable du financement de l'enseignement supérieur aux États-Unis: la dépendance relativement forte des établissements à l'égard des droits d'inscription. Ceci est en partie le reflet de la dichotomie entre l'enseignement public et privé. Les établissements privés tirent environ 40% de leurs revenus des droits d'inscription, comparativement à moins de 15% pour les établissements publics<sup>23</sup>. Soulignons que le pourcentage pour les établissements publics américains est pratiquement le même que celui des universités canadiennes, où les droits d'inscription ont compté pour environ 14% des revenus de fonctionnement en 1986-1987.

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

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

Le financement du système d'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs européens est conjoint, mais la part du gouvernement central n'est pas toujours aussi importante qu'on pourrait le croire. Pour ce qui est de l'Allemagne, Ulrich Teichler évalue la participation du gouvernement fédéral à 17%, ce qui inclut les immobilisations, l'aide aux étudiants, le soutien aux innovations en enseignement, la recherche et les échanges internationaux<sup>24</sup>. Augustin Macheret estime la part du gouvernement confédéral suisse à 16% du coût de fonctionnement des établissements. Les subventions aux investissements s'échelonnent de 35 à 60% des coûts de construction, selon la capacité financière de chacun des cantons<sup>25</sup>. La situation de la Belgique est bien sûr unique. Le gouvernement central continue d'assumer la plus grande part du financement public. Il subventionne les universités selon le nombre d'étudiants. En outre, les communautés linguistiques commencent tout juste à assumer leurs responsabilités en matière de financement de l'enseignement supérieur. Ignace Hecquet fait cependant remarquer que toute la structure des mécanismes de financement est actuellement remise en question<sup>26</sup>.

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

Peut-être que la remarque la plus importante pour ce qui est du financement de l'enseignement supérieur reste à faire. Les données présentées dans les exposés n'autorisent pas un jugement définitif mais elles laissent croire néanmoins à une assez forte diminution des niveaux de financement au cours des années 80 en Australie, en Belgique, au Canada, en Allemagne et en Suisse. C'est assurément le cas au Canada, où le financement est demeuré au même niveau en dollars constants, alors que les inscriptions ont augmenté de quelque 20%. De la même façon, pour la Belgique, Ignace Hecquet signale que les niveaux de financement par étudiant sont tombés à 29% après 1975<sup>27</sup>. Par contre, Martin Trow indique qu'aux États-Unis, le financement des États a augmenté de 23% en dollars constants au cours de la décennie. Il faut en conclure que l'importance relative de l'enseignement supérieur aux États-Unis s'est accrue par rapport aux autres systèmes fédératifs, importance qui se manifeste dans les décisions de financement des États, plutôt que du gouvernement central.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

marché<sup>29</sup>. On discute depuis longtemps d'un programme semblable en Amérique du Nord. Au Canada, plusieurs commissions gouvernementales récentes en ont fait la recommandation, mais rien n'a encore été mis en oeuvre jusqu'ici. La plupart des propositions vont dans le sens d'un prêt direct à l'étudiant, prêt dont le remboursement serait lié aux revenus éventuels des diplômés. Le mécanisme australien semble offrir l'avantage d'une plus grande simplicité.

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

## LA PLANIFICATION ET LE FINANCEMENT DE LA RECHERCHE

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

Une méthode employée uniquement en Australie vaut la peine d'être mentionnée brièvement. Il s'agit de la création d'une université nationale, spécialisée dans la recherche et appelée à servir de modèle et de leader dans ce domaine. La *Australian National University* a certainement joué un rôle significatif à cet égard. Martin Trow nous apprend que la tentative avortée, beaucoup plus anciennement, de mettre sur pied une «Université des États-Unis» a privé la fédération américaine d'une institution qui aurait chapeauté toutes les autres, qui aurait régi, façonné et sûrement limité la croissance des établissements d'enseignement supérieur et de recherche aux États-Unis<sup>30</sup>.

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

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

Martin Trow fait cependant remarquer que cette pratique a été remise en cause par la révélation récente que l'une des plus prestigieuses universités américaines, Stanford, «gonflait» ses dépenses. Le gouvernement fédéral canadien n'accorde aucune compensation pour les coûts indirects de recherche, avec pour conséquence que les universités les plus actives en recherche sont en quelque sorte défavorisées sur le plan de leur fiscalité. Plusieurs provinces se sont récemment attaquées à ce problème<sup>31</sup>. En réponse à cette préoccupation canadienne, Ulrich Teichler a fait remarquer qu'un tel problème ne se pose pas en Allemagne, où les budgets des établissements sont censés englober les frais généraux de recherche<sup>32</sup>. Ces différentes pratiques pourraient faire l'objet de recherches plus approfondies.

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

L'Australie s'est lancée sur une voie radicalement différente, en séparant les fonctions de recherche et d'enseignement au *sein même* des universités. Il s'agit là surtout du résultat de la dissolution du système postsecondaire à deux volets. Auparavant, la recherche était la responsabilité de certains établissements postsecondaires (les universités), alors qu'elle est maintenant confiée à des professeurs en particulier, oeuvrant dans des établissements plus grands et plus complets<sup>33</sup>. La situation vaut certainement la peine d'être suivie.

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

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

## LES QUESTIONS D'ACTUALITÉ

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

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

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

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

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

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

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

## NOTES

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

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

# L'enseignement supérieur dans les systèmes fédératifs: le Canada

*David M. Cameron*

## LE FÉDÉRALISME CANADIEN

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

La crise que nous connaissons actuellement a été déclenchée par l'échec de la proposition de Modification constitutionnelle de 1987, communément appelée l'Accord du lac Meech<sup>1</sup>. D'abord approuvé par les onze premiers ministres, ce programme d'amendements constitutionnels n'avait été ratifié que par neuf assemblées législatives à l'expiration du délai prévu de trois ans, soit le 23 juin 1990<sup>2</sup>. Cet échec a porté un dur coup au fédéralisme canadien<sup>3</sup>. Ce qui est venu peut-être assombrir davantage le tableau a été le rejet évident des exigences minimales du Québec en échange de son adhésion à la Constitution, de même que l'échec du processus de négociation intergouvernementale par lequel on en était arrivé à un premier accord. La conséquence immédiate a été la résurgence du sentiment nationaliste au Québec, la province exigeant, d'une même voix, plus de pouvoirs, si ce n'est la souveraineté pure et simple. Au même moment, le gouvernement du Québec manifestait son refus de participer à toutes nouvelles discussions constitutionnelles, à l'exception de négociations bilatérales avec le gouvernement fédéral.

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

À l'origine, le modèle constitutionnel accordait la primauté au parlementarisme, sous la forme d'un gouvernement extrêmement centralisé que K.C. Wheare est allé jusqu'à qualifier de «quasi fédéral» tout au plus<sup>4</sup>. Mais la formule d'un gouvernement centralisé ne correspondait guère à la diversité linguistique, culturelle et économique des provinces canadiennes; aussi, la centralisation des pouvoirs dut-elle reculer devant la maturité grandissante des provinces dans un processus de transformation aussi profond que graduel. Les tribunaux, notamment le Comité judiciaire du Conseil Privé du Royaume-Uni, n'ont pas été étrangers à cette évolution.

La concentration du pouvoir exécutif dans le cabinet, qui est l'essence même du régime parlementaire, est donc devenue la caractéristique de deux ordres de gouvernement coordonnés. N'ayant pas à se préoccuper d'une Chambre haute comme celle qui représente les provinces au sein de la législature fédérale<sup>5</sup>, les cabinets et les premiers ministres provinciaux, généralement en parfait contrôle de leur propre assemblée législative, se sont peu à peu imposés comme de puissants représentants des intérêts des provinces. C'est à ce titre qu'ils sont appelés à négocier avec leurs homologues fédéraux les questions relevant des deux niveaux de gouvernement, de même que les questions d'intérêt mutuel. C'est ainsi qu'est apparu le «fédéralisme exécutif», comme l'appelait le regretté Donald Smiley, c'est-à-dire les relations entre les deux ordres de gouvernement par l'intermédiaire de leurs représentants, élus et non élus<sup>6</sup>.

La *Loi constitutionnelle de 1982* a modifié la nature du fédéralisme canadien. En dépit d'une opposition vénémente de la part du Québec, on y a ajouté une *Charte canadienne des droits et libertés* qui, en vertu de la protection qu'elle accorde à la mobilité des gens et aux droits des minorités en matière d'éducation, allait directement à l'encontre des politiques d'unilinguisme officiel et de francisation mises de l'avant par le Québec. Ces politiques illustrent la détermination du Québec à préserver son caractère linguistique et culturel distinctif. De surcroît, le nouveau programme constitutionnel cédait à la Cour suprême, dont les membres sont nommés par le gouvernement fédéral, le pouvoir ultime de révision judiciaire. Pour ce qui concerne l'interprétation des droits accordés par la Charte, la Cour a donc prépondérance sur le Parlement fédéral et sur les assemblées législatives provinciales. En outre, la nouvelle loi a mis au rancart la procédure de modification utilisée jusqu'à ce jour. Elle donne un caractère officiel à la participation des deux ordres de gouvernement au processus d'amendement de la Constitution, mais refuse aux provinces, y compris le Québec, tout droit de veto sur le transfert de responsabilités des gouvernements provinciaux au gouvernement fédéral. Enfin, elle rend obligatoire la ratification par les assemblées législatives des amendements proposés. C'est la dynamique de cette dernière modification qu'on a vue à l'œuvre et dont on a pu apprécier les redoutables conséquences dans la débâcle du lac Meech<sup>7</sup>.

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

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

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

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

## LE FÉDÉRALISME ET L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le premier établissement d'enseignement à décerner un diplôme dans ce qui est aujourd'hui le Canada, King's College en Nouvelle-Écosse, a été fondé en 1789 et a reçu sa charte royale en 1802<sup>8</sup>. Plusieurs autres, dont les universités Queen's, McGill, Laval, ainsi que les deux King's College (dont l'un fut à l'origine de l'actuelle University of Toronto tandis que l'autre devait devenir University of New Brunswick), ont été institués dans la première moitié du dix-huitième siècle, toujours en vertu d'une Charte royale. Ces établissements étaient modestes, surtout si on les compare à ceux d'aujourd'hui. À l'époque de la Confédération, en 1867, il n'y avait en tout et partout au Canada que quelque 1 500 étudiants de niveau universitaire, et seuls cinq établissements comptaient plus de 100 étudiants<sup>9</sup>.

À l'époque, la grande question était de déterminer qui, des pouvoirs publics ou de l'Église, devait avoir la mainmise sur les collèges et universités et en assurer l'existence. Cette controverse fut la «bête noire» de toutes les provinces pendant une bonne partie de la seconde moitié du dix-neuvième siècle, et il n'est guère étonnant que l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* leur ait confié l'entièvre responsabilité en matière d'éducation, de même que l'administration des hôpitaux, des asiles d'aliénés et des établissements de bienfaisance<sup>10</sup>.

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

Dans les premières années du vingtième siècle, c'est ce principe qui a été au coeur même de la controverse ayant entouré la question de la responsabilité de la formation technique. S'agissait-il d'un domaine relevant de l'éducation et, donc, de compétence strictement provinciale? Ou plutôt d'un domaine relié au développement économique et aux responsabilités fédérales? Dans la plus pure tradition canadienne et avec l'assentiment de tous les premiers ministres provinciaux, le gouvernement fédéral créait, en 1910, une commission royale d'enquête chargée de lui présenter des recommandations<sup>11</sup>. Deux ans plus tard, et avant même que la commission royale ne déposât son rapport, le gouvernement fédéral décidait d'accorder une aide à la formation en agriculture. En l'occurrence, plusieurs provinces avaient déjà créé des écoles d'agriculture, de sorte que la voie qui avait été suivie pour assurer la formation de spécialistes du génie militaire était ici impraticable. Aussi a-t-on vu apparaître une nouvelle arme dans l'arsenal de la diplomatie fédérale-provinciale: le programme à frais partagés. Le gouvernement fédéral a offert aux provinces des subventions totalisant 1 million de dollars par année\* pendant dix ans pour venir en aide à l'industrie agricole et en favoriser l'essor grâce à la formation<sup>12</sup>.

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

---

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

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<sup>13</sup>, 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<sup>14</sup>.

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<sup>15</sup>. 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<sup>16</sup>.

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'entièvre 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<sup>17</sup> 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<sup>18</sup>. Au début, les provinces les plus riches s'attendaient à ce que la marge fiscale qui leur avait été transférée soit suffisante pour épouser 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<sup>19</sup>. 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<sup>20</sup>. 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<sup>21</sup>.

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<sup>22</sup>. 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 (au-paravant 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 aigu 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<sup>23</sup>. 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<sup>24</sup>. 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 panaïadiens 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<sup>25</sup>.

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<sup>26</sup>. 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.<sup>27</sup>

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<sup>28</sup>. Seules deux grandes universités, Laval et Toronto<sup>29</sup>, 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*<sup>30</sup>. 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<sup>31</sup>.

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»<sup>32</sup>.

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.<sup>33</sup>

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<sup>34</sup>. 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'écart 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<sup>35</sup>. Les universités ont dû compenser cette diminution par des gains en productivité, gains mesurés par l'accroissement des ratios étudiants-professeur<sup>36</sup>. 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<sup>37</sup>. 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<sup>38</sup>.

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<sup>39</sup>.

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 épousé 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<sup>40</sup>. 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<sup>41</sup>, 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<sup>42</sup>.

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%<sup>43</sup>. 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.<sup>44</sup>

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<sup>45</sup>.

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 réservier 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<sup>46</sup>. 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<sup>47</sup>. 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<sup>48</sup>. 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<sup>49</sup>.

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<sup>50</sup>. 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<sup>51</sup>. 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<sup>52</sup>.

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 incitats 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 étaient 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. Athabasca 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 Belilaire, 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)
- Athabasca University (Athabasca)
- 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<sup>1</sup>. 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<sup>2</sup>.

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<sup>3</sup>. 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 intervient 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<sup>4</sup>. 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<sup>5</sup>.

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<sup>6</sup>. 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<sup>7</sup>.

En 1986-1987, près de la moitié (46%) des étudiants du 1<sup>er</sup> cycle recevaient une aide financière quelconque. Plus du tiers (35%) touchaient une aide du fédéral<sup>8</sup>. 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<sup>9</sup>. 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<sup>10</sup>. 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<sup>11</sup>.

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 49<sup>e</sup> 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 \$)<sup>12</sup>.

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*<sup>13</sup>. 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<sup>14</sup>. 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 nivellation 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<sup>15</sup>.

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<sup>16</sup>

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, établies 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<sup>17</sup>. 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<sup>18</sup>. 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<sup>19</sup>. 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'existe, 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 déprimer 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 constitutants. 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<sup>20</sup>. 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<sup>21</sup>.

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.<sup>22</sup> 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<sup>23</sup>. 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»<sup>24</sup>.

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 dirigeaient dans leur propre intérêt et dans celui de leurs enfants»<sup>25</sup>. 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<sup>26</sup>.

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<sup>27</sup>. 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<sup>28</sup>. 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<sup>29</sup>. 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<sup>30</sup>.

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 William and Mary un pourcentage des droits sur les alcools importés, les fourrures et les peaux<sup>31</sup>. 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<sup>32</sup>.

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.<sup>33</sup>»

## 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.<sup>34</sup>»

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 Alleghans, 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<sup>35</sup>. 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<sup>36</sup>. 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.<sup>37</sup>» Le principe qui consacrait le monopole du «Collège du gouvernement», avec les droits et priviléges 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<sup>38</sup>. 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<sup>39</sup>. 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<sup>40</sup>. 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.<sup>41</sup>»

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<sup>42</sup>. 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 fonctionnement 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 discréption 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.<sup>43</sup>

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 Oregon et au Kentucky, l'argent a été versé à des collèges confessionnels, sous le contrôle de l'Église<sup>44</sup>. 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 chiffreraient 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*<sup>45</sup>. 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<sup>46</sup>. 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<sup>47</sup>. 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<sup>48</sup>.

### *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<sup>49</sup>. 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 œuvres 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 politiciques 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<sup>50</sup>. 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.<sup>51</sup>

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 autre 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*, 1<sup>er</sup> 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. Department 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. Evangelista, «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 Enlightenment 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.* (Philadelphie: 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: Greenwood 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 McKittrick, «A Meaning for Turner's Frontier: 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, (Chicago: 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 1991, 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<sup>1</sup> 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<sup>2</sup>:

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<sup>3</sup> en décembre 1987 et du Livre blanc<sup>4</sup> en juillet 1988 en témoigne. Après avoir laissé l'enseignement supérieur en marge des politiques gouvernementales pendant si longtemps<sup>5</sup>, 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<sup>6</sup>, 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'œuvre 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<sup>7</sup>.

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<sup>8</sup>, 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"<sup>9</sup>.

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<sup>10</sup>.

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 réalisables 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<sup>11</sup>. (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**

	<i>Université</i>	<i>État</i>	<i>Année de fondation</i>
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 Australia	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<sup>12</sup>. 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 équivalrait 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<sup>13</sup>. 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<sup>14</sup>.

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.<sup>15</sup>

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<sup>16</sup>.

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'entièvre 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<sup>17</sup>.

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<sup>18</sup>. 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<sup>19</sup>.

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
<i>millions de dollars</i>				
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
<b>Enseignement supérieur (total)</b>	<b>3 570,4</b>	<b>3 709,3</b>	<b>3 840,2</b>	<b>3 938,8</b>

\*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<sup>20</sup> 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, aucun frais n'a été imposé, 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)<sup>21</sup>, 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<sup>22</sup>. 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 travailleurs 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»<sup>23</sup>, 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<sup>24</sup>. 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<sup>25</sup>.

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<sup>26</sup>. 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<sup>27</sup> a étudié la politique australienne concernant les programmes d'aide à l'étranger pour le compte du ministre des Affaires étrangères. La Commission Goldring<sup>28</sup> 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<sup>29</sup>. 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<sup>30</sup>

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)<sup>31</sup> — 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<sup>32</sup>. 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<sup>33</sup> (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 prétent 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'entièvre 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<sup>34</sup>**

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<sup>35</sup>, 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*<sup>36</sup>.

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 continue 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<sup>37</sup>. Cette période se termine avec la publication du *Policy Discussion Paper on Higher Education* en décembre 1987<sup>38</sup>. 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<sup>39</sup> 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 précédent, 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<sup>40</sup>. 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<sup>41</sup> 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*<sup>42</sup>. 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<sup>43</sup>.

La création du Conseil des sciences du Premier ministre, une nouvelle tribune d'envergure nationale pour débattre les questions de science et de technologie<sup>44</sup>, 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<sup>45</sup>. 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, «Structural 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 – Brisbane CAE (campus autres que celui de Mt. Gravatt)

Queensland University of Technology – Capricornia Institute of Advanced Education

University College of Central Queensland – Darling Downs Institute of Advanced Education

University College of Southern 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	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Footscray Institute of Technology</li> <li>- Royal Melbourne Institute of Technology</li> <li>- Western Institute</li> </ul>
Ballarat University College	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Auparavant Ballarat College of Advanced Education</li> </ul>
Swinburne	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En négociation avec un certain nombre d'universités</li> </ul>
Victoria College	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En négociation avec Deakin University</li> </ul>

### **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) ÉTABLISSEMENTS 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 cœur 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 *schwyzerdütsch* (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 yeux 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 originaire 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 la 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<sup>1</sup>.

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.)<sup>2</sup>. 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 œuvre 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)<sup>3</sup>, 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<sup>4</sup>. 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. Crée 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 XIX<sup>e</sup> 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'œcuménisme. 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