

Changements institutionnels en éducation supérieure: Un nouveau paradigme?

ANDRÉ TREMBLAY & SYLVIE PAQUETTE

Université d'Ottawa

ABSTRACT

With globalisation, higher education in Quebec has suffered the same budget cuts as other public sectors. But does this mean that a more fundamental change will occur — a paradigmatic change? We begin by comparing Canadian university financing with that of other OECD countries. We then go on to look at the long term evolution of Canadian provincial financing, more specifically Quebec. We then analyse the situation of each Quebec university from the point of view of three theoretical models: Clark's collegiality, Ouchi's modes of control and Niklasson's paradigmatic analysis. We conclude with an analysis of the Quebec Ministry of Education's orientation within a longer temporal framework. In North America, Quebec seems to have an original model, even within the context of budget cuts. Strong links with the private sector are favoured. The private sector is occupying an increasingly larger place in financing, which also seems to confer a special position to the universities. Different from more globalising countries, they are conceived not as part of high-tech industrial development rather the Universities are seen as a support for national industries which are in turn part of the larger trends of economic and technological globalisation.

RÉSUMÉ

Dans la mouvance de la mondialisation, l'enseignement universitaire est soumis au Québec aux mêmes compressions budgétaires que le reste du secteur public. Mais jusqu'à quel point est-ce signe d'un changement plus fondamental de sa mission — d'un changement paradigmatique? Dans un premier temps nous comparons le financement des universités canadiennes aux autres pays de l'OCDE. Dans un deuxième temps, nous regardons l'évolution à long terme des provinces canadiennes, plus particulièrement du Québec. Par la suite nous analysons la situation de chaque université québécoise à la lumière de différents modèles théoriques: la collégialité de Clark, les modes de contrôles organisationnels d'Ouchi, et l'analyse paradigmatique de Niklasson. Nous terminons par une analyse des orientations du ministère de l'Éducation du Québec et en nous situant dans un schéma temporel plus long. En Amérique du Nord, le Québec semble avoir un modèle original, même suite aux coupes budgétaires. On y promeut des liens intimes avec le monde de l'entreprise, qui occupe d'ailleurs une place de plus en plus importante dans le financement des universités, mais on donne un rôle tout particulier à l'université. Il est moins d'être une entreprise de haute technologie soumise aux forces du marché, comme dans les pays plus "mondialiste," que le soutien à l'industrie nationale qu'on situe malgré tout dans une logique de mondialisation économique et technologique.

Coupes budgétaires, réorganisation, renouveau, réorientation, crise financière, décidément les universités québécoises semblent encore une fois au seuil de changements profonds. S'agit-il d'un phénomène isolé, spécifique au Québec ou bien est-ce généralisé? On peut rapidement répondre que oui, de nombreux systèmes d'éducation vivent de profonds changements. Mais, cette réponse n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît et dépend de l'ampleur des comparaisons que l'on veut faire aussi bien que de leur nature. Quant aux conséquences de ces coupes budgétaires tant sur le travail professoral que sur la qualité de l'enseignement, elles restent encore à être analysées. Notons d'abord

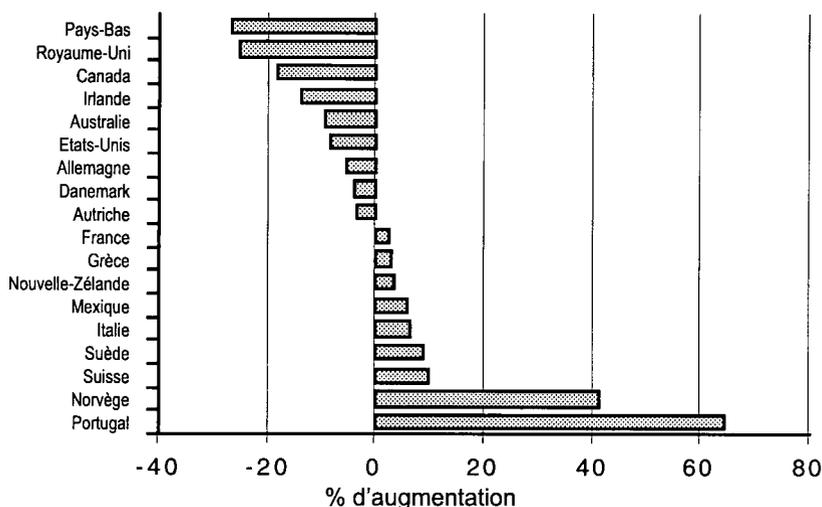
que les institutions d'enseignement universitaire québécoises sont soumises au même régime de réduction budgétaire que les autres organismes publics et parapublics du Québec comme du Canada. Le projet du gouvernement actuel d'atteindre le déficit zéro en quelques années n'a fait qu'accélérer une tendance vers la baisse du financement public des universités que le Conseil supérieur de l'éducation identifiait déjà en 1994. Mais on parlait aussi d'une crise de financement dix ans plus tôt (Skolnick & Rowen, 1984). En 1975, le Canada consacrait 8,5% de son PIB en dépenses publiques pour l'enseignement en général, et seulement 6,9% pour l'année 1993 (OCDE, 1996). On ne saurait toutefois aborder cette problématique sur le seul plan des ressources financières et de la lutte au déficit. L'adjudication de ces dernières au système universitaire s'inscrit dans une dynamique plus large qui dépasse et incorpore les aspects proprement budgétaires. L'institution universitaire se trouve aux confluent de grandes tendances mondiales: le désengagement de l'État qui se poursuit malgré le retour au pouvoir de gouvernements «socialistes», en France et en Angleterre notamment; le rôle de l'enseignement universitaire en faveur de l'équité est critiqué par bien des gouvernements; le développement des nouvelles technologies de l'information offre une possibilité accrue d'éducation à distance, on tente de substituer à l'enseignement traditionnel une «solution technologique»; et, enfin, la commercialisation du savoir a des dimensions insoupçonnées jouant un rôle dans la dynamique interne des universités et même dans les rapports entre les membres du corps enseignant et les étudiant(e)s. En un mot, les systèmes d'éducation supérieure sont au cœur du processus de mondialisation de l'économie, une économie qui repose sur les nouvelles technologies de l'information et sur la commercialisation du savoir, une économie qui souffre mal les contraintes imposées par les systèmes sociaux de la société de bien-être. Comment le Canada et le Québec s'inscrivent-ils dans cette dynamique? Pour certains nous vivons essentiellement un processus de privatisation qui va modifier profondément les valeurs et la vie des institutions d'enseignement canadiennes. Le désengagement de l'État en éducation dépasse la simple question comptable. Il s'inscrit dans un mouvement plus large

de retrait de différents secteurs de l'économie, mais aussi de remise en question du modèle de gestion étatique et de ses moyens, la bureaucratie. Après avoir été, selon Chandler (1977, 1990), au cœur du développement du capitalisme managérial, la légitimité de la bureaucratie au sein de l'État lui-même est contestée (Osborne & Gaebler 1992). On a d'abord cherché à en réduire la taille et à en développer l'efficacité mais, aujourd'hui, ce sont les fondements mêmes de la logique bureaucratique et de l'intervention de l'État qui sont remis en cause aussi bien que la culture organisationnelle qu'on y trouve (Tremblay, 1997). Tel est le point de vue défendu par Marita Moll et les auteurs qu'elle a réunis (Moll, 1997). Le mouvement de privatisation dépasse donc le seul secteur de l'enseignement universitaire, il n'est pas limité non plus au Québec. C'est dans le contexte d'une critique fondamentale de tout l'appareil d'État¹ face à la crise fiscale et de sa remise en question par les gouvernements conservateurs et néo-libéraux que l'on doit considérer cette dernière vague de coupes. En dépit de leur valeur, les travaux de Moll et de son équipe restent trop généraux et ne tiennent pas compte du fait particulier que l'éducation au Canada est de compétence provinciale, et que le Québec, notamment, se distingue nettement sous bien des aspects des autres provinces et régions canadiennes. C'est avec la même orientation critique qu'eux que nous entreprenons notre étude.

Notre démarche s'articule en trois temps. Dans un premier temps, nous situerons l'évolution récente du financement de l'éducation supérieure au Canada par rapport aux autres pays de l'OCDE. Dans un deuxième temps, nous considérerons l'évolution de ce financement au sein du Canada au cours des 25 dernières années en accordant une place particulière au Québec. Dans un troisième temps, nous tenterons d'évaluer les conséquences de cette baisse constante du financement, notamment la modification de la structure organisationnelle des universités du Québec qu'elle a entraînée et la nouvelle logique qui est à l'œuvre à l'université. Enfin, nous situerons l'évolution récente de l'université québécoise dans un contexte historique et institutionnel plus large.

LE CANADA ET LE MONDE

Figure 1
Évolution des dépenses publiques en éducation 1975-1993,
Certains pays membres de l'OCDE



Source: Tableau F1t, OCDE, Le pays présentés sont ceux pour lesquels les statistiques sont disponibles

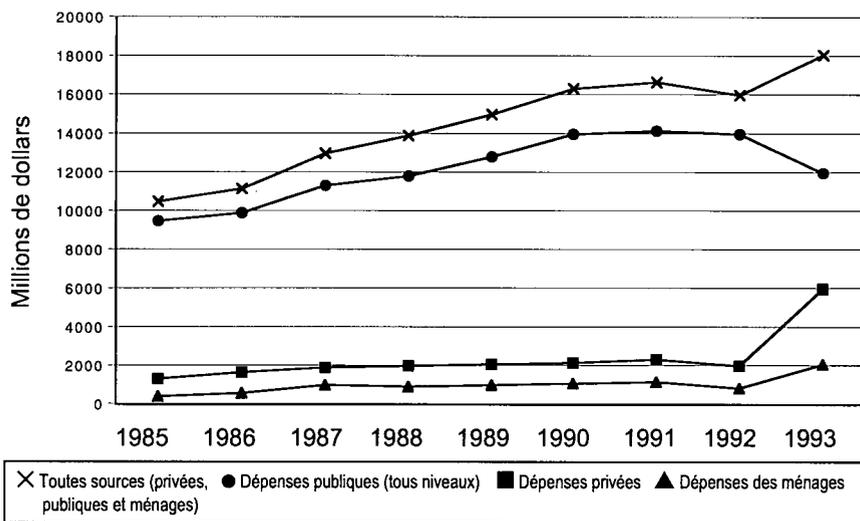
La vague des compressions budgétaires que connaissent les universités canadiennes n'est pas unique. En fait, la crise fiscale et la remise en question de l'intervention de l'État touche la majeure partie des institutions d'enseignement occidentales. Si l'on compare la proportion du PIB accordée à l'enseignement en général en 1975 et en 1993, on remarque, pour la majorité des pays de l'OCDE et 5 des 7 membres du G7, le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Allemagne notamment, une baisse des dépenses publiques (OCDE, 1996). Toutefois, et c'est là fort inquiétant, le Canada est parmi les pays où la baisse du financement public est la plus importante. La décroissance est de 19% entre 1975 et 1993 et de 32% entre 1970 et 1993, un record inégalé. Malgré tout, le Canada reste bon premier pour le financement public des universités. En considérant les dépenses publiques accordées aux universités seulement, le Canada possède la proportion la plus

élevée parmi les pays du G7 avec 1,7% de son PIB en 1993. Quant aux paiements privés, le Canada arrive *ex æquo* avec l'Australie avec 0,4%; le Japon ayant le plus haut pourcentage de dépenses privées avec 0,6% ce qui constitue en fait un sous enregistrement dans un pays où les entreprises privées jouent un rôle majeur (OCDE, 1996). On doit toutefois se demander si la structure d'âges de la population étudiante n'est pas la principale cause de cette bonne position du Canada. La proportion de jeunes est assez élevée au Canada si on la compare à des pays telle la France² ou la Grande-Bretagne. Par ailleurs, comme le souligne le Conseil supérieur de l'éducation (1996) pour ce qui est des comparaisons entre le Québec et l'Ontario, l'utilisation du PIB n'est pas sans poser certains problèmes. Elle permet de mesurer l'effort national consenti et non pas le niveau de financement des institutions. Lorsqu'on le ramène *per capita*, on s'aperçoit par exemple que la Suisse (33 510\$) et la Suède (25 490\$) ont un PIB supérieur au Canada³ (21 260\$) ce qui entraîne que leur effort respectif en éducation (1,2% et 1,5% du PIB), malgré qu'il semble inférieur à celui du Canada, est en fait supérieur quand on l'exprime en dollars. Au Canada on dépense 361\$ *per capita*, 382\$ en Suède et 402\$ en Suisse. On peut aussi faire différents calculs tenant compte de la structure d'âge ou du pouvoir d'achat. Toutefois, la question la plus importante concerne la structure et l'utilisation des fonds et l'esprit qui anime les différentes institutions (Figure 2).

En effet, si la crise fiscale affecte de nombreuses universités au Canada tout comme en Europe et aux États-Unis, son impact diffère selon la tradition et les stratégies adoptées par les États, les universités et même les unités départementales. En Europe, les universités conservent traditionnellement des liens étroits avec le secteur public. Cependant, au cours des deux dernières décennies, cette relation des universités européennes avec les pouvoirs publics a été remise en question (West, 1996). Des pays ayant une tradition sociale-démocrate et non pas seulement les États-Unis ou le Japon, depuis longtemps dominés par une idéologie entrepreneuriale, s'engagent vers la privatisation sinon un accroissement du rôle du secteur privé (Mohn, 1991; West, 1996; Williams, 1996). Le système suédois, qui constitua pendant longtemps une référence pour les socio-démocrates québécois,

Figure 2
Données historiques sur le financement de l'éducation supérieure

a – Dépenses en éducation supérieure selon la source, Canada, 1985–1993



b – Dépenses en éducation supérieure selon la source, États Unis, 1985–1993

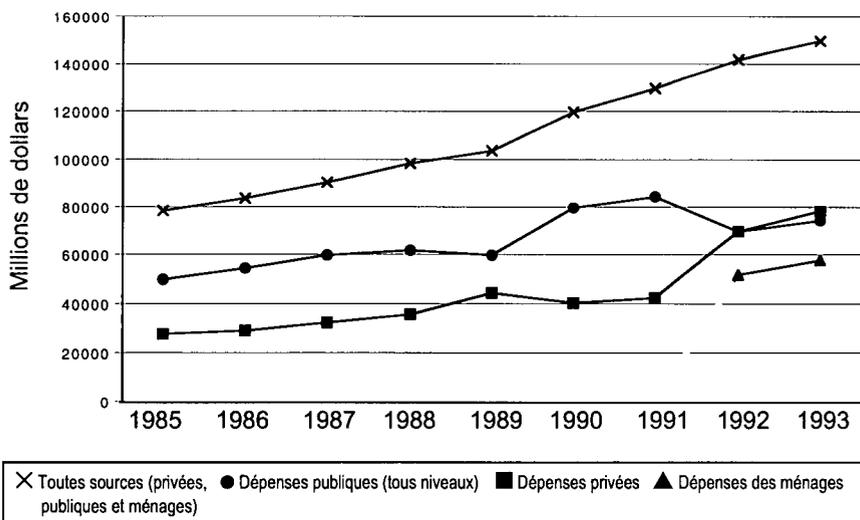
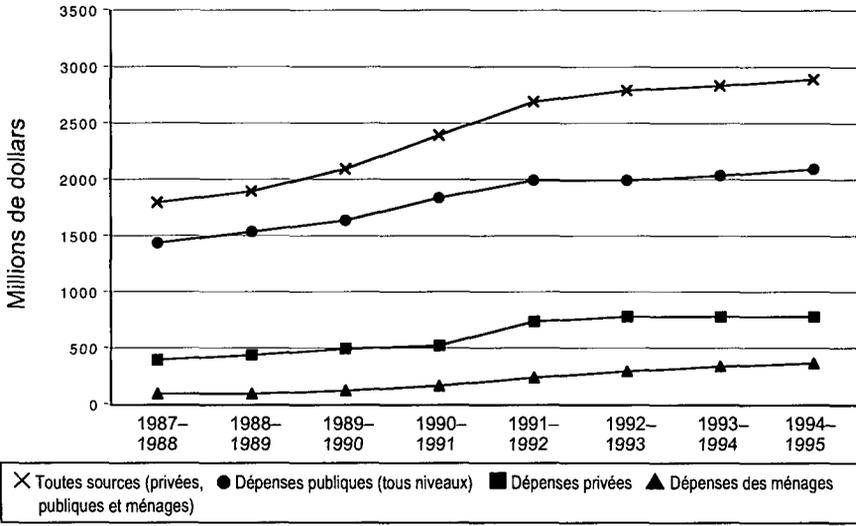
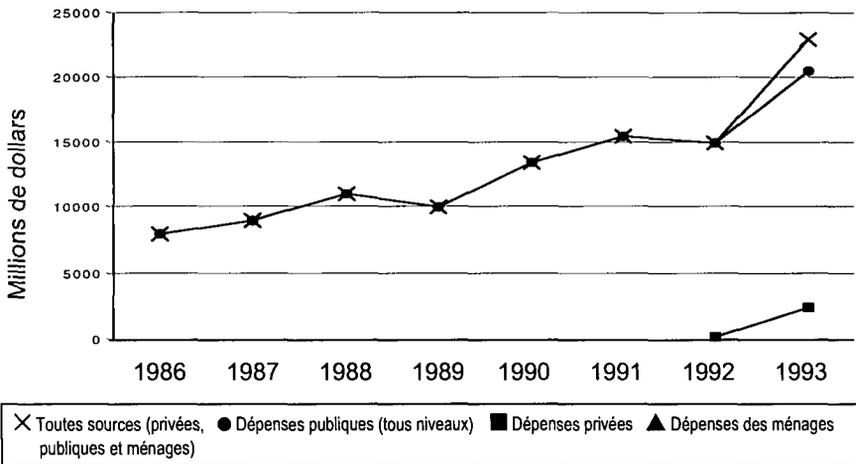


Figure 2 (continué)

c – Dépenses en éducation universitaire selon la source, Québec, 1987–1995



d – Dépenses en éducation supérieure selon la source, Suède, 1986–1993



Source: Les données des figures portant sur le Canada, les États-Unis et la Suède proviennent de la base de données de l'OCDE disponibles sur le site Web de l'organisme international. Les données sur le Québec de 1987-1988 à 1993-1994 proviennent du Conseil Supérieur de l'éducation (1996) qui les a tiré de *Statistiques financières des universités et collèges* publié à tous les ans par l'Association canadienne du personnel administratif universitaire. C'est du rapport de 1994-1995 du même organisme dont nous avons tiré les données de 1994-1995. Notez que les données québécoises concernent uniquement le niveau universitaire alors que celles des autres figures incluent les études postsecondaires non universitaires. De plus, chaque figure ayant comme unité la monnaie de son pays on devra davantage considérer l'évolution d'ensemble que les valeurs des dépenses.

illustre bien cette redéfinition du rôle de l'État dans le financement des universités et des rapports qu'elles entretiennent avec leur environnement. West (1996) souligne que:

le système suédois est l'exemple d'un système qui est passé particulièrement rapidement d'une situation où l'État dominait et fournissait les ressources à l'autonomie et à la mise en place d'une structure reposant sur les forces du marché. (p. 132)

La figure 2-d montre bien l'importance croissante des dépenses privées qui semblent donner un nouvel essor aux dépenses en éducation de la Suède, absentes en 1992 elles atteignent 2 milliards de couronnes en 1993. Mais, même l'usage des fonds publics a été modifié:

Dans le but de favoriser l'autonomie et le pluralisme, le gouvernement a annoncé qu'il consacrait des sommes importantes à un petit groupe d'universités qui accepteraient de quitter le système public pour recevoir le statut de "fondations" (p. 132).

Ces universités doivent maintenant s'autofinancer en obtenant des contrats de recherche européens. Il s'agit d'une authentique privatisation. Ces universités se voient placées face au marché mondial qui prend ici la forme du marché européen.

Le Canada et les États-Unis

Si aujourd'hui le mouvement de privatisation s'étend à de nombreux pays occidentaux, c'est d'abord en Amérique du Nord que les restrictions financières ont touché plus profondément les universités pour ensuite s'étendre à l'Europe occidentale et à l'Australasie (Davies, 1997). Il existe plusieurs similitudes entre le Canada et les États-Unis en ce qui concerne l'évolution du financement de l'éducation supérieure. Toutefois, comme le soulignent Slaughter et Skolnik (1987), le système d'éducation supérieure au Canada s'est toujours distingué nettement de celui des États-Unis par l'importance qu'y prend le secteur public et l'absence d'une longue tradition de fondations privées. Aux États-Unis, les dépenses provenant du secteur privé demeurent en croissance depuis 1985 dépassent celles du secteur public en 1995. Le

Canada, comme le montre la figure 2-a, connaît une augmentation sans précédent des dépenses privées en éducation à partir de 1992. Ainsi, la remontée des dépenses en éducation au Canada après 1992 s'explique davantage par une augmentation des dépenses privées et des ménages, celles du secteur public accusant une baisse importante. Est-ce que nous assistons à la naissance d'un nouveau modèle de financement, plus près de la tradition américaine et de la voie plus libérale empruntée par des pays comme la Suède? On ne peut répondre à ces questions sans distinguer la situation des différentes provinces canadiennes, étant donné qu'elles en ont la responsabilité en vertu de la constitution canadienne.

LE CANADA ET SES PROVINCES: ÉVOLUTION À LONG TERME

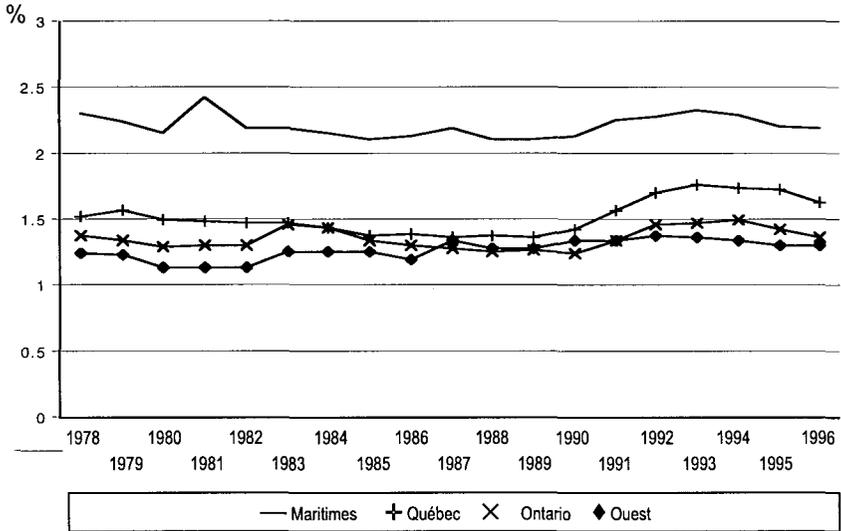
Nous allons procéder en deux temps. Premièrement, nous allons nous attarder à la période de forte croissance s'étendant de 1960 à 1980 pour ensuite considérer plus attentivement ce qui s'est passé depuis. Slaughter et Skolnik (1987) identifient les périodes marquantes de l'évolution du système universitaire canadien de 1960 au début des années 1980. Au seuil des années 60, le système universitaire canadien prend de l'expansion. Cette période de croissance se poursuit au cours des années 70, amenant une certaine stabilisation ou de légers déclin selon les provinces canadiennes (Slaughter & Skolnik, 1987). Ces dernières sont responsables de l'éducation, rappelons-le, ce qui nous amène à considérer chaque situation en tenant compte du particularisme provincial. Pour la plupart des provinces, sauf le Québec et Terre-Neuve, les dépenses en éducation en relation avec le PNB s'avèrent moins élevées en 1983-84 qu'en 1970-71 (Decore & Pannu, 1986). Pour la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse, l'année 1970-1971 demeure celle où les dépenses en éducation en relation avec le PNB ont atteint leur sommet. Pour l'Ile-du-Prince-Édouard, le plus haut niveau des dépenses en éducation en relation avec le PNB est atteint en 1973-74, alors qu'il le sera en 1975-76 pour Terre-Neuve et en 1977-78 pour le Québec. En 1977, avec l'entente sur le financement des programmes établis (FPE)

(Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act), les contributions du gouvernement fédéral deviennent plus limitées et les dépenses par étudiant au Canada commencent à diminuer. Mais c'est la récession des années 80 qui viendra freiner définitivement l'expansion. En fait, le début des années 80 marque le commencement de réductions importantes et d'une intervention plus grande du gouvernement dans la restructuration du système universitaire au Canada. La crise fiscale et économique n'étant pas que temporaire, le gouvernement canadien réduit alors ses budgets dans les domaines de l'éducation, de la santé et de la culture. L'expiration de la FPE, en 1982, amène un débat entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial à propos du partage des coûts de l'éducation post-secondaire (Decore & Pannu, 1986). Ainsi, les changements dans le partage des coûts entre les gouvernements fédéral et provincial et les nouvelles contraintes budgétaires au cours des années 80 touchent l'ensemble des provinces.

Les graphiques que nous présentons font le lien entre les années 1970-1980 et la situation actuelle. Ils nous permettent de rendre compte de l'évolution du financement de l'éducation supérieure sous trois angles différents pour la période s'étendant entre 1978 et 1996, soit les statistiques les plus récentes disponibles.⁴ Nous aborderons donc le financement de l'institution universitaire sous l'angle de l'effort social consenti, exprimé par la proportion du PIB qui y est consacrée; sous celui des dépenses par étudiant(e)s équivalent à temps complet, ce qui constitue pour nous la meilleure mesure des dépenses en éducation supérieure parce qu'elle les met en rapport avec la taille des clientèles; enfin, nous regarderons la provenance des revenus, soit l'effort relatif des clientèles, que l'on parle des étudiant(e)s ou des entreprises qui achètent la production de l'université, ce qui constitue un indice de la privatisation du système d'enseignement canadien. Notons, par ailleurs, que nous avons préféré découper l'espace politique canadien en quatre grandes régions plutôt qu'en provinces. Agir ainsi permet d'avoir une image plus claire de l'évolution à long terme sans nier les différences régionales. En effet, si les gouvernements provinciaux sont responsables du dossier de l'éducation, la principale différence demeure celle qui oppose le Québec au reste du Canada en matière

Figure 3
Évolution et nature des dépenses en éducation universitaire
 Grandes régions géographiques canadiennes, 1978 à 1996

a – Revenus des universités en pourcentage du PIB



b – Proportion des fonds provenant du secteur privé et des ménages, ensemble des revenus des universités

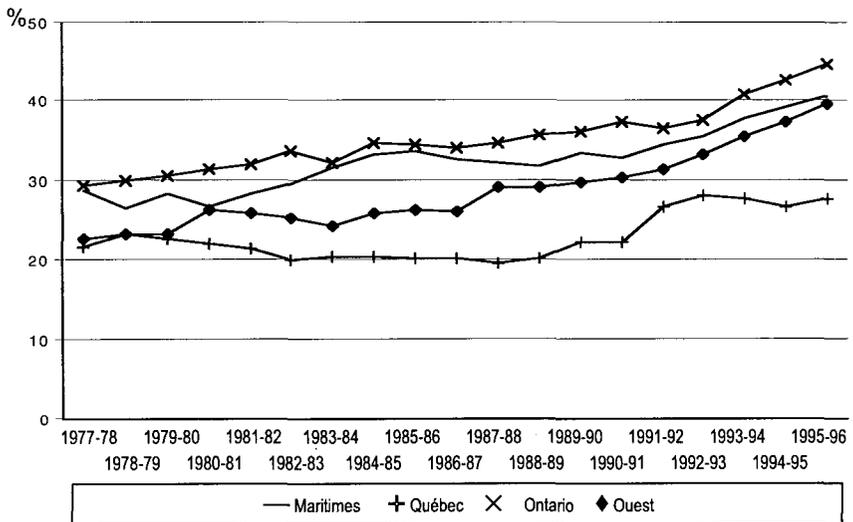
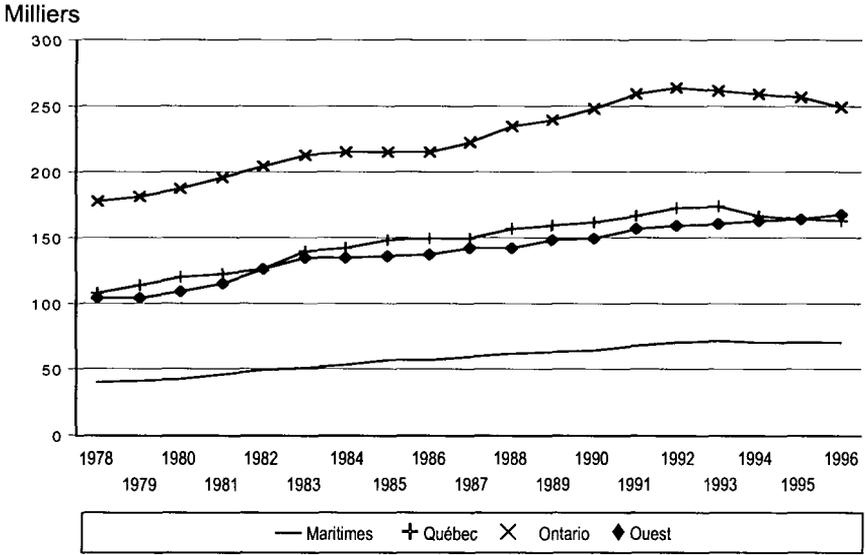
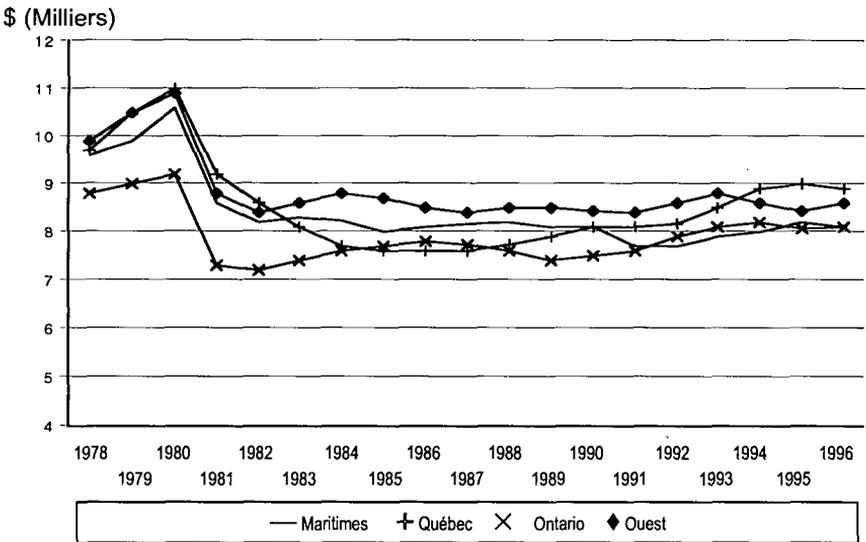


Figure 3 (continué)

c – Nombre d'étudiants équivalents au temps complet



d – Dépenses de fonctionnement par étudiant équivalent au temps complet en dollars de 1986



d'organisation de l'éducation supérieure. Sur ce plan, l'existence du Cégep affecte la durée des études universitaires de premier cycle. Elle est de trois ans au Québec et de quatre ans dans le reste du Canada. Le Cégep offre la première année d'université. Notons qu'il existe également dans le reste du Canada, en Ontario notamment, des collèges techniques où l'enseignement professionnel est dispensé sans avoir le caractère pré-universitaire du Cégep, bien que des passerelles existent entre leurs programmes et ceux des universités afin de faciliter le passage des étudiants des uns vers les autres. Les revenus des universités et les dépenses consacrées à l'enseignement universitaire renvoient donc à des réalités différentes au Québec et dans le reste du Canada, car la première année d'université hors Québec est généralement moins coûteuse qu'au Québec.

La part du PIB accordée aux dépenses en éducation universitaire au Canada a diminué au cours des vingt dernières années (données non illustrées). En 1996, 1,46% du PIB était consacré à l'éducation universitaire comparativement à 1,48% en 1978. Toutefois, il a varié beaucoup au cours de ces vingt ans, 1994 constituant un sommet. De 1994 à 1996 la proportion du PIB a diminué, passant de 1,63% à 1,46%. Les Maritimes se démarquent des autres régions en accordant un plus grand pourcentage de son PIB pour ses dépenses en éducation universitaire. Se maintenant au delà de 2% durant les années 80, 2,43% en 1981 pour diminuer ensuite, la proportion de leur PIB augmente à nouveau au cours des années 90 pour atteindre 2,34% en 1993. En 1996, malgré une baisse marquée à partir de 1993, les Maritimes conservent la part la plus élevée de leur PIB consacrée aux dépenses en éducation universitaire avec 2,20%. En ce qui concerne les autres régions canadiennes, pendant les années 1980 le Québec a les dépenses les plus importantes suivi de l'Ontario et des provinces de l'Ouest. Ces dernières dépassent toutefois l'Ontario de 1987 à 1990 inclusivement. À partir de 1990, les dépenses recommencent à augmenter, en Ontario et surtout au Québec qui dépassent à nouveau les provinces de l'Ouest dont la progression est plus lente. Cette hausse se poursuit jusqu'en 1994 pour le Québec avec 1,75% et l'Ontario avec 1,50% tandis qu'elle s'arrête en 1993 pour les provinces de l'Ouest avec 1,39%. Puis, on

remarque une baisse pour ces trois régions canadiennes de 1994 à 1996. Pour cette dernière année, l'Ontario consacre 1,40% de son PIB aux dépenses en éducation universitaire, les provinces de l'Ouest 1,31% et le Québec, 1,63%. Le Québec, tout en conservant le plus haut taux des trois régions, partagent avec l'Ontario (6,9%) la plus forte baisse de son effort, soit 7,2% depuis 1994. Par ailleurs, le fait que les Maritimes et le Québec soient les entités géographiques qui consacrent la plus haute proportion de leur PIB à l'éducation universitaire montre bien toute l'ambiguïté de la mesure.

L'utilisation de calculs fondés sur la part du PIB laisse dans l'ombre deux éléments majeurs. D'une part, on ignore l'évolution du PIB lui-même, ce qui nous interdit d'évaluer le taux de financement réel. D'autre part, comme nous l'avons souligné plus haut, cela ne dit rien de l'ampleur de l'évolution des clientèles scolaires. Or, des changements importants ont eu lieu dans l'évolution du nombre d'étudiants équivalents à temps complet pour chacune des provinces au cours des vingt dernières années comme le montre le graphique 3c. En 1982, les Maritimes, l'Ontario et les provinces de l'Ouest connaissent leur plus haut taux d'augmentation de clientèle scolaire, soit 9,40%, 4,98% et 8,89%, respectivement. L'année suivante, le taux d'augmentation de la clientèle scolaire s'élève à 7,67% pour le Québec, ce qui constitue sa plus forte augmentation. En fait, comme le montre le graphique, nous pouvons constater que jusqu'en 1993, les Maritimes et le Québec ont une augmentation constante de leur nombre d'étudiants équivalents à temps complet. Ces deux régions géographiques atteignent leur plus grande clientèle en 1993 avec 70 552 étudiant(e)s dans les Maritimes et 171 408 étudiant(e)s au Québec. En fait, si l'on se fie au taux d'augmentation des clientèles, ce qui n'apparaît pas nettement avec les données brutes illustrées dans la figure 3c, on peut distinguer trois grandes époques. La première s'étend de 1978 à 1986, c'est une expansion généralisée. Le Québec connaît le taux d'augmentation moyen le plus élevé avec 4,3%, suivi dans l'ordre par les Maritimes (4,2%), les provinces de l'Ouest (3,5%) et l'Ontario (2,4%) qui stagne entre 1983 et 1986. On pourrait intituler cette période le grand rattrapage des provinces de l'Est, le Québec, dont c'était un thème

important du discours de la Révolution tranquille, et les Maritimes. Dans la seconde période, 1987-1992, la croissance se poursuit mais l'ordre entre les régions s'inverse presque. Le Québec occupe le dernier rang avec un taux d'augmentation moyen de 2,1% et l'Ontario est bonne deuxième (3,4%) derrière les Maritimes (3,8%), mais devant l'Ouest (2,4%). En 1992, le nombre d'étudiant(e)s en Ontario a atteint 261 564, un nombre record. La dernière période en est une de baisse quasi généralisée. L'Ontario voit son nombre d'étudiant(e)s diminuer à partir de 1993, avec un taux de diminution moyen de 1,14% alors qu'il était fortement en hausse durant les années précédentes. Au Québec et dans les Maritimes le début de la baisse retarde d'un an. Mais à partir de 1994, le nombre d'étudiants y accuse une baisse marquée avec une moyenne des taux de diminution de 0,9% pour les Maritimes et de 1,9% pour le Québec. Seules les provinces de l'Ouest possèdent une trajectoire différente, car le nombre d'étudiants équivalents à temps complet a augmenté de manière fluctuante mais constante au cours des vingt dernières années.

Si l'on projette la baisse de la clientèle scolaire commencée en 1993 de manière linéaire pour les dix prochaines années, on observe une baisse constante et dramatique pour les Maritimes, le Québec et l'Ontario, mais pas dans les provinces de Ouest qui demeurent en hausse. Pour 2006, le taux de diminution de la clientèle scolaire par rapport à l'année 1993 serait de 11,6% pour les Maritimes, 25,1% pour le Québec et 16% pour l'Ontario. Encore une fois, seules les provinces de l'Ouest obtiendraient un taux d'augmentation de 21,7%. C'est bien sûr un scénario du pire qui a fort peu de chances de se produire. Toutefois, le vieillissement de la population, une certaine désaffection des études universitaires comme moyen d'insertion et de promotion socio-économique et la décroissance relative des populations de l'Est canadien sont des phénomènes dont il faudra tenir compte. De plus, la hausse des frais de scolarité qu'on connaît partout depuis les années 1990, malgré le gel actuel de ces mêmes frais au Québec, pourrait augmenter la probabilité d'une baisse des clientèles. Par ailleurs, on note que l'évolution de la courbe ne correspond pas au rythme qu'on observait en ce qui a trait aux dépenses exprimées en proportion du

PIB. Si on utilise la même périodisation, on voit que dans la première période ce taux fluctue tantôt vers le bas tantôt vers le haut. Or, 1982 est une date charnière en termes économiques, depuis 1978 les taux d'inflation sont énormes, une crise économique mondiale se déroule et c'est le début du redressement des finances de l'État.

Les dépenses de fonctionnement par étudiant équivalent à temps complet (graphique 3d) permettent de bien montrer cette différence de régime qui prend place au début des années 1980. À la fin des années 70, les dépenses de fonctionnement par étudiant équivalent à temps complet (EETC) sont en hausse pour l'ensemble des grandes régions géographiques canadiennes. Ainsi le montant des dépenses de fonctionnement par EETC pour le Québec passe de 9 657\$ en 1978 à 10 464\$ en 1979 et s'élève jusqu'à 11 013\$ en 1980. L'année 1980 est également culminante pour les autres régions canadiennes: l'Ontario avec 9 166\$, les Maritimes avec 10 645\$ et l'Ouest avec 10 919\$. Mais l'année suivante, l'ensemble des régions subissent une baisse drastique des dépenses de fonctionnement par EETC. En effet, l'Ontario passe en 1981 à 7 362\$, les Maritimes à 8 587\$, l'Ouest à 8 838\$ et le Québec à 9 137\$. Le phénomène se poursuit en 1982. Après cette baisse marquée résultant des réductions budgétaires importantes pour l'ensemble des provinces canadiennes (Decore & Pannu, 1986), celles-ci maintiennent approximativement le même niveau des dépenses de fonctionnement par EETC tout au long de la décennie des années 80. Puis, au début des années 90, l'Ontario voit ses dépenses s'accroître pour atteindre 8 202\$ par étudiant à temps complet en 1994 mais cette augmentation est suivie d'une baisse au cours des années suivantes. Les provinces de l'Ouest suivent une trajectoire comparable à celle de l'Ontario avec une remontée en 1993 avec 8 825\$ en dépenses de fonctionnement par EETC mais en 1996, le montant des dépenses descend à 8 541\$. Pour ce qui est du Québec, les années 90 sont marquées par une hausse progressive jusqu'en 1995 avec 9 014\$ en dépenses de fonctionnement par EETC mais une baisse est notée pour l'année 1996 avec 8 876\$. Les Maritimes connaissent une évolution similaire à celle du Québec avec 8 112\$ en 1996 soit une baisse de 104\$ par rapport à l'année précédente.

La chute des dépenses de fonctionnement par EETC du début des années 1980, leur stagnation tout au long de la décennie puis leur hausse dans les années 1990 semblent montrer un intérêt renouvelé de l'État envers l'enseignement supérieur. La baisse légère qu'on observe à la fin de la période pourrait être conjoncturelle. Toutefois, ces chiffres ne permettent pas de voir ce qui a réellement changé avec les années 1990. Nous allons donc examiner les revenus des institutions universitaires canadiennes en fonction de leur provenance, plus particulièrement en distinguant s'ils provenaient de l'État ou du secteur privé, ménages et entreprises confondus (voir figure 3b).

En regardant plus particulièrement la proportion occupée par les fonds qui proviennent uniquement du secteur privé et des ménages parmi la totalité des sommes consacrées à l'éducation universitaire, nous remarquons que ceux-là prennent, pour l'ensemble des grandes régions géographiques canadiennes, une proportion grandissante depuis les vingt dernières années. L'Ontario figure au premier plan quant à l'importance des fonds provenant de cette seule source. En 1995-1996, leur proportion s'élève à 44,87% alors qu'elle était de 29,29% en 1977-1978. Viennent ensuite les Maritimes où 28,94% des fonds provenaient du secteur privé et des ménages en 1977-1978, mais atteignent 40,77% en 1995-1996. Pour cette même année, les provinces de l'Ouest suivent de près les Maritimes avec une proportion de 39,71%. L'Ouest a connu la plus grande augmentation de la part du secteur privé et des ménages au cours des vingt dernières années car cette dernière n'était que de 22,58% à la fin des années 70. Enfin, le Québec demeure, par comparaison aux autres régions, la province où la contribution du secteur privé et des ménages est la moins élevée. On remarque par contre un écart important entre l'année 1990-1991 et 1991-1992, passant de 22,40% à 27,71%.

Si globalement, les dépenses de fonctionnement par étudiant équivalent à temps complet diminuent, regardons maintenant comment se répartissent les dépenses selon le type de dépenses et selon la source des fonds. Le tableau 1 montre que, pour l'ensemble du Canada, la proportion des dépenses provenant du secteur public sont à la baisse. Au contraire, la proportion des dépenses privées devient de plus en plus

importante au cours des dernières années. C'est surtout pour ce qui est des dépenses de fonctionnement que la part provenant du secteur public a constamment diminué au cours des vingt dernières années, passant de 73,1% en 1977-1978 à 56,8% en 1995-1996. À l'inverse, la proportion du secteur privé pour les dépenses de fonctionnement augmente passant de 14,5% en 1977-1978 à 23,7% en 1995-1996. En ce qui concerne la recherche subventionnée, la part fonds publics qui y est consacrée augmente au cours des vingt dernières années mais son taux d'augmentation est bien moindre que celle provenant de sources privées. Entre 1977-1978 et 1995-1996 les dépenses publiques en matière de recherche se sont accrues de 36,5% et celles de sources privées de 128,6%.

Le tableau 1 révèle donc deux choses: d'une part l'augmentation des dépenses provenant du secteur privé et, simultanément la croissance de la proportion des dépenses qui sont consacrées à la recherche. Ce dernier point doit toutefois être considéré avec plus d'attention, car une partie des dépenses de fonctionnement est également consacrée à des dépenses de recherche. Il y a certes une augmentation mais c'est tout autant la structure de financement de la recherche qui change que le niveau global du financement de la recherche. Nous y revenons plus loin. Par ailleurs, il est clair que les dépenses de recherche de sources privées proviennent des entreprises et non pas des droits de scolarité.

Le Québec

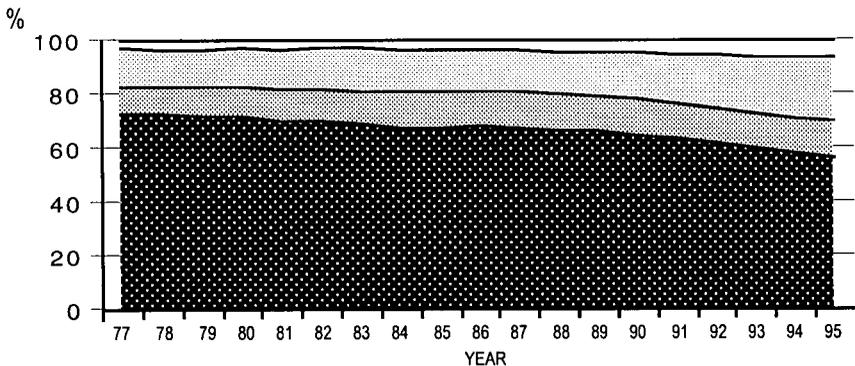
Si l'on analyse plus particulièrement la situation au Québec, les restrictions de fonds commencent donc vers la fin des années 70. En 1981, le gouvernement annonce des plans pour réduire les fonds pour les trois années à venir. En conséquence, entre 1979-80 et 1983-84, le total des octrois pour les universités au Québec est réduit de 13% en dollars constants avec des dépenses pour les universités qui diminuent de 4,6% à 3,5% du budget du gouvernement québécois (Hardy, 1987). Puis de:

...la période de 1986-1987 à 1991-1992, les ressources financières des universités ont évolué à un rythme (+63,9%) plus rapide que celui de la richesse collective (PIB) des

Tableau 1

Dépenses en enseignement universitaire selon le type et la source
Exprimées en pourcentage des dépenses totales, 1977-1996, Canada

Source:	Dépenses de fonctionnement		Dépenses de recherche	
	Publique (%) ■	Privée (%) □	Publique (%) ▨	Privée (%) □
1977-78	73,1	14,5	9,6	2,8
1978-79	72,9	14,1	9,8	3,2
1979-80	72,2	14,3	10,2	3,3
1980-81	71,7	14,4	10,9	3,1
1981-82	70,0	14,9	11,7	3,4
1982-83	69,7	15,6	11,8	2,9
1983-84	68,7	15,6	12,6	3,2
1984-85	67,2	16,0	13,4	3,4
1985-86	67,7	15,9	12,9	3,5
1986-87	68,2	15,7	12,8	3,4
1987-88	67,7	15,5	12,8	4,0
1988-89	66,6	15,7	13,2	4,5
1989-90	66,0	16,6	13,0	4,3
1990-91	64,3	17,2	14,0	4,5
1991-92	63,2	18,6	12,8	5,4
1992-93	61,7	19,6	13,0	5,7
1993-94	60,1	21,1	12,8	6,1
1994-95	58,1	22,4	13,2	6,3
1995-96	56,8	23,7	13,1	6,4



Québécois (+32,7%) et ce, tant en recherche (+118,8%) qu'en enseignement (+57,9%). (Ministère de l'Éducation, 1993, p. 122).

Le Conseil supérieur de l'éducation (1996) explique cet accroissement du financement des universités québécoises par l'augmentation, au cours de cette période, des fonds publics de l'ordre de 41,4%. Mais c'est également en 1992 que le financement privé connaît son moment le plus fort. Cette courte progression du financement au Québec, que l'on observe également dans le reste du Canada, est suivie d'une diminution dès 1994-95 qui va de pair avec la diminution des effectifs étudiants et la réduction continue du financement public de l'enseignement et de la recherche. Toutefois, les données sur le financement ne révèlent pas que l'augmentation du nombre d'étudiant(e)s a connu une progression constante pendant la période 1975-1992 et que par conséquent les dépenses par étudiant(e) ont connu des baisses importantes. Les données récentes et les projections faites par le ministère de l'Éducation pour les années 1994-1998 (tableau 2) confirment la baisse générale des revenus par étudiant(e).

Bien que les fonds publics constituent toujours la principale source de financement pour le fonctionnement général des universités, la part du secteur privé augmente continuellement. Au cours de 1994-1995, c'est une hausse de 125% des revenus de sources privées accordés au fonctionnement général et aux activités de recherche qui est enregistrée (Conseil supérieur de la recherche, 1999). La hausse des revenus de sources privées au Québec se démarque toutefois nettement du reste du Canada. C'est là où la part du secteur privé est la plus basse. C'est particulièrement le cas pour ce qui est des dépenses des ménages puisque, on le sait, le Québec pratique les frais de scolarité les plus bas au Canada. En ce qui a trait à la recherche universitaire subventionnée, le secteur privé a fait un bond important en 1992. À l'opposé, les revenus de sources publiques au Québec passent de 80,4% en 1988 à 72% en 1994 (Conseil supérieur de la recherche, 1996). On note une diversification des sources de financement des universités québécoises par l'accroissement de la proportion du financement issu des droits de scolarité, de la part des legs, des dons et octrois non gouvernementaux.

Tableau 2

Revenus généraux des universités et revenus par étudiant(e), en dollars courants, depuis 1994-1995

	1994-95	1995-96	1996-97	1997-98*	Diminution sur trois ans
<i>Sources:</i>					
Subventions (000 000 \$)	1 573,3	1 483,9	1 387,6	1 287,6	285,7 (18,2%)
Droits de scolarité (000 000 \$)	310,3	305,3	297,7	297,5	12,8 (4,1%)
Total (000 000 \$)	1 883,6	1 788,9	1 685,3	1 585,1	298,5 (15,8%)
Nombre d'étudiants	166 901	163 146	160 606	189 966	6 935 (4,2%)
Revenus par	11 286	10 965	10 529	9 908	1 378 (12,2%)

* Projections

Source: Gouvernement du Québec, *Rapport du groupe de travail sur le financement des universités* (1997), p. 14.

En somme on se trouve dans la situation suivante. La part du PIB consacrée à l'éducation universitaire par les administrations publiques provinciales et fédérale a fluctué constamment au cours de la période de 1978-1996. Elle a augmenté fortement au début des années 1990 pour se mettre à dégringoler au milieu de la décennie. Lorsque l'on tient compte de l'évolution des clientèles scolaires, la situation est encore moins positive. Elles se sont accrues dans toutes les provinces au cours de la période. Donc, les augmentations qu'on aurait pu constater en utilisant le PIB sont en fait beaucoup moins importantes. En fait, suite aux fortes baisses des dépenses par étudiant au début des années 1980,

elles se sont maintenues stables au cours de la décennie qui suivit pour remonter légèrement au début des années 1990 et diminuer ensuite plus rapidement. En fait, seule la part du secteur privé s'accroîtra constamment pendant cette période, les dépenses des ménages en droits de scolarité et celles des entreprises en subventions et en contrats de recherche. Le Québec suit *grosso modo* le même cheminement que les autres provinces canadiennes. Toutefois, l'accroissement de ses dépenses se fait plus tardivement et le retrait de l'État est nettement moins prononcé. Ce qui inquiète le plus dans cette situation s'avère la baisse du nombre d'étudiant(e)s à compter des années 1990. Comment expliquer cela alors que la société de l'information, le capitalisme informationnel (Castells, 1998) exige une main-d'œuvre de plus en plus qualifiée. S'agit-il d'une conséquence de la dénatalité? Ou bien est-ce l'effort plus grand demandé aux ménages qui jouerait au détriment de ceux qui n'en ont pas les moyens?

Comme on a pu le voir dans la brève revue de l'évolution du financement des universités occidentales et plus particulièrement canadiennes et québécoises, l'État se retire ou change sa participation dans l'enseignement universitaire. Mais on voit que la situation est légèrement différente de celle de la Suède, par exemple. On a compté d'abord sur l'augmentation des droits de scolarité. Au Canada, à l'exception du Québec où les frais de scolarité ont été moins majorés, on peut légitimement se demander si nous nous trouvons davantage devant une université reproduisant les clivages de classe classique que devant ces nouvelles entreprises de l'industrie du savoir. Pour répondre à cette question, en partie en tout cas, il faut considérer attentivement la remise en question du rôle de l'institution universitaire dans l'atteinte d'une plus grande équité, la seconde influence que nous avons identifiée au début. Le Conseil supérieur de l'éducation (1996) est sans équivoque sur cet aspect: la fréquentation de l'université n'amène pas nécessairement une amélioration du niveau de vie. Ce n'est donc pas la panacée qu'on voyait à l'époque du Rapport Parent. Ce constat joue un rôle considérable sur le discours de légitimation de l'université. Car une fois que l'université n'est plus définie comme un vecteur d'égalité, on n'a plus besoin d'en assurer l'accès pour tous. Une université pour la

classe dominante, est-ce vraiment la seule conséquence que l'on peut tirer de la réforme du financement universitaire? Ce serait négliger certains indices que nous avons déjà de l'importance accrue du secteur privé dans le financement de la recherche et surtout renoncer à comprendre les changements structurels qui se mettent en place dans les organisations universitaires. Des changements qui la rapprochent de son nouveau partenaire, l'entreprise privée.

En effet, les études traditionnelles sur le financement des universités ont très souvent tendance à s'arrêter ici, négligeant de la sorte d'apprécier les conséquences des coupures pour les principaux acteurs de l'université, les professeur(e)s et les étudiant(e)s. Ou encore elles adoptent la perspective étroite de la tâche des professeur(e)s et des conditions de la formation sans interroger la structuration institutionnelle dans laquelle elles s'inscrivent. L'image qu'on garde est celle d'une institution universitaire sans nuances. Il existe pourtant plusieurs modèles pour expliquer les transformations que subissent les universités face aux restrictions financières. Davies (1997) indique cinq catégories de restrictions financières dans les universités ainsi que les causes probables et les réactions typiques des établissements d'enseignement supérieur. Selon lui, la figure dominante est celle qui correspond à une contraction relative des finances de l'université et une augmentation des exigences. Cette solution est:

...spécifiquement liée à l'idéologie conservatrice qui consiste à croire fermement que l'enseignement public reçoit trop de ressources, qu'il y a beaucoup de gaspillage dans les établissements,...que les caractéristiques de l'économie de marché devraient s'appliquer aux universités et que l'enseignement supérieur devrait accueillir un pourcentage plus élevé d'étudiants. (Davies, 1997, p. 144).

Jusqu'à quel point les universités du Québec correspondent-elles à ce modèle? Y a-t-il un seul modèle qui soit partout appliqué? Jusqu'à quel point la position financière actuelle des universités amène-t-elle une profonde redéfinition des principes même de l'institution et de sa mission? Plus particulièrement, on peut se demander si les coupes budgétaires actuelles entraîneront un changement en profondeur des

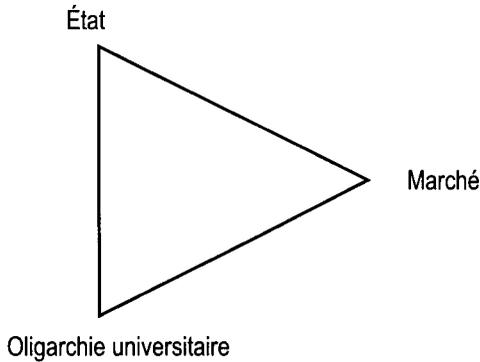
institutions universitaires québécoises les amenant à un point de rupture. C'est ce que nous allons tenter de faire dans la deuxième partie de notre étude. Nous changerons de méthodologie⁵ en nous référant davantage à des enquêtes sur le terrain et aux statistiques officielles du ministère de l'Éducation du Québec, et surtout nous mettrons en place un cadre théorique qui nous servira de guide.

La collégialité

Les travaux de Burton Clark sont devenus la référence incontournable pour quiconque s'intéresse à l'éducation universitaire. Tant au Québec qu'ailleurs, ils ont été repris et développés, essentiellement selon trois axes: guide dans l'élaboration de recherches empiriques (West, 1996), base métaphorique pour une analyse théorique plus fouillée (Bertrand & Busugutsala, 1995), élaboration plus fondamentale (Niklasson, 1995; Ouchi, 1980). Son triangle mettant en relation les tensions entre les sources de pouvoir au sein des universités est devenu classique. Le point de vue de Clark nous amène à poser les rapports politiques entre les différents groupes présents au sein des universités. Ces derniers sont au nombre de trois, l'État, le Marché et l'Oligarchie universitaire, et sont toujours présents. Toutefois, selon les pays et selon les institutions on verra un ou l'autre de ces acteurs, ou une alliance de deux d'entre eux, dominer la scène politique et imposer un certain modèle organisationnel.

Au Canada comme en Amérique du Nord, le Québec constitue une exception. L'État joue un rôle beaucoup plus important pour l'orientation du système universitaire. C'est, et de loin, le principal bailleur de fonds mais il impose également ses valeurs notamment en ce qui a trait à l'équité d'accès à l'université. C'est au Québec que les frais de scolarité sont les moins élevés. Traditionnellement les systèmes universitaires québécois et canadiens ont été marqués par les systèmes étatistes et oligarchiques avec des nuances selon les universités. Certaines universités, surtout celles qui sont anglophones, ont davantage compté sur le mécénat que les autres. Toutefois, ce type de financement n'était pas lié formellement à des contrats de recherche. De leur côté, la plupart des institutions francophones furent d'abord des

Figure 4

Triangle des tensions de Burton Clark

institutions religieuses avant de relever de l'État à proprement dit. Et, si cette étude avait été faite dans les années 1950, c'est l'Église qu'on devrait placer au lieu de l'État dans le modèle de Clark.

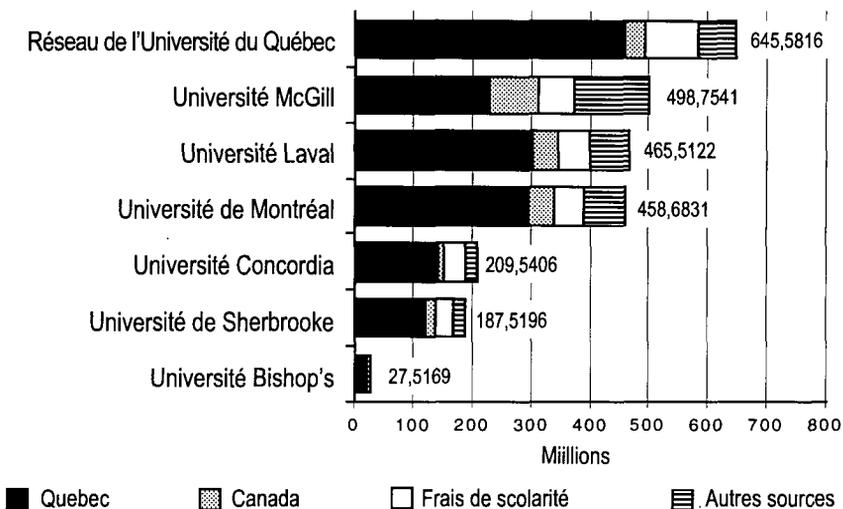
Aujourd'hui cette distinction entre les institutions perdure. L'Université McGill se démarque des autres institutions par l'importance des donations et autres types de revenus d'origine privée qui ne sont toutefois pas liés à des contrats de recherche à proprement parler. Ces revenus constituent une part non négligeable de ses revenus de fonctionnement (figure 5a) ainsi que de ses revenus de recherche (figure 5b), ils sont supérieurs de 84% à ceux que l'Université de Montréal tire des mêmes sources. C'est toutefois l'Université de Montréal qui remporte la palme pour ce qui est des contrats de recherche. Au total ces deux universités consacrent une part équivalente de leurs revenus à la recherche, soit un peu plus de 20% (figure 5d). Nous revenons plus loin sur la structure du financement des universités.

Dès le milieu des années 1980, les inquiétudes s'accroissent parmi les enseignant(e)s et les directrices et directeurs de chaque discipline devant la gestion des compressions budgétaires qui leur sont imposées. Quelle politique adopter afin de maintenir la mission de l'Université? «Plusieurs directeurs et départements s'inquiètent de l'emprise

Figure 5

Revenus de fonctionnement et fonds de recherche (1994-1995)

a) Revenus de fonctionnement des établissements d'enseignement universitaire, selon les sources (1994-1995) en millions de dollars



b) Revenus de fonctionnement des établissements d'enseignement universitaire, selon les sources (1994-1995) en %

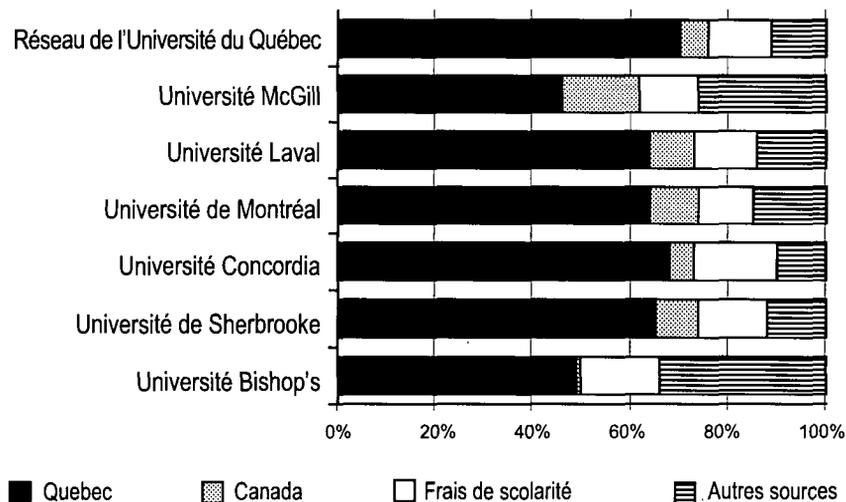
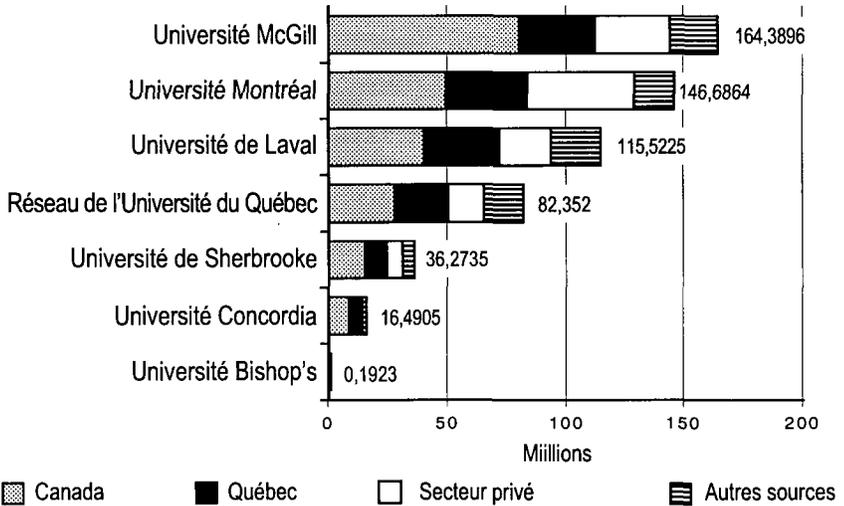
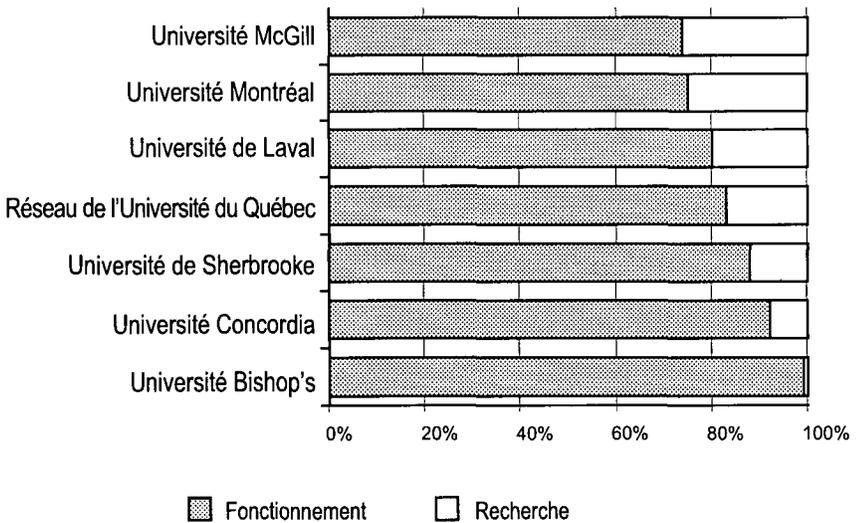


Figure 5 (continué)

c) Recherche subventionnée et recherche contractuelle des établissements d'enseignement universitaire, selon les principales sources (1994-1995) en millions de dollars



d) Revenus de fonctionnement et de recherche par établissement

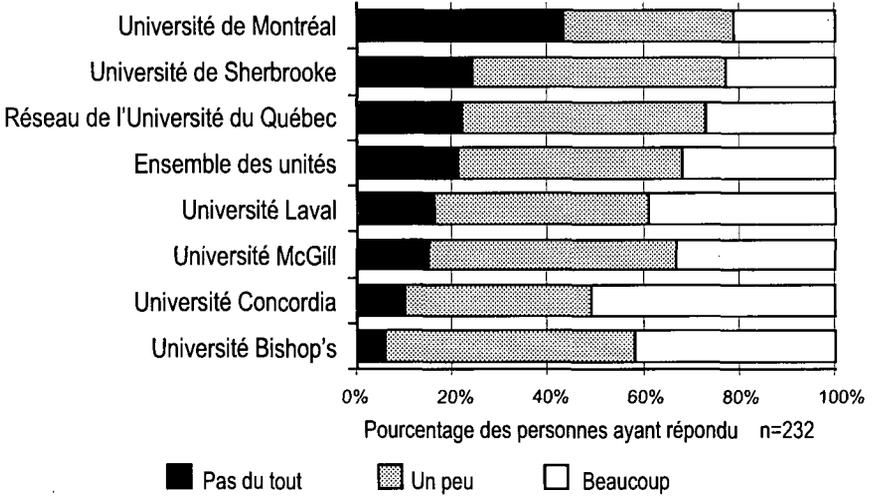


gouvernementale croissante sur l'éducation supérieure au Québec. Quelques-uns parlent même de dépendance.» (Crespo, Haché, Gendron & Vanier, 1986, p. 18). Nous constatons le même phénomène dans notre enquête (voir figure 6), on s'inquiète de la place des corps enseignants dans le processus de décision. La collégialité qui est en principe le mode de gouvernance des universités est mise en cause par la dynamique des compressions budgétaires. Le retrait de l'État par le biais des coupes budgétaires ne signifie cependant pas le retour généralisé vers des organisations plus claniques fondées sur la socialisation et la maîtrise d'une discipline. Au contraire, les contraintes budgétaires signifient souvent une baisse du fonctionnement collégial de l'université. La figure 6 montre bien ce phénomène à l'échelle du Québec et pour chaque université. Seules les Universités Laval et de Sherbrooke offrent un profil où la collégialité a progressé. Dans ces deux universités il y eut un processus de consultation des professeur(e)s (figure 6a) et ses résultats furent respectés dans la mise en œuvre du plan de compressions budgétaires (figure 6b). Partout ailleurs l'administration universitaire a généralement imposé ses vues. Dans l'ensemble, les universités québécoises ont peu consulté les professeur(e)s, pas même les personnes à la direction des départements, car ce sont elles qui répondaient à notre questionnaire. La baisse du financement de l'État n'a donc pas été le lieu d'un retour de la collégialité, mais un renforcement du pouvoir des gestionnaires au sein de l'université.

On doit toutefois s'interroger sur l'interprétation de ces données sur la perception de la baisse de la collégialité. Cette perception dépend de la tradition de collégialité de chaque institution. En effet, les professeur(e)s d'une université très clanique auront tendance à regimber à la moindre atteinte contre ce qu'ils perçoivent comme leurs droits, alors que d'autres, appartenant à des universités plus axées sur le marché ou plus bureaucratiques, n'y verront qu'une autre manifestation des rapports coutumiers entre les différentes instances de l'université. Or les données auxquelles nous avons accès ne nous offrent guère la possibilité de faire la distinction entre les deux. Toutefois, nous disposons d'un élément majeur indiquant la place faite au professorat

Figure 6
La collégialité

a) Consultation de l'unité sur la nature des compressions budgétaires, selon l'université et ensemble des unités



b) Prise en compte des consultations réalisées, selon l'université et ensemble des unités

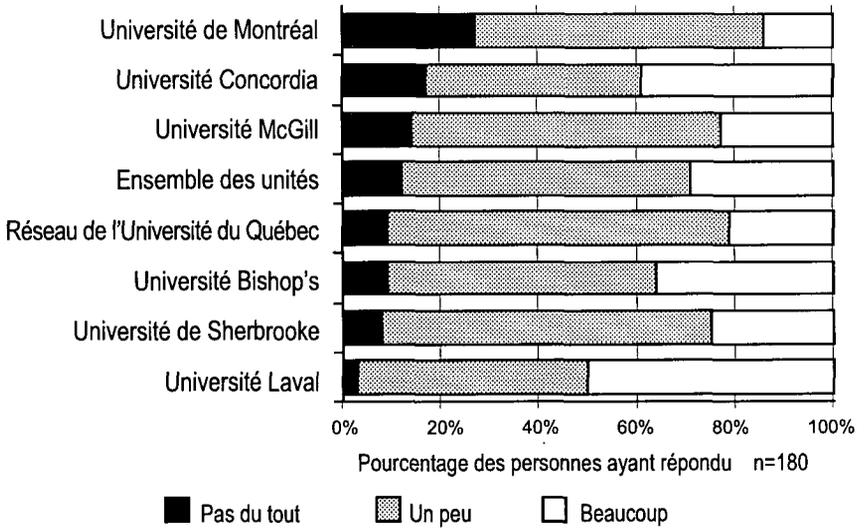
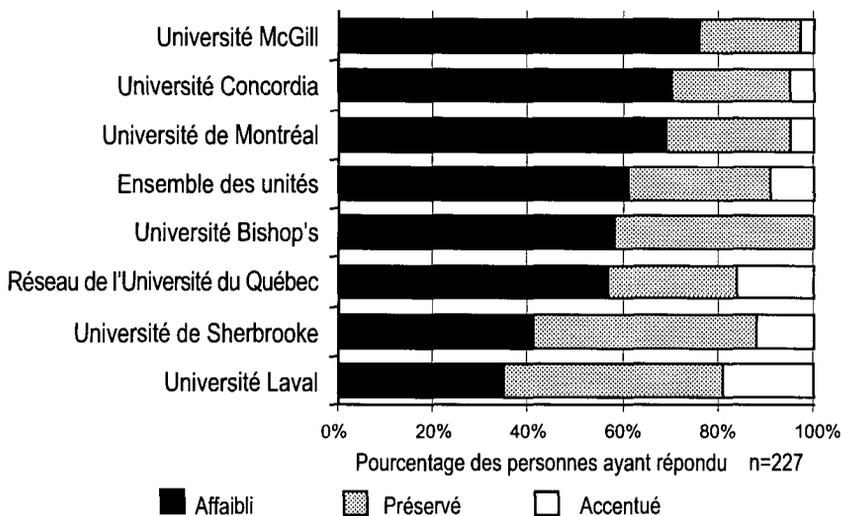
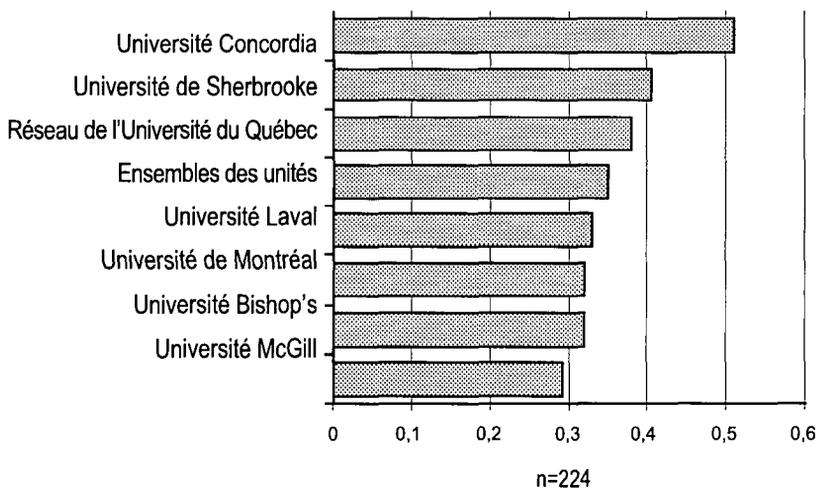


Figure 6 (continué)

c) Conséquences des compressions budgétaires sur le fonctionnement collégial de l'université, selon l'université et ensemble des unités



d) Taux de précarité par université



dans les décisions universitaires: la proportion de charges de cours confiées à des chargés de cours (figure 6d).

Les chargé(e)s de cours sont une catégorie du personnel enseignant qui n'a guère voix au chapitre pour ce qui est du contenu des programmes et des cours ou l'organisation de l'université. La carrière professorale connaît déjà depuis longtemps une certaine précarité. La proportion de ceux et celles ayant le statut de chargé(e) de cours s'est accrue rapidement au cours des dernières années, bien avant le train de coupures actuel. En effet, les chargé(e)s de cours en sont venus à occuper une part importante du professorat. Au cours des dernières années c'est la catégorie de personnel qui s'est développée le plus rapidement. Si il a fallu 10 ans pour que le nombre de professeur(e)s s'accroisse de 19% (1983-1984 à 1992-1993), nous apprend la CREPUQ (1995), les charges de cours données par des chargé(e)s de cours se sont accrues de 21% en six ans seulement (1986-1987 à 1992-1993).⁶ Quant au personnel de soutien leur effectif ne s'est accru que de 3% entre 1980 et 1993 et le personnel administratif et de direction de 8% pendant la même période. Toutefois, on peut sans grand risque faire l'hypothèse que ce sont les chargé(e)s de cours dont le nombre s'est accru au rythme le plus proche de celui des étudiant(e)s soit 34% entre 1980 et 1993. En 1993, 35 784 charge(e)s de cours sont dispensées par du personnel régulier, 22 894 charge(e)s de cours par des chargés de cours, soit 39,02% des 58 678 charges de cours.

La proportion⁷ de chargé(e)s de cours dans une université nous permet donc de mesurer le niveau de collégialité préexistant aux coupes budgétaires actuelles en plus de nous révéler un certain nombre d'informations sur l'institution. Les institutions universitaires du Québec sont fort différentes à cet égard. On voit par exemple que les Universités McGill et de Montréal, où nos répondants trouvent le processus de décision collégial affaibli dans une forte proportion (figure 5c), ont relativement peu de chargés de cours. Alors qu'à l'Université Concordia tant le processus de décision parmi le corps professoral régulier que la proportion de chargé(e)s de cours indiquent une collégialité chancelante. Les répondants des deux grandes universités montréalaise se plaignent-ils essentiellement parce qu'ils

ont beaucoup à perdre, parce qu'ils ont encore beaucoup de pouvoir au sein de leurs organisations?

Une efficacité accrue?

Ce n'est toutefois pas qu'au travers du mécanisme des coupes budgétaires que l'emprise de l'État et des bureaucraties universitaires s'accroît. Une part importante du budget des universités est accordée au travers des structures de la recherche subventionnée. En fait, toute l'activité qui n'est pas consacrée à l'enseignement est peu à peu médiatisée par des projets de recherche évalués à la pièce par des pairs, soit, mais selon des règles établies par les organismes provinciaux et fédéraux ainsi que par le secteur privé. Le Conseil supérieur de l'éducation reconnaît que cette pratique permet de contrôler plus étroitement l'activité professorale. L'État est sensible aux critiques portant sur la gestion des fonds publics faite par l'université.

En ce qui concerne l'enseignement et la recherche universitaires, la crise des finances publiques provoque un regard externe scrutateur sur les administrations des universités, sur le comportement des professeurs et sur celui des étudiants, sur l'efficacité et l'efficacités des procédés de gestion et sur les pratiques des divers groupes d'intérêt qui composent la communauté universitaire. À travers des porte-parole, des médias et des dirigeants politiques, la société demande des comptes sur l'utilisation des ressources financières vouées à l'activité universitaire. (Conseil supérieur de l'éducation, 1996, p. 4)

Cette affirmation n'étonne guère. Les inquiétudes de la société entraînent presque inévitablement une croissance du processus bureaucratique dans les structures étatiques (Savoie, 1995; Tremblay, 1997). On n'a plus aucun droit à l'erreur. On tente de tout justifier, on multiplie les processus impliquant une forme ou l'autre de procès judiciaire ou quasi judiciaire (due process) ce qui augmente le nombre des comités de toutes sortes chargés d'appliquer les différentes formes de contrôle: sur les comportements des professeurs qu'on veut évaluer; sur ceux des étudiants qu'on veut contraindre à l'intérieur d'un

curriculum de plus en plus défini; enfin sur les pratiques de gestion qui doivent toutes être justifiées. Ce faisant, les préoccupations sociales contribuent à l'accroissement de l'appareil bureaucratique et surtout des méthodes bureaucratiques. Des règles neutres et universalistes remplacent l'arbitraire du système oligarchique. On passe vers un système où l'écrit domine au détriment de la parole. Nos répondants font d'ailleurs de nombreux commentaires sur l'accroissement du caractère tatillon de l'administration universitaire, une administration qu'ils doivent de plus en plus assumer eux-mêmes, au détriment des tâches qu'eux seuls peuvent réaliser, l'enseignement et la recherche.

Ouchi (1980) part des travaux de Clark, notamment, pour élaborer une typologie de la culture organisationnelle qui dépasse l'université comme seul champ d'application. Pour Ouchi, l'État, le Marché et l'Oligarchie, qu'il rebaptise Clan en s'inspirant du concept de solidarité organique de Durkheim, doivent être compris comme de grands mécanismes de coordination et ils doivent être lus dans le cadre d'une problématique de l'efficacité organisationnelle fondée sur les coûts de transaction de Williamson. En effet, la recherche d'une meilleure efficacité amène à privilégier l'utilisation d'un des trois modèles d'organisation selon la nature et le contexte particulier de l'organisation à l'étude.

La logique générale du modèle organisationnel d'Ouchi (1980) est la suivante (tableau 3). Moins la performance est ambiguë, plus il est facile de la mesurer au moyen du mécanisme économique du prix. On peut s'entendre par contrat sur un produit qu'il est possible de définir de manière suffisamment précise pour s'accorder sur le moment où le produit est réalisé et le prix payé. Au contraire, une performance très ambiguë oblige l'organisation à compter sur d'autres types d'information pour évaluer et coordonner le travail. Les règles bureaucratiques et la tradition jouent un rôle d'autant plus grand que les résultats sont ambigus. Ouchi nous rappelle l'article de Meyer et Rowan (1977) mettant en lumière l'aspect purement formel et cérémoniel de certaines organisations bureaucratiques, l'école notamment. Les règles bureaucratiques, qu'on trouve de plus en plus nombreuses, ne sont-elles qu'une cérémonie reposant sur le pouvoir réel des corps professoraux?

Tableau 3
Modèle organisationnel d'Ouchi

Mode de contrôle	Exigences normatives	Exigences informationnelles	Ambigué de la performance	Divergences des buts tolérées
Marché	Réciprocité	Prix	Basse	Très haute
Bureaucratie	Réciprocité Autorité légitime	Règles	Haute	Haute
Clan	Réciprocité Autorité légitime Valeurs et croyances communes	Traditions	Très Haute	Basse

Source: Ouchi (1980) pour les trois premières colonnes, à partir de Ouchi pour les deux autres, ma traduction.

Mais encore faut-il distinguer le pouvoir individuel, certains membres du corps professoral profitant d'un pouvoir et d'un financement beaucoup plus grand que les autres, et le pouvoir communautaire du clan professoral.

La notion de divergence dans les buts nous permet d'analyser cette distinction. Elle nous ramène aux exigences normatives. Lorsqu'on peut admettre de la part des membres d'une organisation la poursuite des buts qui leur sont propres au lieu de ceux de l'organisation, on peut s'en tenir à la simple réciprocité que l'on trouve dans le mécanisme de contrat propre au marché. Au contraire, lorsqu'on veut s'assurer que les buts de l'organisation soient strictement observés et qu'aucun comportement opportuniste ne soit emprunté par ses acteurs, des règles appliquées strictement ou, mieux, la socialisation des acteurs de l'organisation à des valeurs communes, s'avèrent essentielles. Seule cette dernière peut convenir à l'université car elle n'implique pas une totale uniformité. La vie universitaire, comme la vie intellectuelle en général, a toujours été marquée par des personnalités et des intelligences exceptionnelles. Mais, reste à faire la distinction entre la

poursuite de buts strictement individuels, son intérêt propre, et la poursuite du bien commun, ici le progrès de la science. Le progrès de la science, est-ce là le seul but de l'université? L'institution en a connu et en connaît bien d'autres. Nous y revenons plus bas.

Le modèle de Ouchi (1980) nous permet de mieux comprendre la dynamique des organisations face à leur environnement. Toutefois, il élimine l'idée de tension politique qui est fondamentale pour Clark. Ce dernier voit en effet le triomphe de l'un ou l'autre des acteurs institutionnels de l'université comme potentiellement dangereuse et non pas comme le triomphe de l'efficacité. Si Clark voit bien que certains systèmes universitaires occidentaux ont été colonisés davantage par un acteur que l'autre, il en attribue l'origine à l'histoire spécifique de chaque pays plutôt qu'à une règle d'efficacité économique. Les travaux d'Ouchi demeurent toutefois intéressants au moment où la rationalité économique, la crise fiscale se dénouant, devient un critère prépondérant de toute évaluation de la performance d'une organisation. Nous allons appliquer son modèle à deux éléments principaux: l'allocation des budgets de recherche et l'évaluation de l'enseignement.

Si l'État a été jusqu'ici le principal bailleur de fonds du système universitaire, le secteur privé occupe une place grandissante, nous l'avons abondamment démontré. On observe en fait un double mouvement. D'une part, les corps professoraux perdent leur contrôle des institutions, que traditionnellement ils dominaient, au profit de l'État. D'autre part, les frais de scolarité sont de plus en plus élevés et les universités reçoivent de plus en plus d'argent sous forme de contrats privés de recherche. De plus, les subventions et contrats de recherche sont souvent définis à partir de critères semblables à ceux du secteur privé: la possibilité d'en tirer des applications utiles. On encourage également le partenariat avec le secteur privé qui devient un critère de plus en plus important dans l'attribution des subventions de l'État. Ainsi, au début des années 1990 la part des sources privées fait un bond important en ce qui a trait à la recherche subventionnée, recherche qui permet d'exercer un contrôle strict sur les activités des chercheurs puisque les projets présentés doivent rencontrer les objectifs spécifiques du bailleur de fonds. Par contre, ce type de recherche sèvre le chercheur

individuel de l'influence du clan puisque la relation est entre le bailleur de fonds et le chercheur, une relation contractuelle. Toutes les universités du Québec font de la recherche, toutefois, parmi les trois grandes universités de recherche, l'Université de Montréal est celle qui obtient la plus grande part de son budget de contrats de recherche, à peine 7,4% de moins que la contribution fédérale en subventions de recherche (figure 5c).

Contrairement à la recherche appliquée, il est assez difficile de mesurer l'efficacité de la recherche fondamentale. L'importance des budgets qui lui sont consacrés ne nous dit que fort peu de choses des résultats atteints. On sait qu'il se fait maintenant beaucoup plus de recherche au Québec que dans les années 1970 et de nombreux secteurs ont acquis une reconnaissance internationale. Nous sommes toutefois fort éloignés d'une mesure qui nous permettrait d'évaluer le rendement de nos investissements en recherche. Nous sommes donc en présence d'une situation où la structure clanique serait nettement la plus efficace. Il n'est pas étonnant que l'État ait maintenu le jugement par les pairs comme mécanisme d'attribution des subventions de recherche. Toutefois, en limitant les fonds de recherche gérés directement par les universités⁸ au profit de concours externes, l'État a fait passer le contrôle de ces ressources à l'extérieur des universités, vers une communauté plus abstraite, moins clanique au sens propre, et encadré plus strictement par les orientations de l'État. Si l'on se fie à la répartition des revenus de recherche, l'Université McGill est celle qui est le plus engagée dans ce processus, suivi par les trois grandes universités francophones. En somme, nous sommes en face d'une structure ambiguë, différente selon le type de recherche: la recherche appliquée, plus utilitariste et orientée par les bailleurs de fonds peut être contrôlée efficacement par le mécanisme du prix alors que la recherche fondamentale, plus difficile à mesurer, doit compter sur l'évaluation clanique.

Il n'en va pas de même en ce qui a trait à l'enseignement. Encore que le Québec occupe une position particulière en Amérique du Nord. En effet, si l'on peut admettre que l'ambiguïté dans la mesure des résultats atteints soit moins grande en ce qui a trait à l'enseignement,⁹ le mécanisme des prix n'est pas utilisé au Québec avec la même ferveur

qu'ailleurs en Amérique du Nord. Les tarifs sont relativement bas et uniformes et, sauf à Montréal, les universités sont des monopoles géographiques. On a toutefois multiplié les formes d'évaluation de l'enseignement toutes basées sur des mesures de satisfaction de la clientèle, ce qui augmente la pression sur les membres du corps enseignant et peut avoir des effets inattendus comme la mise au goût du jour de la matière et la réduction des exigences.¹⁰ Cela ne change par ailleurs rien aux grands paramètres de la qualité de l'enseignement. L'étude que nous avons réalisée montre bien que l'offre de cours a été réduite de manière importante dans les dernières années aussi bien que l'encadrement offert aux étudiant(e)s par les auxiliaires d'enseignement, le matériel et les outils pédagogiques pendant que la taille des classes s'accroît constamment (figure 7). Et pourtant, on n'a jamais fait tant d'évaluation de l'enseignement.

On se trouve ici devant une situation aberrante. L'absence du mécanisme principal du marché, le prix, permet d'atteindre les objectifs d'équité de l'État en facilitant l'accès à l'université. Mais les universités n'ont pas les moyens d'améliorer cet enseignement, ce que leur permettrait une augmentation des prix. Toutefois, les membres du personnel enseignant font face à certaines des contraintes du marché à cause des enquêtes de satisfaction, ce qui les conduit à moyen terme à utiliser les mêmes mécanismes d'évitement qu'identifiait Blau¹¹ dans la bureaucratie américaine de l'après-guerre: la conformité aux critères de l'évaluation. Conformité qui peut présenter ici, comme dans l'exemple rendu classique par les travaux de Peter Blau (1963), un caractère dysfonctionnel.

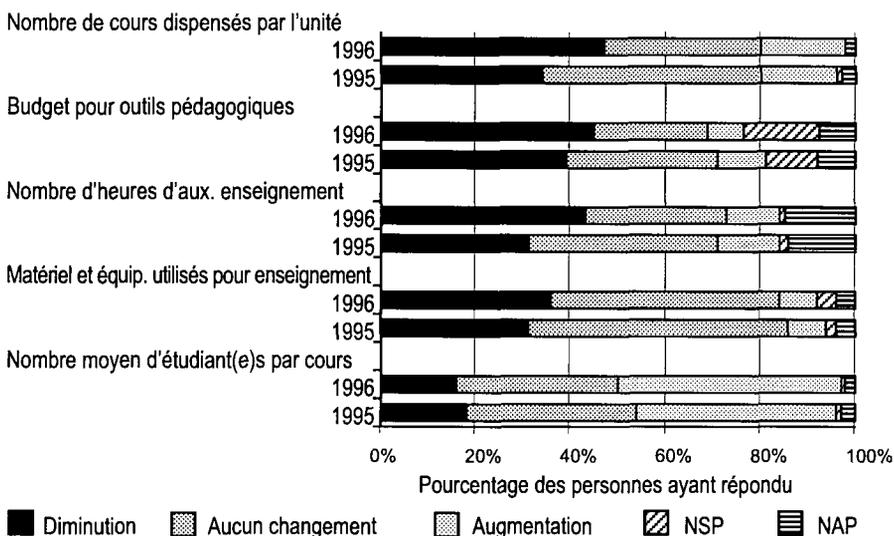
Changement paradigmatique

En conclusion nous allons revenir à ce qui nous incitait à entreprendre cette étude. Les universités québécoises font-elles face à un changement paradigmatique? Nous avons constaté en cours de route que la question n'est pas simple et que la réponse peut varier d'une institution universitaire à l'autre ainsi que selon les aspects précis qui sont soumis à examen. Toutefois, cela ne nous confine pas à une analyse nécessairement particulariste et locale. La politique poursuivie

Figure 7

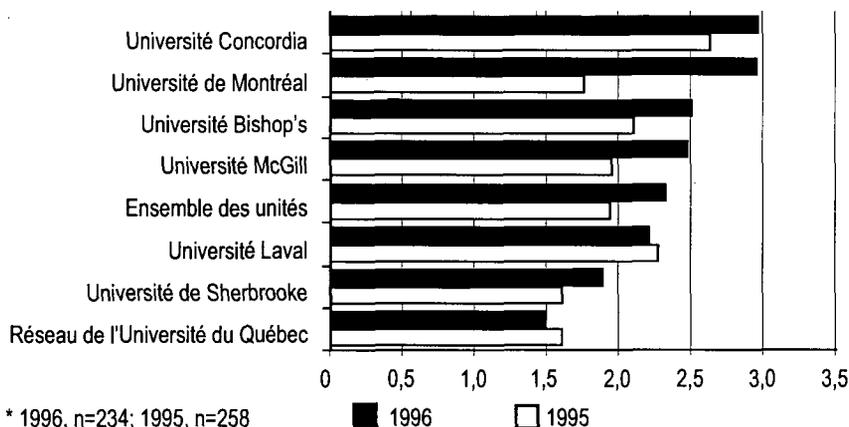
Modifications de la formation des étudiant(e)s et des conditions du travail professoral, selon l'année, ensemble des unités*

a) Modifications de la formation des étudiant(e)s selon l'année



* 1996, n=234; 1995, n=258

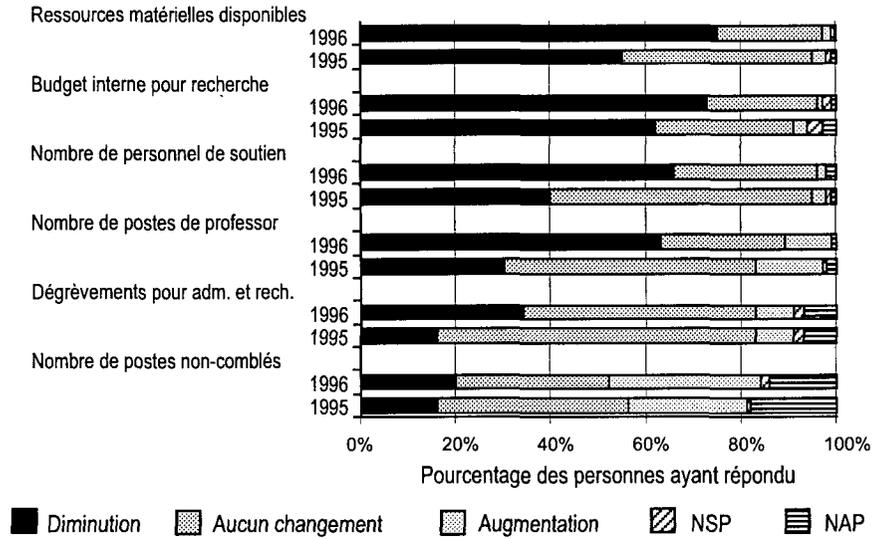
b) Indice de détérioration de la qualité de la formation selon l'année, par université



* 1996, n=234; 1995, n=258

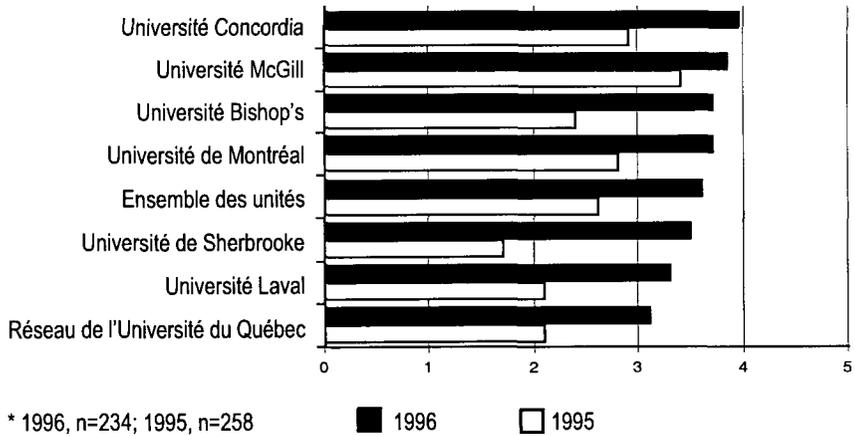
Figure 7 (continué)

c) Modification des conditions de travail professoral selon l'année



* 1996, n=234; 1995, n=258

d) Indice de détérioration des conditions du travail professoral, par université



* 1996, n=234; 1995, n=258

par l'État, tant sous son incarnation provinciale que fédérale, joue un rôle central. Nous référerons ici plus particulièrement au document de discussion proposé¹² par le ministère de l'Éducation du Québec au printemps 1998. L'analyse que nous en ferons se basera sur une grille établie par Niklasson (1995) qui nous permettra de définir les paradigmes de l'université. Cette partie de notre étude est plus prospective que rétrospective ou actuelle bien que les données sur le financement, la collégialité ou l'efficacité sont prises en compte.

Le principal mérite de Niklasson (1995) est d'avoir appliqué plus spécifiquement la typologie de l'efficacité organisationnelle au système d'enseignement universitaire. Il nous fournit ainsi des repères analytiques qui permettent de poursuivre notre analyse. Le tableau 4 esquisse l'essentiel de la typologie développée par Niklasson (1995), en s'inspirant des travaux de Clark et de Ouchi notamment.

Pour Niklasson, les trois grands systèmes se différencient en ce qui a trait au moyen de coordination prédominant. Les systèmes universitaires étatistes tendent à se comporter comme les agences bureaucratiques classiques très réglementées et planifiées. Le professorat constitue essentiellement une classe de fonctionnaires supérieurs qui rendent à la clientèle étudiante un service public et équitable pour l'ensemble de la société. Dans les systèmes de marché, les universités sont similaires à des entreprises privées. Dans ces compagnies on privilégie essentiellement l'efficacité et la productivité. Le management y joue un rôle prépondérant d'orientation en fonction de la demande du milieu des affaires car ce sont leurs subventions et leurs contrats de recherche qui permettent le financement de l'institution. Le corps professoral est assimilé à n'importe quel autre groupe de producteur de connaissances. Enfin, le rapport entre les étudiant(e)s et l'institution en est essentiellement un de consommation. Le paiement de frais de scolarité souvent élevés entraîne chez les étudiant(e)s le réflexe de consommateurs qui achètent un service. Il arrive également de plus en plus souvent que des grandes organisations achètent des programmes entiers établis sur mesure pour elles. Le système universitaire oligarchique souligne l'importance du corps professoral dans la gestion et l'orientation de l'université. Partenaires,

Tableau 4
Typologie des systèmes d'éducation supérieure

	Étatiste	De marché	Oligarchique
Coordination du système Gouverne	Planification Bureaucratie	Compétition Management	Corporatiste Collégialité
Bénéficiaire Valeur instrumentale	Société Équité	Acheteurs Efficacité	Science Autonomie
Organisation Règles Financement Évaluation	Agence Fortes externes En augmentation <i>Ex ante</i>	Compagnie D'entrée seulement Selon la performance <i>Ex poste</i>	Partenariat Fortes internes Subventions Par les pairs
Professorat Étudiants Milieu des affaires	Service public Clients Usagers	Producteurs Consommateurs Acheteurs	Partenaires Objets Ne s'applique pas (menace)

Source: Niklasson (1995), p. 347; notre traduction

associés, dans la recherche de la plus grande science, les professeur(e)s dirigent les universités oligarchiques de façon collégiale. Ils imposent leurs règles et ce sont leurs subventions de recherche qui assurent leur financement. Niklasson identifie les rapports avec les étudiant(e)s comme peu significatifs pour les organisations oligarchiques. Nous croyons toutefois qu'ils ne sont pas considérés comme de simples objets mais plutôt inclus dans un modèle proche du système artisanal médiéval. Les étudiant(e)s sont considérés au début comme des ignorants qui doivent être disciplinés, c'est-à-dire soumis à une discipline intellectuelle et comportementale. Mais peu à peu, leur passage d'un niveau à l'autre dans la maîtrise de leur discipline et surtout leur acceptation aux études graduées leur donnent une place plus importante dans l'univers corporatiste dont c'est le mécanisme de renouvellement le plus essentiel (Tremblay, 1996). Par ailleurs l'auteur a tout à fait raison de souligner comment ce modèle est étranger au monde des affaires voire qu'il en a peur.

Nous allons maintenant analyser le texte ministériel à la lumière de différents éléments du modèle de Niklasson: le principal moyen de coordination, le bénéficiaire et la principale valeur instrumentale, le financement et la position des acteurs. D'entrée de jeu, le document de consultation nous trace un portrait de la situation à laquelle les universités doivent répondre. Une situation exprimée en termes avant tout économiques.

En avril dernier, le Groupe de travail sur le financement des universités notait, dans son rapport, que la société québécoise se transforme rapidement, influencée par les progrès techniques de tous ordres reposant sur l'informatique et les télécommunications, par l'ouverture grandissante des marchés commerciaux, par la montée des pays en voie de développement et de leurs produits hautement compétitifs, par la déréglementation massive de secteurs économiques autrefois protégés par des frontières nationales, par la compression des dépenses publiques ordonnée à la réduction des déficits et, peut-être plus que tout, par l'émergence d'une société fondée sur les savoirs et le développement de connaissances qui trouvent rapidement des applications dans les circuits industriels et commerciaux. (Ministère d'éducation, 1998, p. 14)

Outre que le fait que le document nous ramène à la problématique du financement conforte l'angle de notre analyse, on voit bien que l'université se verra appelée à être un outil de développement économique. Mieux, elle semble devenue un outil économique en soi, car «plus que tout», disent les auteurs du document, nous nous trouvons dans une société où les savoirs sont appliqués rapidement à l'industrie et au commerce. Voilà qui nous amène forcément au modèle de marché de Niklasson, car le bénéficiaire est l'industrie et le commerce. On souligne d'ailleurs plus loin la nécessité d'établir des partenariats avec l'industrie en notant la part croissante du savoir scientifique ne provenant pas des universités. L'université n'est pas seulement appelée à être le fournisseur de l'industrie privée, elle doit en bonne partie calquer son organisation sur le modèle qui la caractérise.

Ces nouvelles situations entraînent l'université d'aujourd'hui vers de nouvelles formes de partenariats non seulement avec d'autres universités, mais aussi avec d'autres organismes qui développent des connaissances ou sont aux prises avec des problèmes à résoudre qui nécessitent la mise en commun de plusieurs types d'expertises et de plusieurs disciplines. Ces appels vers une insertion plus nette qu'auparavant dans de nombreuses aventures de l'intelligence et de la technologie qui se déroulent en dehors des campus universitaires, obligent l'université, dans certaines de ses facultés plus que dans d'autres, à adopter des modèles d'activités scientifiques qui s'éloignent de ses lieux plus traditionnels, comme ses laboratoires, sa bibliothèque, ses salles de cours. (Ministère d'éducation, 1998, p. 15)

Le financement ne sera d'ailleurs plus inconditionnel et consacré exclusivement au développement de la science. On ne cherche plus à défendre l'autonomie de la recherche scientifique. Bien sûr, on reconnaît que le sens critique est une fonction essentielle de l'université, mais c'est l'efficacité qui est devenue la valeur cardinale de l'ensemble.¹³

Par ailleurs, toutes ces demandes adressées à l'université d'aujourd'hui se heurtent à une réalité qui frappe de plein fouet les plus beaux scénarios de développement : la société ne peut plus se permettre actuellement le même rythme de croissance des ressources financières publiques consacrées à l'éducation, comme c'est aussi le cas dans de nombreux secteurs de la vie collective. Ce resserrement des budgets disponibles s'accompagne fatalement d'une attention plus grande accordée à l'efficacité et à l'efficience dans la gestion des ressources et à des exigences accrues de reddition de comptes et d'imputabilité. (Ministère d'éducation, 1998, p. 16)

Ce qui semble justifier cet état de fait est la nature publique du financement et du réseau universitaire québécois, mais encore là la notion de service public n'est pas associée à celle d'équité mais de productivité. On le voit bien dans la définition de la mission de

l'université qui est proposée par le document ministériel. Une grande place est faite aux corps enseignants mais c'est davantage comme une courroie de transmission du savoir universel que comme sa source, comme producteurs d'un savoir utilitaire plutôt que comme ceux qui font reculer les frontières de la connaissance. Mais, ce qui étonne le plus est le cinquième point de la définition de la mission de l'université, car, comme souligné plus tôt, la notion d'équité est tout à fait absente du concept de service public. On est en droit de se demander si la politique d'accessibilité garantie par des frais de scolarité très bas est encore au programme. Car, si on y identifie l'université comme un bien collectif on ne fait pas de son accès un droit collectif.

5 • Par sa mission fondamentale, l'université est un service public:

- elle représente un bien de la collectivité tout entière qui dépasse toute allégeance à des intérêts privés, en assurant la relève scientifique, professionnelle et culturelle de la société;
- elle couronne le système d'éducation dont s'est doté le Québec; elle y joue un rôle de leadership en déterminant les standards d'excellence intellectuelle et en apportant l'expertise scientifique nécessaire aux efforts d'innovation de la société;
- elle constitue, pour la société dont elle fait partie, un réservoir de compétences et d'expertises capables de maintenir une distance critique devant les enjeux de la société et de contribuer à son développement. (Ministère d'éducation, 1998, p. 21)

En fait, on voit très nettement poindre le Québec inc. du discours nationaliste libéral. Pour que le Québec reste un joueur de l'économie mondiale, les universités publiques doivent fournir à l'entreprise privée «l'expertise nécessaire aux efforts d'innovation» afin de «contribuer à son développement». Par contre, il n'est pas non plus question d'augmenter les frais de scolarité. On insiste beaucoup sur les mécanismes d'évaluation des cours et de l'enseignement comme mécanisme de contrôle.

En somme, on se trouve en face d'un appel vers un accroissement du caractère entrepreneurial de l'université québécoise. Toutefois, on peut

encore parler d'un modèle québécois dans la mesure où l'université est définie comme un instrument de développement économique national, un support à l'entreprise québécoise, et non pas comme un acteur sur la scène économique internationale. Cela change assez peu de choses aux directions que nous avons déjà identifiées précédemment. L'État continue de se retirer en diminuant son financement, mais il impose une direction en mettant l'efficacité économique au centre des préoccupations que devrait avoir l'université tant dans son fonctionnement interne que pour ses orientations. L'importance des liens entre l'entreprise et l'université et surtout l'accent mis sur « des problèmes à résoudre » plutôt que sur la recherche fondamentale devrait renforcer les mécanismes de contrôle de marché, selon les termes d'Ouchi, plutôt que les modes de décision collégiaux. L'imputabilité est également prônée en ce qui a trait à l'enseignement, mais le mécanisme privilégié semble l'évaluation étudiante. On peut douter des résultats obtenus, car elle est depuis longtemps mise en place et ses résultats sont, au mieux, équivoques. Les conditions objectives de l'enseignement, la taille des classes, le matériel pédagogique disponible, la présence d'auxiliaire d'enseignement, dont nous avons démontré la dégradation constante, risquent d'être peu affectées par une mesure qui ne concerne que la performance des professeur(e)s. Cette dernière est ramenée à une mesure d'estime puisque les conditions du travail professoral qui permettent la mise en œuvre de cette performance sont limitées.

Du futur proche à l'histoire longue

D'emblée, nous nous sommes situés face à la situation occidentale pour ensuite changer d'échelle spatiale, passant du Canada et ses provinces vers le Québec puis au sein même des universités. Nous vous convions maintenant à un changement d'échelle d'historique afin de comprendre comment s'inscrit le processus contemporain dans l'histoire longue. Les trois différents modèles théoriques que nous avons utilisés nous laissent devant le vide en ce qui a trait au changement historique. Même Burton Clark qui pourtant se préoccupe du contexte culturel et institutionnel des universités se montre peu sensible aux modifications historiques que l'Occident semble vivre et

que notre étude du financement universitaire international confirme. Le désengagement de l'État en éducation s'inscrit dans un mouvement plus large de retrait pour des raisons fiscales mais aussi de remise en question du modèle de gestion étatique et de son principal outil, la bureaucratie. Des pays dont se sont inspirés de nombreux gouvernements socio-démocrates telle la Suède et non pas seulement les États-Unis ou le Japon, depuis longtemps dominés par une idéologie entrepreneuriale, s'engagent vers la privatisation du système universitaire sinon un rôle plus grand pour le secteur privé. De manière générale, le retour au pouvoir de gouvernements socialistes, en France et en Angleterre par exemple, ne modifie pas de manière significative la direction prise dans l'intervention de l'État au moment où les Thatcher et autres étaient au pouvoir. Il s'agit bien ici d'un mouvement lié à la mondialisation. Cette dernière permet la convergence de phénomènes, de trames historiques, jusqu'alors discontinus voire disparates.

C'est avec la seconde Révolution industrielle, qu'on peut situer à la fin du XIXe siècle avec le développement des industries électriques et chimiques, qu'a commencé cette union étroite entre les forces productives et la science officielle, celle que détient l'université si on l'oppose au savoir artisanal plus corporatif. Auparavant, les liens de l'université étaient plus étroits avec les «forces de contrôle et de surveillance», l'État à toutes fins pratiques, mais aussi l'Église, comme le montrent les études de Foucault sur la médecine. La commercialisation du savoir, son échange contre des avantages économiques, n'est donc pas un phénomène fondamentalement nouveau; cette commercialisation suit aujourd'hui d'autres voies que celle du pouvoir administratif. La seconde guerre industrialisée de notre siècle a accéléré l'association fructueuse des sciences et des techniques avec l'univers de la production qu'on l'entende sous l'angle physique, humain, social ou administratif et qu'on l'applique au secteur privé ou au secteur public alors en pleine expansion dans des champs autrefois privés. La science suit les règles d'un marché spécifique où se combinent les standards de différents modes institutionnels. En fait, ce qui est le plus nouveau en cette fin de millénaire est moins le fait que le savoir soit utilisé comme moyen de production mais qu'il soit devenu le

produit lui-même; et les universités, plutôt que d'être un simple support à la production, soient devenues des productrices en soi. Or, le marché de la science est essentiellement mondialisé, à l'image de ce qu'est devenue la communication du savoir (Karpen 1993; Tavernier 1993). La science n'a-t-elle pas toujours eu une prétention à l'universalité? Mais, paradoxalement, ce marché est aussi partiellement privé, contrairement au savoir universitaire et à ses prétentions d'universalité et d'œuvre civilisatrice. C'est par son analyse de l'université que Lyotard (1979) a défini les conditions de la postmodernité, la perte des métadiscours fondés sur le progrès par la science. Et, paradoxe souvent oublié, Lyotard répondait aux exigences d'un contrat de recherche, de réflexion philosophique, plutôt que d'avoir entrepris cette réflexion pour la connaissance. Un contrat accordé par le Gouvernement du Québec pour réfléchir sur le rôle de l'université.

Institution plus ancienne¹⁴ que l'État nation qui l'encadre ou du capitalisme industriel qui la borne, l'université doit aujourd'hui compter avec l'un comme avec l'autre. Et si pour certains tel Freitag (1995) l'université est par essence plus proche de l'administration publique dont elle a fourni d'ailleurs très tôt ses cadres, représentants officiels et critiques, d'autres, Serres (1994) notamment, tout en regrettant amèrement la disparition d'une certaine fonction critique de l'université, préconisent une université nouvelle qui s'inscrit dans la société contemporaine et ses moyens techniques. L'héritage de l'Église, au sein de laquelle l'université a vu le jour il y a neuf siècles, et de l'État font de l'université une entreprise bien particulière. La place de l'université dans l'univers de la production techno-industrielle n'est pas entièrement autonome des autres procès de légitimation du savoir, ceux de l'Église et de l'État. De ce dernier, l'université a gagné son officialité, et de la première elle a retenu le discours de vérité et, surtout, sa légitimité. C'est la position de l'université au confluent de la vérité révélée et de la puissance publique tout autant que sa maîtrise technique et scientifique qui lui confèrent son autorité dans le monde de l'entreprise. L'importance du modèle bureaucratique ou du modèle entrepreneurial au sein des universités ne peut donc être ramené au seul jeu de politiques internes ou à la conjoncture politique. Ce sont des mouvements plus larges qui sont à

l'œuvre. La mondialisation, bien sûr, les nouvelles technologies de l'information, la commercialisation du savoir entraînent l'université dans une dynamique nouvelle, leur dynamique. Ces différents mouvements mettent en jeu toutes les composantes de l'université: son mode de gouverne, l'activité de ses membres, les valeurs qui l'inspirent, sa culture, ceux qu'elle perçoit comme ses bénéficiaires, en fait tout son modèle organisationnel et la place qu'étudiant(e)s, professeur(e)s et administrateurs et administratrices y occupent. On se trouve en fait devant une université plurielle traversée par différentes distinctions, voire des oppositions. Littéraires et scientifiques, praticiens et théoriciens, expressivité et instrumentalité, disciplines professionnelles et académiques, pour n'en nommer que quelques-unes, fondent le visage multiple de l'université. Or, les coupes budgétaires actuelles placent les universités québécoises dans l'obligation de faire des choix. La rareté des ressources ne permet plus de conserver en parallèle des orientations divergeantes. Service public, entreprise de production du savoir, lieu du développement désintéressé de la connaissance scientifique, quelle sera la place et le rôle de l'université?✻

Notes

¹ Cette critique fondamentale des services publics nous amène à une non moins fondamentale réflexion sur la théorie de l'organisation. Des caractéristiques tenues pour essentielles depuis les travaux de Max Weber sur la bureaucratie prussienne sont remises en question par les théories de l'empowerment et ses avatars (Moe & Gilmour, 1995). En fait, c'est un modèle établi depuis des millénaires qu'on veut renverser. Auguste créa au premier siècle de notre ère des administrations rationnelles dont les membres ne poursuivaient pas un intérêt personnel mais appliquaient une règle édictée par l'Empereur (Tremblay, 1995).

² Ces quelques comparaisons internationales ne sont en rien un jugement sur l'état des systèmes d'éducation de ces pays qui est, sous bien des aspects, tout aussi problématique que le nôtre. Il s'agit surtout de bien voir les tendances à long terme qui traversent les institutions d'enseignement supérieur. Quant à l'usage de données fondées sur le PIB, nous en discutons plus loin.

³ Ces chiffres sont tirés de Michel Louis Lévy et Marguerite Boucher du Bulletin Mensuel d'Information de l'Institut National d'Études Démographiques (1995). Les données sont pour 1993 et sont exprimées en dollars constants de 1991.

⁴ Les données nous ont été fournies par l'Association des Universités et des Collèges Canadiens (AUCC), sous forme de base de données informatisées.

⁵ Dans cette section nous nous référerons à deux enquêtes conduites au Québec auprès des directrices et des directeurs de département de toutes les universités québécoises en 1995 et en 1996-1997 (Piette, De Sève & Tremblay, 1996; Piette & Tremblay, 1997). Les questionnaires étaient dans l'ensemble les mêmes pour les deux années sauf quelques questions ajoutées à la fin pour ne pas introduire de biais dans nos comparaisons temporelles. La procédure a été la même pour les deux enquêtes. Nous n'avons pas procédé à un échantillonnage, tous les directeurs et les directrices ont été rejoints, au total 550 personnes. Les questionnaires étaient envoyés par la poste par la FQPPU et retournés de la même manière par les répondants. Ces enquêtes ont été conduites sous l'égide de la Fédération québécoise des professeures et des professeurs d'université (FQPPU). Le questionnaire de la première édition a été élaboré par les professeurs Christine Piette, histoire, Université Laval et Michel De Sève, sociologie, Université Laval, avec la collaboration de Bernard Collin, statistique, Université de Sherbrooke. André Tremblay a assuré le traitement des résultats et été coauteur du rapport final. En 1996, il a contribué à l'élaboration des nouvelles parties du questionnaire en plus d'assumer les mêmes fonctions qu'en 1995. Toutefois, André Tremblay et Sylvie Paquette sont les seuls responsables de l'interprétation des résultats de l'enquête présentée dans cet article et les opinions qui y sont exprimées sont les leurs.

⁶ Nous ne disposons malheureusement pas de chiffres comparables pour toutes les catégories.

⁷ Le calcul de l'importance des chargés de cours dans les institutions universitaires n'est pas chose facile. Nous avons évalué leur nombre dans Piette et Tremblay (1997) et nous en tirons la figure 6d. Voici notre méthode de calcul:

«Nous avons choisi la méthode suivante pour évaluer le nombre de chargés de cours, soit diviser le nombre de cours dispensés par ce type de personnel par quatre (à partir des Indicateurs de 1995, voir la note 8), ce chiffre correspondant au nombre de cours le plus fréquent dans la charge d'un professeur régulier. Nous avons ainsi obtenu ce que nous appelons le nombre de chargés de cours

équivalent temps plein (CCETP). Nous avons ensuite ... additionné le nombre de postes de personnel enseignant à temps plein (PETP) avec le nombre de chargés de cours équivalent temps plein (CCETP). Dans un deuxième temps nous avons divisé le CCETP par ce total de manière à obtenir leur proportion parmi le personnel enseignant ou, en d'autres termes le taux de précarité. (Piette & Tremblay, p. 74)

⁸ En fait, le transfert des budgets dépasse la recherche *stricto sensu*. Une part de plus en plus grande des dépenses de fonctionnement, l'approvisionnement des bibliothèques ou la qualité du parc informatique nécessaires à l'enseignement par exemple, reposent sur l'obtention de subventions de recherche par les professeurs.

⁹ Nous ne nous engagerons pas ici dans un débat sur l'évaluation de l'enseignement. On peut facilement admettre que les cours de premier cycle, plus faciles et présentant des notions de base bien connues, puissent être moins ambigus. On doit aussi admettre que le «rendement» d'une formation peut être évalué non pas en fonction des apprentissages effectifs, mais en rapport avec la réputation d'une université. Une formation acquise dans une grande école peut être plus facilement échangée sur le marché de l'emploi. Pour une étude approfondie du travail professoral voir Bertrand (1991, 1993), Bertrand et al. (1994).

¹⁰ Voir Brodie (1998) pour l'analyse de l'un de ces effets pervers, le titre de l'article nous le révèle clairement: *Do Students Report that Easy Professors Are Excellent Teachers?*

¹¹ Rappelons que Blau (1963) dans son étude classique, *The Dynamics of Bureaucracy*, montrait que les fonctionnaires avaient développé des stratégies afin que les évaluations que l'on faisait de leur travail soient positives sans pour autant que le travail soit bien fait. La pire situation était un surinvestissement dans les règles, le bureaucrate zélé. Dans le cas de l'enseignement on peut observer le paradoxe supplémentaire que les maîtres sont là pour inculquer une discipline.

¹² La ministre insiste dans le préambule du document, *L'avenir de l'université, paru en 1998*, sur son caractère consultatif, qu'il ne s'agit pas de la politique officielle du ministère. Toutefois, il est clair que la définition des bases de la discussion est par essence politique. Depuis, madame Marois a cédé la place à monsieur Legault à la tête du ministère de l'Éducation. Un projet d'énoncé de la politique est paru en octobre 1999. Ce document est beaucoup moins élaboré que l'autre. Disons pour être plus précis que son orientation

idéologique est moins nette, exprimée de manière plus évasive que dans le document de consultation. La politique adoptée repose néanmoins nettement sur les mêmes a priori que le document de consultation.

¹³ «Dans tous les cas, l'obligation de rendre compte des résultats atteints, tant sur le plan de la qualité des services que sur le plan de l'utilisation optimale des ressources, sera une exigence incontournable.» C'est dans ces termes que l'énoncé de la politique du ministre Legault conclut. L'encadrement du travail des professeurs aussi bien que le contrôle de l'offre des programmes sont inclus dans sa définition de l'utilisation optimale des ressources. Quant à la qualité des services, elle réfère aussi bien aux liens «nécessaires» avec la société et l'économie qu'au taux d'obtention des diplômes par les étudiants.

¹⁴ Ce n'est d'ailleurs pas le premier ni le seul débat sur les orientations fondamentales de l'université auquel nous assistons. Rappelons simplement que l'apparition de l'humanisme à l'université, une orientation que certains voient comme «naturelle» et menacée par la dynamique actuelle, s'est faite sur plus de deux siècles, les 15^e et 16^e siècles principalement mais aussi à partir de la 1350 avec Guillaume d'Occam. Que ce fut au cours de débats acrimonieux entre eux, les humanistes et les théologiens tenants de la méthode et de la pensée scholastique (Rummel, 1998). L'apparition et l'expansion du mouvement humaniste pendant la Renaissance et la Réforme accompagne la critique de l'Église et l'autonomisation des États face à l'Église, le schisme anglican notamment.

Références

Bertrand, D. (1991). *Le travail professoral démythifié: du rapport Angers au rapport Archambault*. Sillery, QC: Presses de l'Université du Québec.

Bertrand, D. (1993). *Le travail professoral reconstruit: au-delà de la modulation*. Sainte-Foy, QC: Presses de l'Université du Québec.

Bertrand, D., & Busugutsala, G.G. (1995). *L'Université québécoise du troisième type, dynamique vers l'an 2010*. Montréal, QC: Groupe de recherche sur l'enseignement supérieur, Université du Québec.

Bertrand, D., Foucher R., Jacob R., Babi, B., & Beaulieu P. (1994). *Le travail professoral remesuré: unité et diversité*. Sainte-Foy, QC: Presses de l'Université du Québec.

Blau, P.M. (1963). *The dynamics of bureaucracy*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Brodie, D.A. (1998). Do students report that easy professors are excellent teachers? *La revue canadienne d'enseignement supérieur*, XXVIII(1), 1–20.

Castells, M. (1998). *La société en réseaux*. [1], L'Ère de l'information. Paris: Fayard.

Chandler, A.D. (1990). *Scale and scope, The dynamics of industrial capitalism*. Cambridge, MA: The Belknap Press.

Chandler, A.D. (1977). *The visible hand: The managerial revolution in American business*. Cambridge, MA: The Belknap Press.

Clark, B.R. (1983). *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*. Berkeley, CA: University of California Press.

Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec (CREPUQ). (1994). *L'organisation du travail en milieu universitaire*. Sainte-Foy, QC: Presses de l'Université du Québec.

Conseil supérieur de l'éducation. (1996). *Le financement des universités*. Sainte Foy, QC: Conseil supérieur de l'éducation.

Crespo, M., Haché, J.B., Gendron, C., & Vanier, Y. (1986). Austérité et gestion dans les universités québécoises: une analyse des perceptions de directeurs de département. *La revue canadienne d'enseignement supérieur*, XVI(2), 15–26.

Davies, J.L. (1997). L'évolution de la manière dont les universités réagissent aux restrictions financières. *Gestion de l'enseignement supérieur*, 9(2), 139–154.

Decore, A.M., & Pannu, R.S. (1986). Educational financing in Canada 1970-1971 to 1984-1985: Who calls the tune, who pays the piper? *La revue canadienne d'enseignement supérieur*, XVI(2), 27–49.

Freitag, M. (1995). *Le naufrage de l'université*. Québec, QC: Nuit blanche.

Hardy, C. (1987). Using content, context, and process to manage university cutbacks. *La revue canadienne d'enseignement supérieur*, XVII(1), 65–82.

Karpen, U. (1993). Flexibility and mobility of academic staff. *Higher Education Management*, 5(2), 141–150.

Lévy, M.L., & Boucher, M. (1995). Tous les pays du monde (1995). Population et société, *Bulletin mensuel d'information de l'institut national d'études démographiques*, août(304).

Lyotard, J.-F. (1979). *La condition post-moderne: rapport sur le savoir*. Paris: Minuit.

Malavoy, S. (1994). Recherche, enseignement et création: du choc et de la divergence des idées. *Interface*, 15(3, mai-juin), 56–57.

- Ministère de l'éducation. (1993). *Indicateurs de l'activité universitaire, Édition 1993*. Québec, QC: Gouvernement du Québec.
- Ministère de l'éducation. (1997). *Rapport du groupe de travail sur le financement des universités*. Québec, QC: Gouvernement du Québec.
- Ministère de l'éducation. (1998). *L'université devant l'avenir*. Québec, QC: Gouvernement du Québec.
- Ministère de l'éducation. (1999). *Projet d'énoncé de politique à l'égard des universités*. Québec, QC: Gouvernement du Québec.
- Meyer, J.W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340–363.
- Moe, R.C., & Gilmour, R.S. (1995). Rediscovering principles of public administration — The neglected foundation of public law. *Public Administration Review*, 55(2, March-April), 135–146.
- Mohn, R. (1991). Evolution in higher education. *Higher Education Management*, 3(3), 306–309.
- Moll, M. (1997). *Tech High: Globalization and the future of Canadian education*. Ottawa, ON & Halifax, NS: Canadian Centre for Policy Alternative et Fernwood Publishing.
- Niklasson, L. (1995). State, market and oligarchy in higher education: A typology and an outline of the debate. *Higher Education Management*, 7(3), 345–353.
- OCDE (Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement). (1996). *Regards sur l'éducation: les indicateurs de l'OCDE*. Paris: Organisation de coopération et de développement économiques.
- OCDE. (1998) *The OCDE education database* [Web Page]. URL http://www.oecd.org/els/stats/edu_db/edu_db.htm.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Ouchi, W.G. (1980). Markets, bureaucracies, and clans. *Administrative Science Quarterly*, 25(1), 129–144.
- Piette, C., & Tremblay, A. (1997). *L'impact des compressions budgétaires sur la formation des étudiantes et des étudiants et les conditions du travail professoral*. Montréal, QC: Fédération québécoise des professeures et des professeurs d'université.

Piette, C., de Sève, M., & Tremblay, A. (1996). *L'impact des compressions budgétaires sur la formation des étudiantes et des étudiants et les conditions du travail professoral*. Montréal, QC: Fédération québécoise des professeures et des professeurs d'université.

Rummel, E. (1998). *The humanist-scholastic debate in the renaissance and reformation*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Savoie, D.J. (1995). What is wrong with the new public management. *Administration publique du Canada*, 38(1), 112–121.

Serres, M. (1994). Vers une nouvelle forme d'université. *Interface*, 15(3), 54–55.

Skolnik, M.L. (1987). The shell game called system rationalization: the politics and economics of retrenchment in the Ontario university system. *Higher Education*, 16, 155–171.

Skolnik, M.L., & Rowen, N.S. (1984). *Please, sir, I want some more: Canadian universities and financial restraint*. Toronto, ON: OISE Press.

Slaughter, S., & Skolnik, M.L. (1987). Continued efforts to cope with declining resources: selected post-secondary education systems in the United States and Canada, an introductory essay. *Higher Education*, 16, 125–134.

Small, J.M. (1994). Reform in Canadian Universities. *La revue canadienne d'enseignement supérieur*, XXIV(2), 1–15.

Tavernier, K. (1993). An organizational framework for staffing policies in universities. *Higher Education Management*, 5(2), 151–159.

Tremblay, A. (1997). Autonomie professionnelle, compétences et valeurs des cadres et agents administratifs. *Administration publique du Canada*, 39(4), 554–580.

Tremblay, A. (1995). *Cohésion et adaptation organisationnelle à travers l'histoire: la bureaucratie romaine, le monachisme clunisien et l'industrie navale québécoise*. Unpublished doctoral dissertation, Université Laval, Sainte-Foy, QC.

Tremblay, A. (1996). La construction navale à Québec au XIXe siècle: un point de vue organisationnel. *Recherches sociographiques*, XXXVII(1), 69–96.

West, P.W.A. (1996). Le financement des universités un défi pour les responsables. *Gestion de l'enseignement supérieur*, 8(1), 129–136.