

Une multitude de collèges communautaires affichant des taux de réussite élevés permet au Canada de mieux se classer

Excellence nationale sans ministère fédéral

PAR RICHARD VAN LOON

LA PREMIÈRE CONSTITUTION DU CANADA, ADOPTÉE EN 1867, ne mentionnait aucunement l'enseignement supérieur, appelé enseignement postsecondaire au Canada. En fait, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique attribuait aux provinces la compétence exclusive en matière d'éducation, sous réserve de certaines dispositions concernant les écoles confessionnelles.

Les pères de la Constitution cherchaient à créer une structure fédérale centralisée, tout en protégeant l'intégrité culturelle et religieuse du Québec. L'effet combiné de diverses interprétations judiciaires, de l'insistance des provinces, et de la diversité culturelle a fait du Canada une des fédérations les plus décentralisées de la planète.

Cette décentralisation, conjuguée au fait que l'éducation relève des provinces, a poussé ces dernières à mettre en place leurs propres systèmes d'enseignement supérieur, systèmes dans lesquels le fédéral joue un rôle d'arrière-plan. Toutefois, en raison de la prédominance fiscale du gouvernement fédéral, et de la conviction de ce dernier que l'éducation supérieure représente un secteur crucial pour l'avenir de l'économie canadienne, le gouvernement central exerce à présent une influence considérable en matière d'enseignement supérieur, et paie près de 40 pour cent de la facture.

Les fonctions du fédéral et des provinces se chevauchent considérablement, et pourtant, aucun mécanisme de coordination permettant aux deux ordres de gouvernement de se consulter en matière de politiques n'a été mis en place. Le fait que le taux de participation aux études supérieures du Canada soit un des plus élevés au monde, et que le pays dispose de plusieurs universités de renommée mondiale, démontre qu'appuyés par des structures de gouvernance souples, les établissements sont en mesure de coordonner leurs efforts de façon décentralisée.

Richard Van Loon a occupé le poste de président et chancelier de l'Université Carleton (Ottawa) de 1996 à 2005. Il a également été sous-ministre délégué de Santé Canada ainsi que sous-ministre délégué des Affaires indiennes et du Nord Canada. Il a enseigné les sciences politiques à l'Université Queen's et l'administration publique à l'Université Carleton et l'Université d'Ottawa. Il détient un doctorat en sciences politiques de l'Université Queen's.



Michaëlle Jean, gouverneure générale du Canada, sonne la « cloche de la liberté » en mars 2007 à l'Université York, à Toronto, lors de l'inauguration d'un institut de recherche sur les migrations des peuples africains à travers le monde. Cette cloche commémore celle qu'on faisait sonner dans les années 1850 à South Buxton, en Ontario, chaque fois qu'un esclave américain recouvrait sa liberté en atteignant le Canada.

Plus de 1,5 million d'étudiants par an

L'éducation supérieure occupe une place de choix au Canada. En 2005, plus de 1,5 million des 32,5 millions d'habitants – soit quatre pour cent de la population – fréquentaient un établissement d'enseignement supérieur, et 80 pour cent y étaient inscrits à temps plein. Les collèges communautaires accueillaient plus de 40 pour cent des étudiants à temps plein, qui y suivaient en général des formations techniques de deux ou trois ans. Le Canada se classe au deuxième rang de tous les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en ce qui concerne le taux de réussite aux études supérieures, mais ne dépasse que de peu la moyenne de l'OCDE lorsque seuls les taux de réussite universitaire (22 pour cent au Canada) sont pris en considération. C'est donc en raison de son taux de réussite préuniversitaire que le Canada surpassé les autres nations de l'OCDE.

Les dix gouvernements provinciaux assument environ 60 pour cent des dépenses publiques en matière d'enseignement supérieur, le fédéral se chargeant de la balance. Les revenus générés par les établissements d'enseignement, soit les frais de scolarité, sont en croissance : ils se chiffrent actuellement à approximativement 40 pour cent des recettes des universités. Ces frais varient énormément d'une province à l'autre : la médiane est de 4 416 CAD, mais il en coûte 1 668 CAD pour fréquenter

CAHIER SPÉCIAL

L'enseignement supérieur



une université au Québec (pour les résidents de la province) tandis qu'en Nouvelle-Écosse, il faut compter 6 030 CAD. Le Canada se classe derrière la Suisse et les Etats-Unis en ce qui concerne les dépenses publiques et privées par étudiant. En effet, le Canada a dépensé 20 000 CAD par étudiant en 2004, alors que les Etats-Unis ont déboursé environ 25 000 USD et que la moyenne des pays de l'OCDE se situait à 11 300 USD.

Les universités publiques canadiennes jouissent d'une grande autonomie, leur gestion et leurs programmes d'études étant confiés à des conseils d'administration et des sénats. Plusieurs provinces ont créé des agences de contrôle de la qualité puisqu'elles n'intervien-

[SUITE À LA PAGE 26]

proche fédérale des plus intéressantes. En effet, une douzaine d'agences régionales garantissaient les prêts contractés dans le privé par des étudiants ne disposant que de peu de biens à offrir en nantissement. Le gouvernement fédéral, lui, s'assurait que les étudiants provenant d'États où il n'existe pas de telle agence seraient quand même en mesure d'emprunter. De nos jours, plus de 100 milliards USD changent ainsi de mains chaque année. Un étudiant de premier cycle empruntera en moyenne 20 000 USD, soit évidemment beaucoup plus qu'un étudiant de deuxième cycle.

La recherche représente une autre importante source de revenue pour les universités. Qu'elle s'effectue au sein des universités ou des laboratoires fédéraux, le financement provient toujours principalement du gouvernement central. Les dépenses annuelles totales du fédéral pour la recherche universitaire se montent actuellement à près de 30 milliards. Les ressources fédérales sont allouées, pour la plupart, en fonction de l'évaluation des projets par les pairs.

La principale responsabilité du gouvernement fédéral ne consiste donc pas à garantir la qualité de l'éducation dans son ensemble, mais à s'assurer que les milliers d'établissements fréquentés par les millions de bénéficiaires de l'aide financière qu'il fournit satisfassent des normes minimales, et à vérifier que l'argent des contribuables fédéraux est convenablement dépensé.

Mal adapté aux étudiants à faible revenu

Dans le but d'améliorer l'efficacité des systèmes d'enseignement supérieur, la Commission sur l'avenir de l'éducation supérieure aux États-Unis, mandatée par le secrétaire d'État à l'Éducation, a présenté en septembre 2006 un rapport qui a suscité la controverse. Il conclut, entre autres, que le système d'aide financière aux étudiants se révèle inadéquat non seulement en raison de sa trop grande complexité et de son manque de transparence, mais aussi parce qu'il ne répond pas aux besoins des étudiants à faible revenu.

Les États-Unis ont toujours bénéficié d'un des taux de participation les plus élevés au monde, mais selon le rapport, la réalité se révèle bien moins idyllique : la moitié seulement des étudiants inscrits dans un programme de quatre ans le termineront, et cette proportion est encore moindre dans les collèges communautaires.

Le fait que la Commission ait axé sa recherche sur la faible part d'étudiants qui termineront leur programme d'études a conduit à un débat de plus en plus vif sur un sujet connexe : le classement des États-Unis en ce qui a trait au taux de diplomation – soit la proportion de la population adulte détenant un quelconque diplôme d'études supérieures. Les États-Unis continuent d'occuper le premier rang pour ce qui est des diplômes de premier cycle (baccalauréats) puisque 30 pour cent de la population adulte en détient un, alors que la moyenne de l'OCDE s'établit à 19 pour cent. Ils sont toutefois talonnés par plusieurs pays. Le taux de diplomation des États-Unis quant aux grades d'associés décernés par les collèges communautaires s'élève à environ 10 pour cent de la population adulte, alors que la moyenne de l'OCDE s'établit à neuf pour cent. Par conséquent, lorsque les taux de diplomation des deux grades sont combinés et les tendances à long terme examinées – en tenant compte des différences entre les groupes d'âge – les Américains se retrouvent à la traîne de plusieurs nations.

Il est certain que les lacunes du système d'aide financière aux étudiants, la forte proportion d'abandons, et la nécessité de se pencher sur l'enseignement dispensé et d'en améliorer la qualité représenteront des éléments centraux du débat sur l'éducation supérieure aux États-Unis dans un avenir rapproché. Ces thèmes ont déjà fait l'objet de multiples débats, mais avec peu de résultats. Le fait que la concurrence mondiale se trouve à présent au cœur des discussions changera peut-être la donne cette fois-ci. 

CANADA [SUITE DE LA PAGE 24]

ment que rarement dans le processus décisionnel de ces établissements. Il n'existe toutefois aucun système interprovincial de transferts de crédits, ce qui gêne indûment la mobilité des étudiants, une situation fort préoccupante. Pourtant, tant dans le dossier du contrôle de la qualité que des mécanismes de transfert de crédits, le Canada avance à pas de tortue.

Ottawa et les provinces finissent toujours par s'entendre

Le Québec maintient depuis toujours que l'éducation est un domaine qui ne concerne que les gouvernements provinciaux, et on lui doit la nature en principe hautement décentralisée des aménagements canadiens en matière d'enseignement supérieur. Les provinces ne craignent cependant pas sur les neuf milliards de dollars que le gouvernement fédéral distribue annuellement sous forme de subventions à des établissements d'enseignement purement provinciaux. Ainsi, elles s'assurent de coordonner adéquatement ces fonds, tout en affirmant à tort que le rôle joué par le fédéral se révèle peu déterminant.

Le gouvernement central considère que la recherche constitue une des clés du progrès économique et, par conséquent, que l'intrusion fédérale dans le domaine du soutien à la recherche universitaire est justifiée. Ainsi, puisque la recherche s'effectue surtout dans les universités (dans la même mesure, sinon plus, que dans n'importe quel autre pays industrialisé), le fédéral y joue un rôle de premier plan. Effectivement, plus de 80 pour cent de l'aide gouvernementale à la recherche universitaire au Canada provient du gouvernement fédéral.

Le soutien fédéral à l'éducation supérieure couvre principalement deux domaines, soit l'aide financière aux étudiants et les transferts intergouvernementaux. Des programmes de prêts étudiants fédéraux viennent s'ajouter aux programmes d'aide financière des provinces, au coût d'environ deux milliards par an. Au surplus, le fédéral offre des allégements fiscaux pour les intérêts payés sur les prêts étudiants ainsi que des programmes d'épargne pour l'éducation supérieure. Les deux ordres de gouvernements ont également mis en place des protocoles et des procédures afin de faciliter la collaboration. Les transferts intergouvernementaux en matière d'éducation supérieure sont en outre inconditionnels et distincts des autres transferts sociaux. Le budget fédéral du 19 mars 2007 annonçait une hausse de 40 pour cent de ces transferts dès le prochain exercice financier, sous réserve qu'il puisse être certifié que les fonds octroyés seront bel et bien affectés à l'enseignement supérieur.

Aucun ministre fédéral de l'Éducation

Au Canada, il n'existe pas de ministère fédéral de l'Éducation chargé de la collaboration entre les ordres de gouvernement, et donc aucun mécanisme officiel de consultation et de planification voué à la coordination du secteur de l'éducation. Le système, bien qu'imparfait, fonctionne néanmoins adéquatement puisqu'il dispense de l'enseignement de haute qualité à un large pan de la population canadienne et appuie des programmes de recherche féconds. Le paradoxe est d'autant plus grand que le Conseil des ministres de l'Éducation du Canada, le plus important organisme de coordination interprovinciale au pays, ne réunit que des ministres provinciaux et que le gouvernement fédéral n'y est nullement représenté.

Au final, cette situation a donné lieu à un système de coordination efficace qui est en fait assuré dans une certaine mesure par les établissements d'enseignement supérieur. Il apparaît en outre que les fonctionnaires canadiens arrivent à planifier conjointement, parfois même en dépit des politiciens. Enfin, le système d'éducation du Canada témoigne d'une caractéristique de la scène politique du pays, soit le désir de voir le régime fédéral constamment produire des résultats concrets. 