

Carpentier, V. (2019). « Financement et transformation des logiques, des espaces et des contours de l'expansion des systèmes d'enseignement supérieur ». In L. Demers, J. Bernatchez, M. Umbriaco (Eds.), *De l'administration à la gouvernance des universités: Progrès ou recul? L'expérience du Québec* (pp. 13-34). Québec: Presses de l'Université du Québec.

Financement et transformation des logiques, des espaces et des contours de l'expansion des systèmes d'enseignement supérieur

Vincent Carpentier

Introduction

Dans ce chapitre, nous explorons sur une longue durée les relations entre le financement des systèmes d'enseignement supérieur et leur organisation. Au cours des dernières décennies, les transformations de ces systèmes traduisent un transfert graduel de l'administration vers la gouvernance, couplé à un glissement vers la marchandisation de l'enseignement supérieur. Nous établissons un lien entre ce transfert et les transformations historiques des logiques (politique, sociale, économique, culturelle...), des espaces (local, national, global) et des contours (formes d'expansion et de différenciation institutionnelle) de l'enseignement supérieur. Nous présentons ces transformations en les associant aux évolutions de la structure de financement en rapport avec la massification de l'enseignement supérieur.

Notre intention de recherche s'inscrit dans le contexte d'un projet développé au *Centre for Global Higher Education (CGHE)* au Royaume-Uni auquel nous sommes associé. Ce projet porte sur une interprétation historique des rapports entre l'expansion des systèmes d'enseignement supérieur, les fluctuations économiques et le changement social.

La première partie (section 1) présente l'approche retenue. Elle commence avec un rappel des débats sur les transformations de l'administration universitaire. Elle propose ensuite une interprétation sur une très longue durée des transformations de l'enseignement supérieur basée sur l'évolution de ses logiques, de ses espaces et de ses contours, déclinée sur trois grandes périodes. Elle présente la méthodologie de l'histoire quantitative qui permet de reconstituer des séries statistiques et de combiner ces évolutions de très longue durée à une interprétation historique plus courte des transformations du financement des systèmes d'enseignement supérieur depuis les années 1920.

Les parties suivantes explorent ces thèmes, les tendances qui les animent et leurs connections historiques afin d'éclairer les débats actuels à partir de trois phases correspondant à l'émergence des logiques économiques, politiques, culturelles et sociales

(section 2) ; de leur unification durant la période d'après 1918 jusqu'à la massification de l'enseignement supérieur des années 1960 (section 3) ; et de la montée des tensions entre ces logiques depuis le début des années 1970 et la deuxième phase de massification (section 4). Les cas du Québec, du Canada et du Royaume-Uni sont utilisés à titre d'illustrations.

L'analyse suggère une rupture du système d'enseignement supérieur d'après-guerre marquée par les crises de la massification provoquées par une substitution publique / privée du financement. Cette rupture s'amorce à la fin des années 1970 et se bute sur la seconde phase de massification lors des années 1990, soulevant des tensions non résolues entre l'espace, les logiques et les contours de l'enseignement supérieur.

1. Approches et méthodologie

Dans un premier temps, nous faisons état des questionnements contemporains relatifs à l'organisation de l'enseignement supérieur. Nous présentons ensuite un premier niveau d'analyse qui offre une vue de très longue durée de l'évolution des logiques, des contours et des espaces de l'enseignement supérieur, et un deuxième niveau basé sur une histoire quantitative des évolutions de la structure et de l'ampleur du financement.

1.1 Contextualiser les relations entre gouvernance, administration et financement

Le passage de l'administration à la gouvernance inspirée du secteur privé est un changement marquant des activités de la sphère sociale qui génère d'importantes controverses. Son corollaire dans le monde de l'enseignement supérieur porte sur le remplacement du mode collégial traditionnel par une gouvernance associant des acteurs extérieurs au système universitaire. Or, si la définition du mode collégial traditionnel est plutôt stabilisée, celle de la nouvelle forme de gouvernance reste floue, ou du moins plurielle et contestée. Ces difficultés peuvent s'expliquer par le fait que ce glissement de l'administration vers la gouvernance est un processus toujours en cours ; son développement est lié à des emprunts ou à des adaptations de politiques au niveau transnational et à la création de modes de gouvernance hybrides. Or, comme le note Cowen (2009), quand les idées ou les politiques se déplacent dans l'espace, elles mutent. L'impact de ce glissement dépend également, dans une large mesure, du contexte et des raisons pour lesquelles il s'opère, ce qui pose notamment le problème des ressources.

Il existe de multiples définitions, conceptions et modèles associés à la gouvernance. Selon Eurydice (2008, p. 12), la gouvernance englobe « le cadre dans lequel un établissement poursuit ses buts, objectifs et politiques de manière cohérente et coordonnée et répond aux questions suivantes : qui est responsable et quelles sont les sources de légitimité des décisions exécutives prises par les différents acteurs ? ». La gouvernance est également

associée à l'idée de responsabilité de distribution des pouvoirs internes et externes (Lazzeretti et Tavoletti, 2006), ce qui permet de lier ces changements aux influences des logiques politiques, économiques, sociales et culturelles. Le modèle de gouvernance basé sur les interactions entre l'État, le marché et les universités (Clark, 1983) peut être ainsi décliné selon différentes formes de coordination du système centralisé au quasi-marché suivant les contingences historiques (Tapper et Palfreyman, 2014). Musselin (2017) développe l'approche par la configuration universitaire qui intègre l'importance (et les changements) des rapports entre le potentiel des actions des agents et leurs effets structurels et institutionnels. Les contingences historiques ainsi que les rapports internes et externes peuvent donc impliquer des transitions ou des mélanges de modèles variés (McNay, 1995).

L'OCDE (2015, p. 79) définit les dispositifs contemporains de gouvernance comme « un renforcement des pouvoirs de l'instance dirigeante au sein de l'université ; et un accroissement du nombre de représentants et de personnes extérieures à l'établissement au sein des organes d'administration ou de supervision ». À première vue, cette ouverture vers l'extérieur apparaît neutre et consensuelle, considérant la volonté de l'université de se rapprocher de la société. Cette ouverture va cependant définir les finalités et les formes prises par les politiques de gouvernance et leurs mises en oeuvre par les institutions. Cependant, le passage de l'administration à la gouvernance coïncide avec le développement du nouveau management public depuis les années 1980 (l'introduction de la notion de performance, de la compétition et de la réduction des ressources publiques) (Broucker *et al.*, 2017) qui propose une forme particulière d'ouverture associée au marché. Bien que l'application du nouveau management public ait influencé différemment les systèmes (Enders et Westerheijden, 2014), elle conduit à s'interroger sur la possibilité que le transfert d'un mode bureaucratique à un mode managérial représente moins une ouverture vers l'extérieur qu'une soumission au marché. Le modèle de la Tour d'ivoire a-t-il conduit à une remise en question des principes et des missions de l'enseignement supérieur par le marché, sans considération de modèles intermédiaires démocratiques et coopératifs capables d'équilibrer ses dimensions de bien privé et de bien public ?

Scott (2016) questionne l'efficacité et la légitimité des formes contemporaines de gouvernance et résume les enjeux en posant la question suivante : les universités doivent-elles être considérées comme des institutions publiques, ce qui suggérerait une forme de gouvernance plus démocratique (et également une séparation claire entre gouvernance et administration) ou comme des corporations du savoir, ce qui justifierait un développement de formes plus commerciales (au sein desquelles gestion et gouvernance sont confondues) ?

Nous proposons une contextualisation historique de ces questions sur les missions, le financement et l'organisation des systèmes d'enseignement supérieur à partir de deux types

d'interprétations. D'abord, (1.2) nous proposons une analyse sur une longue durée des changements, des logiques, des espaces et des contours de systèmes d'enseignement supérieur et nous considérons leurs effets sur la manière dont les universités organisent et distribuent leur pouvoir de manière interne et leur engagement avec les pouvoirs externes. Ensuite, (1.3) nous relierons ces engagements à l'idée d'effort public ou privé, engagements qui conditionnent et sont conditionnés par les débats sur la contribution et sur le financement, et par les questions de bénéfices et de coûts privés et publics.

1.2 Une lecture de très longue durée des logiques, des espaces et des contours

Nous nous intéressons aux transformations historiques qui influencent l'administration ou la gouvernance des universités grâce à une grille d'interprétation basée sur trois thèmes.

Le premier thème est associé aux logiques d'expansion des systèmes d'enseignement supérieur. Les tensions et les connections historiques entre les logiques culturelles, politiques, religieuses, sociales et économiques reflètent un rapport de force changeant qui influence les formes d'expansion de l'enseignement supérieur, son mode de financement, son organisation et ses missions.

Le deuxième thème concerne les espaces d'expansion des systèmes. Il s'articule autour des relations (et des frictions) entre les niveaux local, national et international (Marginson et Rhoades, 2002). Les connections (et les tensions) entre ces espaces existent depuis toujours, mais elles évoluent historiquement. Elles questionnent la dimension spatiale de la gouvernance avec des acteurs, des institutions et des dispositifs influents à chaque niveau (États, régions, accords et classements internationaux, Union européenne, etc.).

Le troisième thème explore les contours des systèmes d'enseignement supérieur et s'intéresse aux alignements et aux disjonctions entre expansion, démocratisation et différenciation institutionnelles (Carpentier, 2018). Les différences entre expansion et démocratisation se manifestent par l'émergence d'inégalités en termes d'accès, de participation et de groupes sociaux (classes sociales, genre, ethnicité, etc.). La différenciation institutionnelle (c'est-à-dire la variété des formes que prennent les établissements d'enseignement supérieur) peut dans certains cas refléter, accroître ou minimiser ces inégalités (Carpentier, 2018 ; McCowan, 2015). La différenciation traduit-elle une diversité fonctionnelle systémique ou un processus problématique de distribution des inégalités entre les groupes sociaux, ou un mélange des deux ?

Au total, les défis posés par les logiques, les espaces et les contours de l'expansion des systèmes éducatifs sont interconnectés. La période contemporaine semble marquée par des tensions très fortes concernant ces trois thèmes d'analyse qui interrogent fortement

l'organisation et les missions des institutions d'enseignement supérieur. Sur le plan des logiques, la domination de l'économique et la pression du politique sont au cœur des débats concernant les réformes des modes de financement et de gouvernance universitaires. Sur le plan spatial, les universités sont appelées à répondre aux défis globaux, nationaux et locaux dans un contexte de ressources stagnantes. Sur le plan des contours, nombre de recherches suggèrent que les systèmes d'enseignement supérieur peinent à répondre aux besoins et parfois amplifient les inégalités au centre des tensions entre expansion, démocratisation et stratification institutionnelles. Les modèles et les pratiques de gouvernance peuvent être à la fois causes et conséquences de ces tensions. Ils peuvent contribuer à les résoudre, à les reproduire ou à les intensifier.

1.3 Histoire quantitative, financement et expansion de l'enseignement supérieur

Nous proposons d'explorer ces thèmes, les tendances qui les animent et leurs connections historiques à partir de l'analyse du financement. L'approche empirique repose sur la construction de séries historiques sur le financement et sur les effectifs des systèmes d'enseignement supérieur. Pour ce faire, la méthodologie de l'histoire quantitative basée sur les principes de la comptabilité nationale est utilisée pour rassembler et traiter des données de longue durée sur le financement et le développement universitaires (Marczewski, 1961). Cette méthodologie permet de créer des catégories stables dans le temps et dans l'espace, facilitant ainsi les comparaisons historiques et internationales. Elle permet de comparer des séries historiques sur les systèmes d'enseignement supérieur britannique, canadien et québécois depuis les années 1920. Les données proviennent de la construction d'un annuaire statistique regroupant des séries historiques sur les institutions d'enseignement supérieur au Royaume-Uni (elles portent sur les seules universités jusqu'en 1992, puis sur toutes les institutions d'enseignement supérieur après cette année) (Carpentier, 2004). Les données canadiennes et québécoises proviennent de séries statistiques officielles disponibles sur le site de Statistique Canada, l'agence gouvernementale mandatée par le gouvernement canadien pour la production statistique. Les données incluent les revenus des institutions d'enseignement supérieur par origines, les effectifs, les indices de prix à la consommation qui permettent d'évaluer les revenus à prix constants et les séries d'effectifs étudiants.

Les trois sections qui suivent proposent, grâce à une interprétation de très longue durée, d'examiner les changements dans les logiques de l'enseignement supérieur qui ont de profondes conséquences sur la façon dont les institutions et les systèmes d'enseignement supérieur se sont développés et organisés. La longue durée suggère une montée graduelle de logiques tantôt synergétiques et parfois contradictoires, des logiques économiques, (géo)politiques, sociales et culturelles d'expansion de l'enseignement supérieur au cours de l'histoire. La montée des logiques se cristallise durant l'entre-deux-guerres annonçant

leur unification en un bien public après la Seconde Guerre mondiale. La crise de 1973 marque une rupture basée sur une disjonction des logiques qui annonce un transfert vers un bien privé.

2. Émergence et montée des logiques : des universités médiévales au monde moderne

L'histoire organisationnelle depuis les universités médiévales jusqu'à la Première Guerre mondiale est complexe. Elle suggère des séquences durant lesquelles les logiques politiques, culturelles et économiques émergent, disparaissent, se transforment, se superposent et s'opposent.

2.1 La logique d'autonomisation du politique et la création de l'université médiévale comme corporation à sa territorialisation (XII^e – XV^e siècles)

Si des formes d'enseignement supérieur en Chine, en Inde et dans le monde musulman précèdent les universités médiévales (Lowe et Yashura, 2017), ces dernières se distinguent par les conditions de leur création, par leur type d'administration et par leur rapport au pouvoir extérieur (Perkin, 2006, 159). Le contexte de la création des universités, notamment les connections et les tensions entre leur régulation interne et externe, rappellent des questions contemporaines concernant la gouvernance.

Les modèles d'universités médiévales comme corporation : gouvernance émancipatrice du local avec logique professionnelle et dimension internationale (XII^e – XV^e siècles)

Si l'université est née d'une logique de professionnalisation centrée sur les disciplines de la philosophie, du droit, de la médecine et de la théologie, ce qui la définit plus encore est sa quête de reconnaissance par la logique politique, mais aussi par la volonté de s'en affranchir. Rashdall (1936) note que l'université est associée aux termes *Universitas* et *Studium Generale* qui, bien que distincts, sont devenus synonymes. Cobban (1975) définit le terme *Universitas* comme un groupe de personnes avec des intérêts communs et un statut légal indépendant. C'est donc un terme générique non limité au monde de l'enseignement supérieur : il renvoie plutôt à une organisation, à une corporation ou à une guilde. Les universités sont des corporations régissant le statut des étudiants et des enseignants ainsi que leurs qualifications de Ridder-Symoens (1992). Elles sont créées à partir des *Studium Generale* que Verger (1992) définit comme des institutions d'enseignement supérieur fondées ou confirmées dans leur statut par des autorités universelles telles le pape ou le souverain. Donc, l'autonomie vis-à-vis du pouvoir politique et le droit d'agir comme corporation sont les caractéristiques distinctives des universités de l'époque. C'est durant cette période que l'articulation et les tensions entre la gouvernance interne et le monde extérieur se forgent. Les universités sont créées et régulées de manière interne comme

corporations (*Universitas*) autonomes, mais également reconnues par le pouvoir extérieur et dépendantes de ce pouvoir.

Ces connections et ces tensions entre régulation interne et régulation externe sont manifestes quand on considère les deux premiers modèles universitaires archétypiques. Dès les débuts, l'idée de contingences historiques et spatiales des types d'universités et des styles de gouvernance est apparente. Les choix en termes d'administration des deux premières universités répondent à des logiques politiques et à des pressions locales. Ainsi, l'Université de Bologne (1088) est une guilde d'étudiants employant des enseignants et exerçant le contrôle administratif en réaction à l'hostilité du pouvoir local. L'Université de Paris (1150) est quant à elle une guilde d'enseignants proposant leurs services directement aux étudiants comme réponse à la dominance ecclésiastique locale. D'autres universités s'inspirent ou combinent ces modèles, par exemple le modèle collégial britannique (*Oxbridge*). La diffusion de modèles est facilitée par la dimension globale déjà très présente. Huisman et Vught (2009) évoquent même un proto-système d'enseignement européen au sein duquel les enseignants et les étudiants du monde entier circulent et utilisent le latin comme langue commune (Geuna, 1998).

Territorialisation : expansion autour des lignes médiévales (XIV^{ème} – XV^{ème} siècles)

Durant cette période, un nouvel espace et une nouvelle logique politique émergent avec la perte du caractère supranational au profit d'une influence croissante des unités territoriales politiques féodales et religieuses et de leurs conflits. Ces changements s'associent non seulement au maintien de la logique de professionnalisation, mais également à sa transformation avec la formation des administrateurs publics. Au total, cette période marque un premier recul de l'autonomie des universités soumises au pouvoir croissant des autorités politiques et de leurs conflits.

2.2 Université, pouvoir et savoir : de la nationalisation aux Lumières (milieu XVI^{ème} –XVIII^{ème} siècles)

Nationalisation, professionnalisation et élitisme (milieu XVI^{ème} – milieu XVII^{ème} siècles)

La logique politique se renforce et se transforme une fois de plus. L'université n'est plus l'institution clé de la politique féodale locale, mais un élément central de la construction des États-nations. Ainsi, elle devient impliquée dans les conflits dynastiques et religieux du XVII^{ème} siècle. De plus, une nouvelle fonction sociale tend à s'affirmer avec l'éducation générale des élites (Perkin, 2006) qui annonce une transition vers des institutions plus aristocratiques (Di Simone, 1996).

Les Lumières, les transformations des universités et l'émergence d'autres institutions (fin XVII^{ème} – fin XVIII^{ème} siècles)

L'influence de la logique politique sur les universités est contestée avec l'émergence des Lumières qui impose la demande d'un enseignement moins religieux, plus professionnel et scientifique. Cette période conduit non seulement à des approches consistant à opérer la réforme de l'université comme élément du programme d'un « absolutisme éclairé » (Anderson 1992), mais également à son contournement. En effet, les contours de l'enseignement supérieur sont modifiés avec l'essor de la révolution scientifique qui s'opère en dehors des universités et provoque la (ré-)émergence d'institutions du savoir (les sociétés savantes, les clubs et les académies). L'organisation de l'université est considérée comme une contrainte par certains qui tentent de la réformer ou de la rejeter.

2.3 Révolutions : remise en cause politique et émergence des logiques sociales et économiques, nouveaux modèles de gouvernance (1789 -1914)

Cette période est marquée par de fortes turbulences politiques, économiques et sociales qui vont affecter la mission, l'organisation et parfois l'existence des universités.

Les révolutions politiques et sociales et la naissance de systèmes modernes d'enseignement supérieur (1789-1848).

La transformation la plus radicale est provoquée par la Révolution française qui supprime les corporations universitaires (1791) associées au pouvoir politique et à l'Église et qui augmente le nombre des Grandes écoles (professionnalisation). Napoléon crée en 1806 l'Université impériale contrôlant des facultés régionales que certains considèrent comme le premier système national d'enseignement supérieur, centralisé et utilitariste (emplois militaires et civils). L'exportation du modèle napoléonien s'opère de manière volontaire ou au grès des conquêtes. Le modèle de Humboldt créé en réaction au système napoléonien est plus autonome en termes de liberté universitaire vis-à-vis de l'État. Une logique sociale vient transformer également les contours institutionnels, notamment au Royaume-Uni où la bourgeoisie cherche une reconnaissance sociale, religieuse et politique en dehors d'Oxbridge (UCL, Imperial College, Durham). Cette différenciation institutionnelle porte également sur les modes de gouvernance avec l'introduction de variations du modèle collégial.

La seconde révolution industrielle : affirmation de la logique socioéconomique, retour au global et stratification (1860-1914)

Cette période est caractérisée par l'émergence de la logique économique et de nouveaux espaces provoquée par la seconde révolution industrielle qui repose sur une concurrence

internationale beaucoup plus forte, basée sur l'innovation. Les contours des systèmes d'enseignement supérieur changent avec l'approfondissement de la stratification des systèmes, différenciant les institutions classiques et techniques ainsi que l'intégration de nouvelles institutions avec des modes administratifs différents. L'université de recherche est au cœur de la seconde révolution industrielle et annonce l'approfondissement des modèles de Humboldt et étatsunien, davantage orientés vers la société. Au Royaume-Uni, les universités civiques (liées aux industriels et à la philanthropie) introduisent la gouvernance bicamérale (conseil d'administration et sénat) (Shattock, 2003) qui est le modèle adopté aux États-Unis et au Canada. Cette période est également marquée par une timide intégration de la justice sociale en relation aux classes populaires (universités populaires au Royaume-Uni, en France et en Belgique) et aux femmes (obtention des diplômes et nouvelles institutions). Plusieurs modes d'administration sont liés à l'industrialisation de l'autogestion ou coopérative ouvrière aux formes plus entrepreneuriales dominées par les industriels : l'université et son organisation sont maintenant au cœur du débat socioéconomique.

3. L'unification des logiques de l'enseignement supérieur vers un bien public

Durant cette période, on assiste à une remontée simultanée des logiques cristallisées durant l'entre-deux-guerres qui vont s'unifier après 1945 et faire de l'effort public vers l'enseignement supérieur un pilier du modèle socioéconomique fordiste d'après-guerre.

3.1 Les guerres, la Grande dépression et le changement de paradigme (1914-1945)

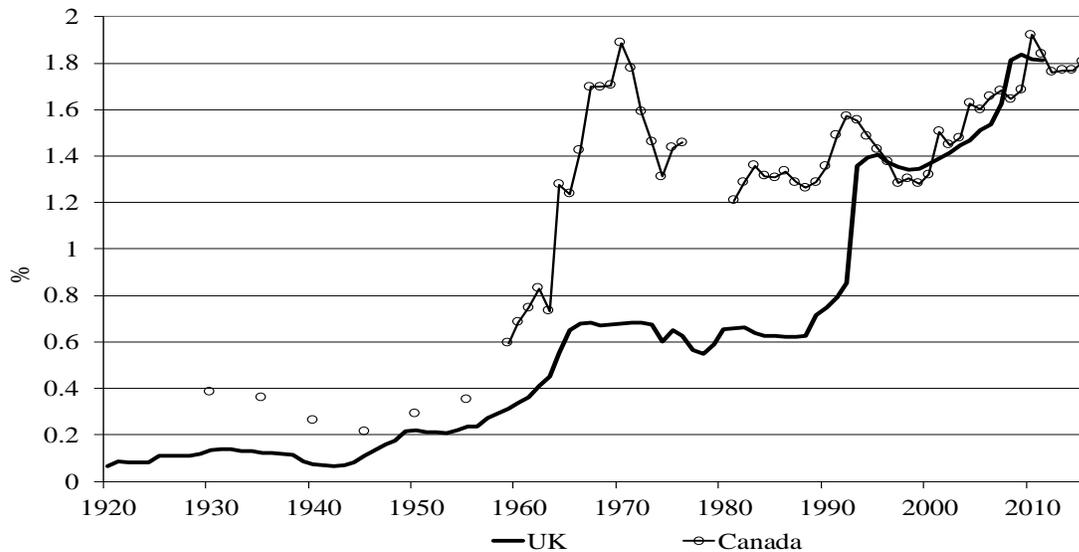
Les destructions sociales, économiques et culturelles renforcent la mission sociale de l'expansion de l'enseignement supérieur. Elles provoquent également la réaffirmation des logiques économiques et politiques des universités engagées sur les fronts technologiques et idéologiques opposant les systèmes fascistes, communistes et capitalistes. Les inégalités provoquées par les conflits mondiaux et la crise économique des années 1930 conduisent à une acceptation plus grande de la taxation et rendent plus acceptable le financement public des systèmes d'enseignement supérieur (Piketty, 2014). Un financement public régulier de l'enseignement supérieur au Royaume-Uni commence en 1919 avec la création de l'*University Grants Committee* (et, dans ce cas, un contrôle relativement modéré). En même temps, cette période apparaît indécise et chahutée comme le montrent les fluctuations de la structure des revenus au grès de crises et des conflits. L'effort public prévoit des programmes d'inclusion des anciens combattants mis en place dans de nombreux pays comme les États-Unis et le Canada. Ce n'est qu'au sortir du deuxième conflit mondial que la transformation des mentalités de l'entre-deux-guerres se cristallise en une nouvelle dynamique socioéconomique à laquelle le développement de l'enseignement supérieur va contribuer.

3.2 Unification des logiques et massification : la structuration de l'enseignement supérieur en un bien public (1945-1973)

Au sortir du deuxième conflit mondial, on assiste à un alignement des logiques et des missions sociales, économiques, politiques et géopolitiques. Des changements clés tels l'émergence de l'État providence, la guerre froide, la montée en puissance de l'économie de la connaissance et les luttes sociales renforcent la conception de l'enseignement supérieur comme bien public. Les systèmes d'enseignement supérieur contrôlés ou financés par l'État deviennent partie intégrante du consensus politique autour du modèle socioéconomique d'après-guerre. Le consensus reliant production et distribution des richesses fait de l'enseignement supérieur un outil de croissance économique et de cohésion sociale qui justifiera la première phase de massification des années 1960. Ces logiques seront clairement au centre des rapports clés des années 1960 tels que le Rapport Robbins (1963) au Royaume-Uni ou le Rapport Parent (1963-1964) au Québec (Doray et Pelletier 1999 ; Harris, 1976).

Le graphique 1 donne une indication de l'évolution de l'effort financier, qui augmente de 0,25 % du PIB au début des années 1950 à presque 2 % au début des années 1970. Il est important de noter qu'au Royaume-Uni, le ratio n'inclut que les dépenses des universités et augmente significativement en 1993 date à partir de laquelle de nombreuses institutions d'enseignement supérieur se sont vue octroyer le statut universitaire.

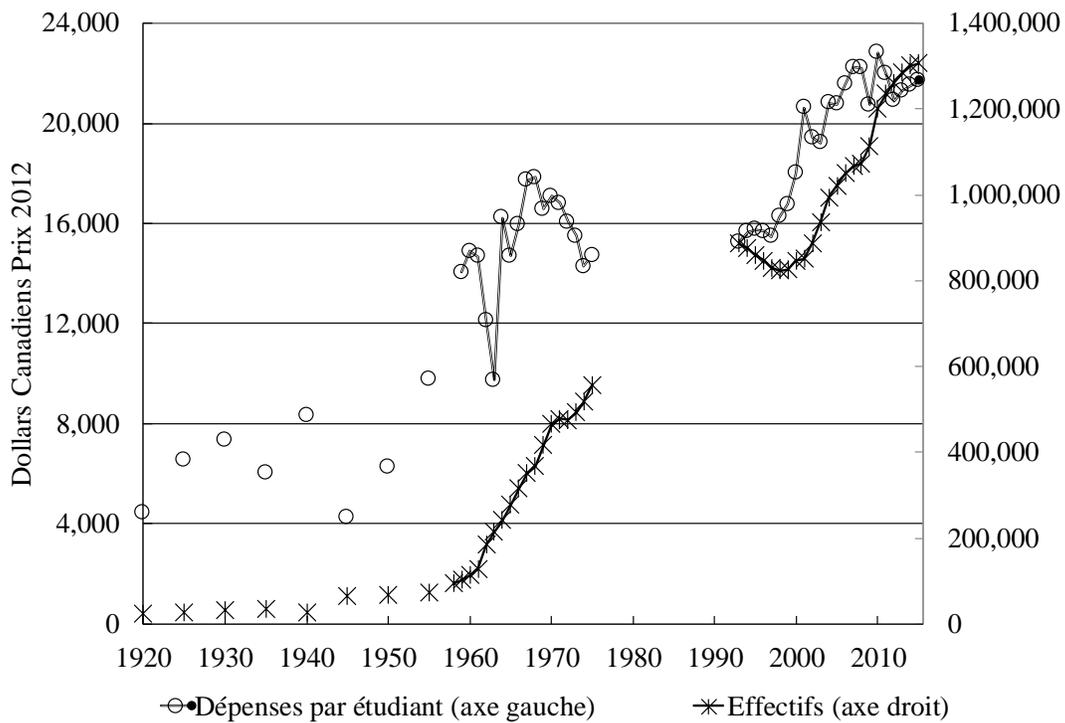
Graphique 1: Revenus des Universités en pourcentage du PIB : 1921-2015



Sources: Carpentier, 2004, 2012 updated. Stat Canada

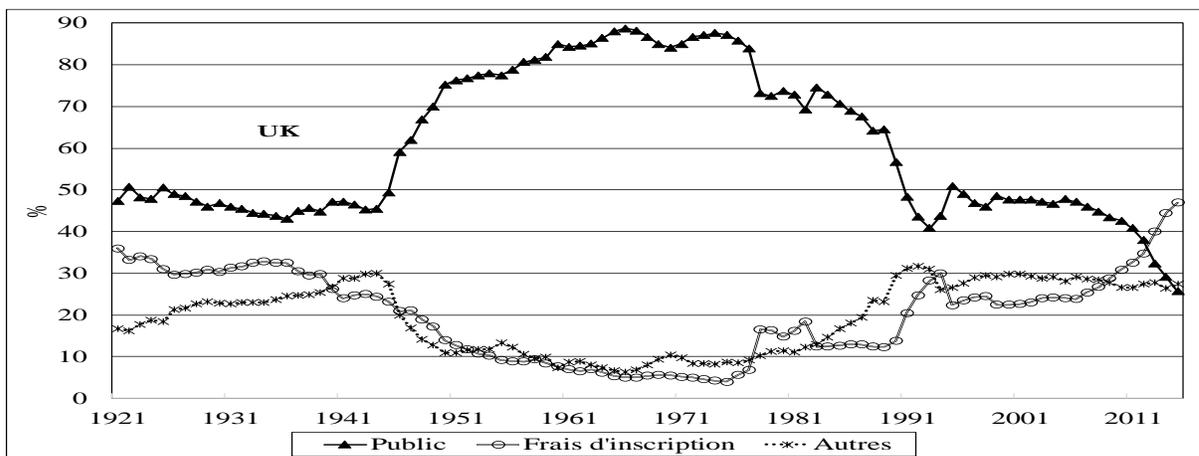
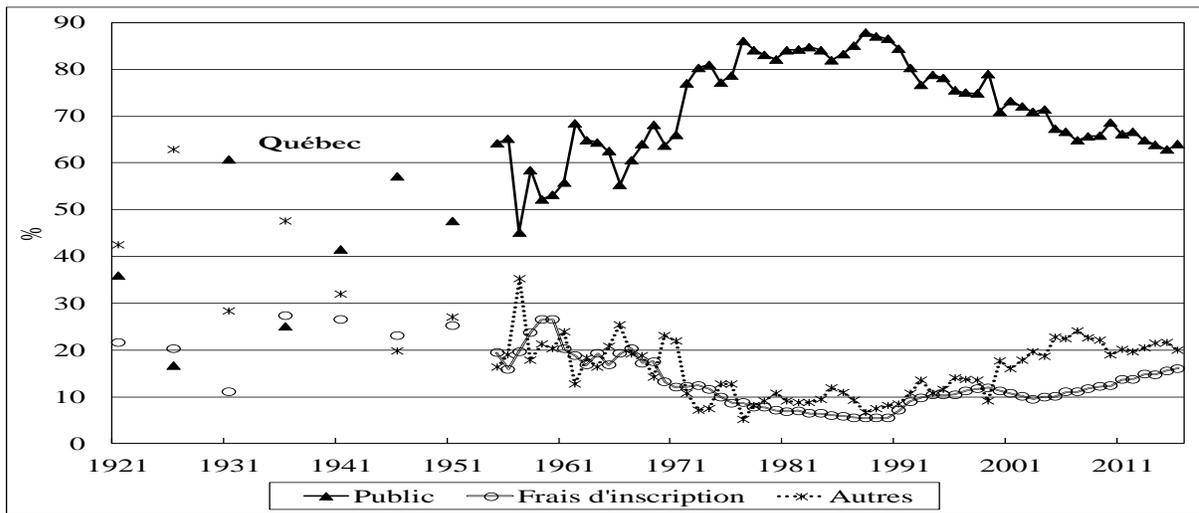
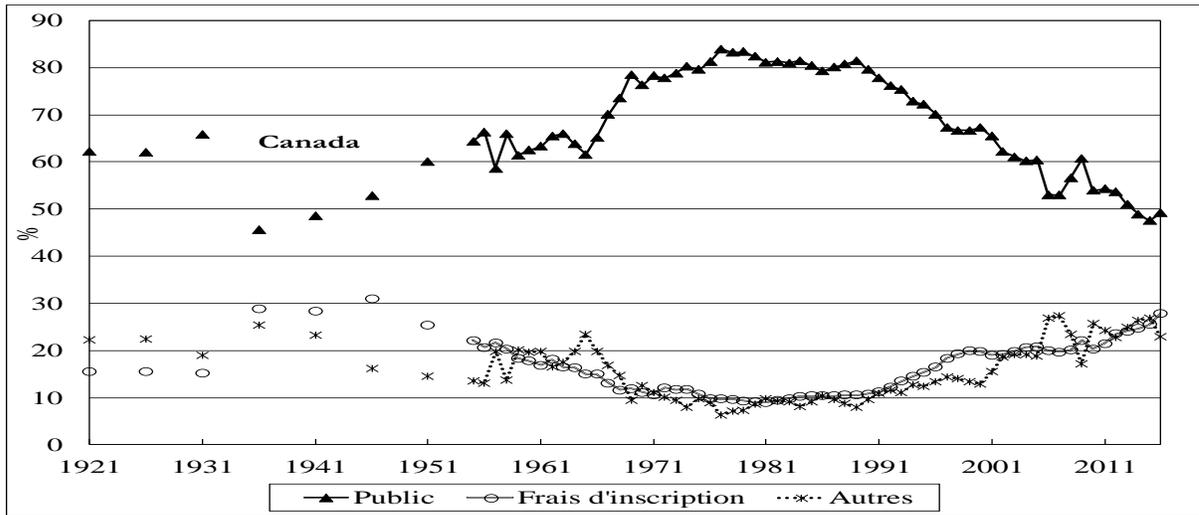
Le graphique 2 montre que cet effort financier coïncide avec l'expansion massive des effectifs, également le résultat d'un boom démographique et du mouvement de démocratisation reposant sur la féminisation des effectifs et, dans une moindre mesure, sur une intégration des catégories socioéconomiques moins favorisées (Carpentier, 2012). Le graphique montre que cet effort financier est aussi porteur d'un développement qualitatif. La phase d'expansion des années 1960 est en effet contemporaine d'une augmentation de la dépense par étudiant.

Graphique 2 : Effectifs et dépenses par étudiant des universités (Canada)



Le graphique 3 montre que c'est l'effort public qui a conduit à l'expansion du système. La part du financement public augmente de 50 % à plus de 80 % du début des années 1950 au début des années 1970 au Canada, au Québec et au Royaume-Uni.

Graphique 3. Structure du revenu des universités 1921-2016



Bien que ces graphiques se focalisent sur les universités, il est important de noter que cette période conduit au développement d'un secteur public d'institutions d'enseignement supérieur non universitaires. Par exemple, au Royaume-Uni, de nouvelles institutions publiques sont créées ou leurs effectifs sont augmentés avec une gouvernance spécifique, moins collégiale, telles que les *Polytechnics*. Au Québec, le réseau des cégeps est créé. Au niveau spatial, l'enseignement supérieur va devenir de plus en plus national car associé à la construction des États-providence. Les effets sur l'organisation des systèmes sont importants car ils sont *de facto* nationalisés ou dépendants du financement public.

Pour résumer, à la fin des années 1960, la massification de l'enseignement supérieur est motivée par une forte logique socioéconomique et par un solide effort public dirigé vers l'expansion des systèmes nationaux. Ce consensus va être remis en question par les crises sociales, économiques et politiques des années 1970 et 1980 qui vont contribuer directement et indirectement à modifier les logiques, les espaces et les contours de l'enseignement supérieur dans la plupart des pays.

4. Le conflit de logiques, la crise de massification et la remise en cause de l'enseignement supérieur comme bien public (1973-?)

La crise et son effet sur les ressources provoquent une désunion des logiques et des changements d'organisation des systèmes et de leurs institutions.

4.1 Désalignement des logiques

Le consensus autour de l'organisation de l'enseignement supérieur développé après la Seconde Guerre mondiale est remis en question par une série de transformations à l'intersection des logiques, des espaces et des contours : l'effet des crises des années 1970 et 1980 sur le déclin des États-providence, la fin de la guerre froide, l'accélération de la mondialisation, l'émergence de nouvelles puissances mondiales et l'apparition de nouvelles technologies.

La crise des années 1970 va déplacer le focus de la logique économique de l'enseignement supérieur en concurrençant ses objectifs traditionnels liés au capital humain par ceux de la rigueur fiscale et budgétaire. Ce changement d'orientation conduit à négliger les logiques non économiques de l'enseignement supérieur et à sous-estimer ses rendements sociaux. Ce que Callender (2014) définit comme un changement de la conception de la contribution sociale de l'enseignement supérieur va progressivement remettre en question l'idée de l'enseignement supérieur comme bien public (Marginson, 2011).

Ainsi, l'austérité entre en contradiction avec la massification provoquant des tensions croissantes entre financement, équité et qualité, exerçant une forte pression pour remodeler

les systèmes. Pour certains pays, la limitation des dépenses publiques signifie un ralentissement de l'expansion, une stratification accrue ou (et) des problèmes sérieux concernant la qualité. Dans de nombreux pays, l'austérité conduit au développement du nouveau management public dont l'applicabilité à l'éducation et les tensions qui en résultent entre responsabilité (au sens d'*accountability*) et autonomie professionnelle ont été fortement débattues.

Les graphiques 1 et 2 illustrent la réduction de l'effort financier au début des années 1970 au Canada et l'impact sur la dépense par étudiant jusqu'au début des années 2000. Le graphique 3 montre que cette réduction de l'effort financier absolu et relatif est attribuable au recul des ressources publiques. De 1970 à nos jours, la proportion des revenus des universités d'origine publique s'effondre de 90 % à 65 % au Québec et de 80 % à 60 % au Canada (l'essentiel de cette baisse s'observe à partir des années 1980 (Royaume-Uni) et des années 1990 (Canada, Québec) (graphique 3). Le repli passe de 90 % à 25 % au Royaume-Uni (bien que les prêts pour financer la hausse des frais de scolarité qui ont remplacé l'effort public soient garantis par l'État, donc ils représentent potentiellement des dépenses publiques différées en cas de non remboursement).

La deuxième phase de massification des années 1990 s'opère donc dans le cadre d'une nouvelle hiérarchisation des logiques basée sur un modèle financier différent basé sur le transfert de l'effort public vers l'effort privé. Si la croissance du financement privé qui explique la relance de la dépense par étudiant à la fin des années 1990 mise en évidence par le graphique 2 est une bonne nouvelle concernant l'effort déployé, elle peut être interprétée aussi comme étant problématique vis-à-vis de l'endettement privé (et non le déficit public). Ces inquiétudes sont récurrentes au Royaume-Uni et elles ont également été affirmées durant le Printemps érable de 2012 au Québec.

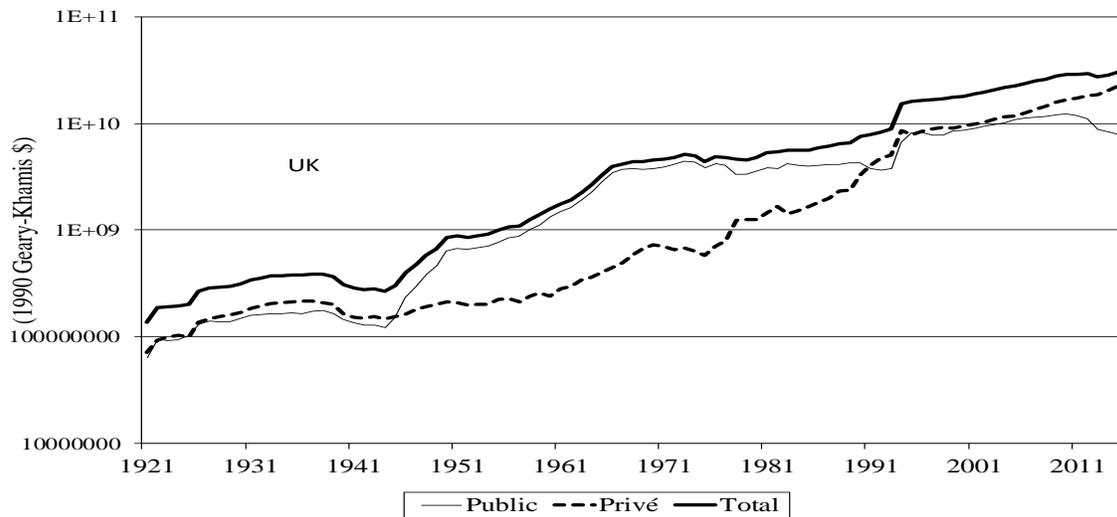
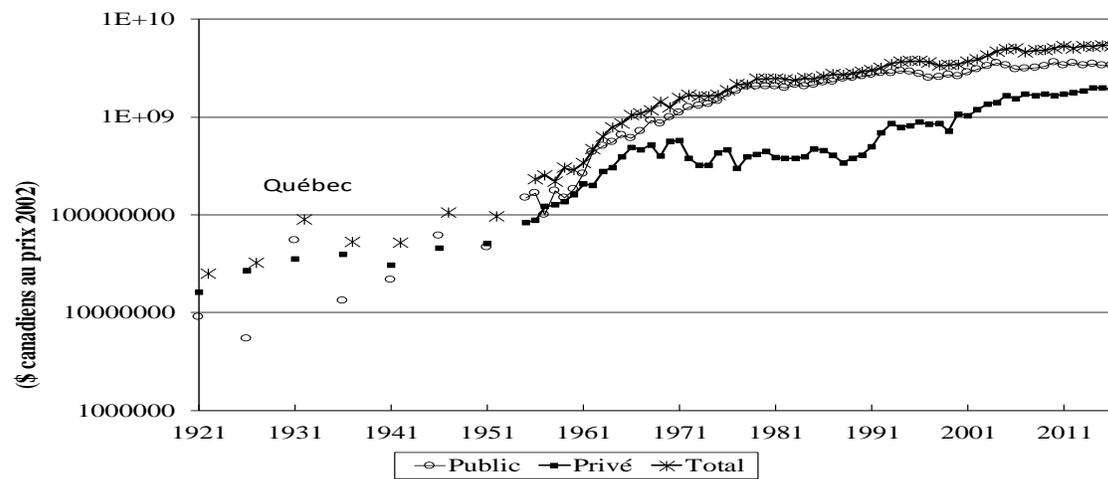
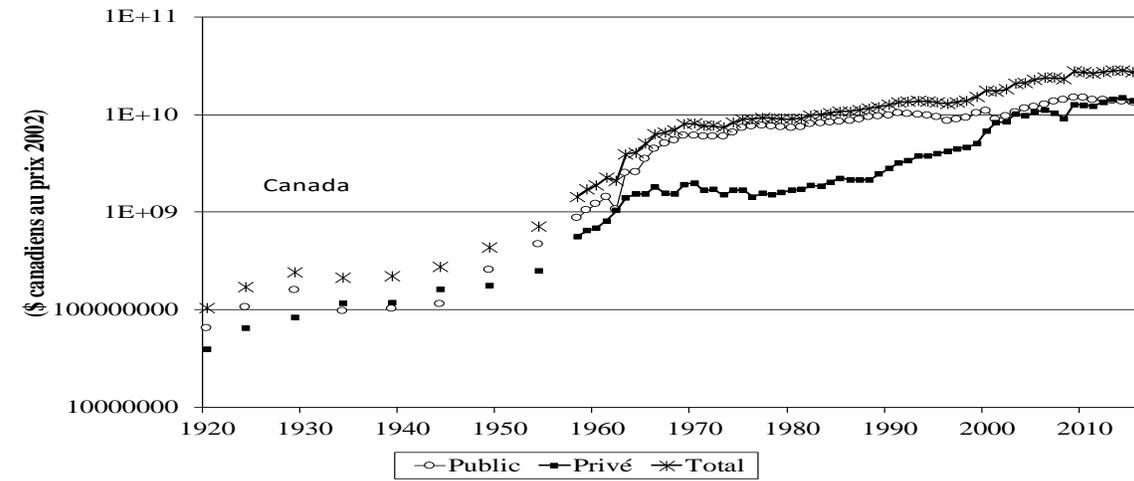
Ces débats soulèvent la question de la pertinence et de la soutenabilité de ces changements et l'impact sur les institutions et les systèmes d'enseignement supérieur. L'une des questions clés est de savoir si les revenus privés additionnels génèrent des ressources totales supplémentaires ou s'ils se substituent au financement public déclinant (Carpentier, 2012). D'autres questions portent sur l'effet des frais de scolarité sur l'accès et la participation ainsi que les imperfections du marché de l'enseignement supérieur et l'impact de la relation de commercialisation sur la relation pédagogique. Ces questions concernent le contour du système d'enseignement supérieur et s'appliquent également à l'émergence des institutions privées (avec ou sans but lucratif) et des enseignements à distance. Une question clé est de savoir si l'augmentation du financement privé et les nouveaux types de prestations reflètent une stratification des inégalités, une plus grande diversité qui peut inclure aussi des principes concernant la qualité. Des critiques sont formulées concernant la qualité des institutions et de leurs pratiques de gouvernance.

Les changements de logiques et la domination de l'économique sont aussi étroitement liés aux transformations de l'espace de l'enseignement supérieur : fin de la guerre froide, accélération d'une forme particulière de mondialisation caractérisée par la marchandisation et émergence de nouveaux acteurs (Chine, Inde, Brésil et la Russie). La dimension mondiale accélère (plutôt que crée) les transformations au niveau national à la fin des années 1970 de deux manières. Premièrement, l'accent mis sur la concurrence par la forme actuelle de la mondialisation économique, fondée sur le contrôle de la fiscalité, accroît la pression sur le financement public dans l'enseignement supérieur. Deuxièmement, Robertson (2018) montre comment l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de 1995 accélère la construction d'un marché mondial de l'enseignement supérieur, encourageant la marchandisation, la privatisation et la concurrence au sein des pays et entre eux. Les instruments de gouvernance mondiaux comme les classements, l'AGCS transforment la gouvernance vers la logique de compétition et de marchandisation (Charle, 2013) Dans le même temps, cette nouvelle gouvernance globale semble être davantage centrée sur les principes de financement et d'organisation que sur les principes d'équité et de qualité. Dans ce contexte, peut-on imaginer qu'il y aurait un espace libre pour un rôle accru de l'UNESCO (Lebeau et Sall, 2011) ?

4.2. Le danger du passage du partage des coûts à la substitution public-privée : réactiver l'effort public

Le graphique 4 met en avant une stagnation des ressources publiques durant les années 1980 jusqu'à la seconde phase de massification des années 1990, soulevant des tensions (non résolues) entre l'espace, les logiques et les contours de l'enseignement supérieur. Les revenus privés augmentent et redressent la dépense par étudiant mais posent également des problèmes d'accès et d'endettement. Le graphique montre un risque de passage du partage de coûts vers cette substitution. Ceci veut dire que les ressources privées ne sont pas additionnelles et ne génèrent pas plus de ressources susceptibles d'améliorer l'équité ou la qualité. C'est particulièrement le cas au Royaume-Uni où la crise de 2008 a provoqué la transition vers la substitution public / privée (Carpentier, 2012).

Graphique 4 : Revenus Publics, privés et totaux de l'enseignement supérieur 1920-2016



Une question clé posée par la substitution est de savoir comment le bien public de l'enseignement supérieur peut être activé sans effort public financier ? A l'inverse, l'effort public est la condition pour relever trois défis que notre analyse historique révèle. La gouvernance peut contribuer à cela.

1^{er} défi : Réalignement des logiques

La perspective historique montre que les logiques politique, culturelle, sociale et économique ont toujours été présentes et met en évidence des changements récurrents concernant leurs connections et leur hiérarchie. La logique économique remonte au commencement de l'université avec la professionnalisation. Cette dimension recule avant de prendre un nouvel essor avec la seconde révolution industrielle, avant de devenir le moteur clé de la massification de l'enseignement supérieur de l'après Seconde Guerre mondiale. Ces logiques sont en compétition, mais elles restent alignées après 1914 reflétant la multi-dimensionnalité de l'enseignement supérieur. La domination croissante de la logique financière depuis les années 1980 et l'affaiblissement des logiques culturelles, politiques et sociales posent problème. La résolution des crises politiques, socioéconomiques et environnementales dépend du rééquilibrage de ces logiques (Unterhalter et Carpentier, 2010). Quelle gouvernance pour unifier ces logiques ?

2^e défi : Aligner plutôt qu'opposer les espaces de l'enseignement supérieur

La gouvernance de l'enseignement supérieur a toujours été transformée par les connections et par les tensions entre le global, le national et le local. Les universités sont dès leur création des institutions locales à vocation internationale avant de devenir des instruments des États-nations. Le renforcement de la dimension internationale et de nouvelles pratiques globales questionnent l'équilibre entre les espaces de l'enseignement supérieur. L'espace global peut être une chance à condition qu'il transcende la seule logique économique de la globalisation contemporaine. Quelle gouvernance pour réconcilier les espaces ? Les défis nationaux et locaux en termes d'économie, d'équité, de démocratie, de santé et d'environnement requièrent des réponses globales (Unterhalter et Carpentier, 2010).

3^e défi : Affûter les contours : réduire les tensions entre expansion, démocratisation et différenciation

Le consensus politique et les choix financiers et de gouvernance sont déterminants à assurer que la différenciation institutionnelle dynamise la diversité plutôt que ne favorise les inégalités. Ceci peut être relié aux questions des inégalités et à leur responsabilité dans la crise de 2008 et sa résolution (Piketty, 2014). Quelle gouvernance pour un système plus équilibré ? Shattock (2002) différencie et plaide pour un équilibre entre ce qui pourrait être

décrit comme le modèle corporatif de gouvernance et le style consensuel (académique) qui était la norme dans les universités (sinon dans l'enseignement supérieur) dans les années 1970.

Bibliographie

Anderson, R. D. (1992). *Universities and elites in Britain since 1800*. London: Macmillan.

Broucker, B., De Wit, K. et Verhoeven, J. C. (2017), Higher Education Research: Looking Beyond New Public Management, dans J. Huisman et M. Tight (dir.). *Theory and Method in Higher Education Research, Volume 3*, Bingley: Emerald Publishing Limited, p.21 – 38.

Callender (2014). « Student numbers and funding: Does Robbins add up? », *Higher Education Quarterly*, vol. 68, n° 2, p. 164-186.

Carpentier, V. (2004) *Historical statistics on the funding and development of the UK university system, 1920–2002*. UK Data Archives.

Carpentier, V. (2012). « Public-private substitution in higher Education: Has cost-sharing gone too far? », *Higher Education Quarterly*, vol. 66, n° 4, p. 363–390.

Carpentier, V. (2018) *Expansion and differentiation in higher education: the historical trajectories of the UK, the USA and France*. Centre for Global Higher Education Working Papers, n° 33, London: UCL Institute of Education.

Charle, C. (2013) « Jalons pour une histoire transnationale des universités », *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique*, vol. 121, p.21-42.

Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*, Berkeley: University of California Press.

Cobban, A.B. (1975). *The Medieval universities*. London: Methuen and Co.

Cowen, R. (2009). « The transfer, translation and transformation of educational processes: And their shape shifting? », *Comparative Education*, 45(3), 315–327.

de Ridder-Symoens, H. (1992). *A History of the university in Europe. Volume I: Universities in the Middle Ages*. Cambridge: Cambridge University Press.

Di Simone, M. R. (1996) « Admission », dans H. de Ridder-Symoens (dir.), *A History of the University in Europe: Vol. 2. Universities in early modern Europe (1500–1800)*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996), p. 285-325

Doray, P. et P. Pelletier (1999). « Les politiques publiques et l'université: quelques points de repère historiques (1960-1998) », dans P. Beaulieu et D. Bertrand (dir.), *L'État québécois et les universités: acteurs et enjeux*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p. 35-67.

Enders, J. & Westerheijden, D.F (2014), «The Dutch way of new public management: a critical perspective on quality assurance in higher education », *Policy and Society*, vol. 33, n° 3, p. 189-198.

Eurydice (2008) La gouvernance de l'enseignement supérieur en Europe, Eurydice. http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/091FR.pdf

Geuna, A. (1998). « The Internationalisation of European universities: A Return to medieval roots », *Minerva*, vol. 36, n° 3, p. 253-270.

Harris, R. S. (1976). *A history of higher education in Canada: 1663-1976*. Toronto: University of Toronto Press.

Huisman J. et Vught. F.A. van. (2009). « Diversity in European higher education: Historical Trends and Current Policies », dans F. van Vught (dir.), *Mapping the higher education landscape. Higher education dynamics*. Dordrecht: Springer, p. 17-38

Lazzeretti, L., & Tavoletti, E. (2006). « Governance shifts in higher education: A cross-national comparison », *European Educational Research Journal*, vol. 5, n° 1, p. 18–37.

Lebeau, Y., Sall, E. (2011) « Global Institutions, Higher Education and Development », dans R. King, S. Marginson et R. Naidoo (dir.) *A Handbook on Globalization and Higher Education*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 129-147.

Lowe, R. and Yasuhara (2017). *The origins of higher learning: Knowledge networks and the early development of universities*. London: Routledge.

Marczewski, J. (1961). « Histoire quantitative, buts et méthodes », *Cahiers de l'Institut de Sciences Economiques Appliquées*, Série A.F., vol. 15, p. 3–54.

Marginson, S. et Rhoades, G. (2002). « Beyond national states, markets, and systems of higher education: A glonacal agency heuristic », *Higher Education*, n° 43, p. 281–309.

Marginson, S. (2011) « Higher education and public good », *Higher Education Quarterly*, vol. 65, p. 411-433.

McCowan, T. (2015). « Three Dimensions of Equity of Access to Higher Education », *Compare*, vol. 46, n° 4, p. 645-665.

Musselin, C. (2017). *La grande course des universités Paris: SciencesPo Les presses*

Tapper, T. and D. Palfreyman. (2014). *Reshaping the university: The rise of the regulated market in higher education* (Oxford: Oxford University Press)

OCDE (2003) *Analyse des politiques d'éducation*, Paris: OCDE.

Perkin, H. (2006). « History of Universities ». dans J. J. F. Forest et P. G. Altbach (dir.), *International Handbook of Higher Education*, Dordrecht: Springer, p. 159-205.

Piketty, T. (2014). *Capital in the 21st Century*. Cambridge MA: Harvard University Press.

Rashdall, H. (1936). *The Universities of Europe in the Middle Ages*, eds. Powicke, F. M. and Emden, A. B. Oxford: Oxford University Press.

Robertson, S. L. (2018) « Crisis, Critique, and the Contemporary University: Reinventing the Future », in S. Wright and C. Shore (Eds), *Death of the Public University*. New York: Berghahn Books, p. 312-332.

Scott, p. (2016). « New Languages and Landscapes », dans P. Scott, J. Gallacher et G. Parry (dir.), *New Languages and Landscapes of Higher Education*, Oxford: Oxford University Press.

Shattock, M. (2003). « Re-balancing modern concepts of University governance », *Higher Education Quarterly*, vol. 56, n° 3, p. 235–244.

Unterhalter, E. and Carpentier, V. (dir) (2010). *Global Inequalities and Higher Education*. Houndmills: Palgrave MacMillan.

Verger, J. (1992). « Patterns », dans W. Rüegg (dir.), *A history of the University in Europe: Vol. 1. Universities in the Middle Ages*, Cambridge: CUP, 35–76.