

Valeurs universitaires, gestion des établissements et politiques publiques

par

David Ward

American Council on Education, États-Unis

Si les impacts sur l'enseignement supérieur des politiques et des revenus liés au marché ne sont pas uniformes, la mondialisation a toutefois exposé la plupart des établissements à de nouvelles pressions. Les modèles de financement public élaborés il y a 50 ans ont sous-estimé le coût total de l'enseignement supérieur de masse en tant que droit pour tous, tandis que la quantité des ressources nécessaires pour maintenir une université de recherche polyvalente exige, pour la majorité des établissements, un équilibre plus nuancé entre recherche et enseignement. Ces mêmes pressions menacent l'accès équitable si l'augmentation des frais de scolarité n'est pas compensée en totalité par une aide financière adaptée et fondée sur les besoins, alors même qu'en l'absence de pressions sur les frais de scolarité, l'accroissement de la participation non consolidée des étudiants nuit à la qualité de l'enseignement supérieur. Dans ce contexte, la hausse des besoins en financement est souvent justifiée par des objectifs utilitaires affectant les ambitions de la recherche et de la mission professorale et corrompant l'équilibre de l'évolution des programmes d'études. En revanche, l'élargissement de la gamme de sources de revenus disponibles engendre des occasions pour les établissements de fixer des priorités plus créatives et moins réglementées. Les impacts potentiels des intérêts privés sur l'enseignement supérieur sont bien connus mais une dépendance au financement par l'État – dépendance souvent singulière et témoignant d'une certaine vulnérabilité politique – peut être à même de détourner les valeurs universitaires. Au moment où les établissements d'enseignement supérieur clarifient leurs valeurs afin de faire front aux pressions mondiales pour fournir un enseignement supérieur de masse et pour satisfaire les besoins de l'économie du savoir, ils doivent également remplir leur rôle de pôles d'imagination, d'innovation, de débat, de scepticisme et de questionnement. Ces valeurs sont elles aussi essentielles à l'heure où les décideurs de l'enseignement supérieur cherchent à se confronter aux évolutions qu'ils doivent eux-mêmes instaurer dans leurs établissements.

Les débats sur les évolutions récentes dans la gestion et l'organisation de l'enseignement supérieur reflètent souvent les inquiétudes concernant la perte – ou du moins l'érosion – de traditions académiques établies depuis longtemps et qui, pour certaines, portent encore l'empreinte des origines médiévales de l'université. Mille ans d'évolution ont vu l'institution originale revêtir de nombreuses formes pour s'adapter aux différentes époques et aux différentes cultures nationales. Mais la mondialisation a transformé l'université – comme à peu près tout dans le monde – de façon totalement inédite. Après des siècles de traditions nationales d'enseignement supérieur largement divergentes et de politiques nationales d'éducation résolument distinctes, la mondialisation a créé des conditions favorables à une plus forte convergence de l'évolution de l'enseignement supérieur entre les différents pays. L'augmentation rapide du nombre des étudiants internationaux titulaires de diplômes de plus d'un pays, l'internationalisation de la recherche disciplinaire et l'emploi de la langue anglaise comme support principal du discours scientifique sont autant de sources de convergence.

La réforme de l'enseignement supérieur dans le monde semble bel et bien être en butte à des problèmes communs, en plus de ceux propres à chaque organisation nationale. L'augmentation des dépenses publiques dans l'enseignement supérieur s'est accompagnée d'exigences de transparence et d'efficacité. Répondre à ces exigences a nécessité une gestion plus active de l'administration des universités et accru la pression sur ces dernières pour qu'elles trouvent d'autres sources de revenus que les fonds publics. Ces pressions entrent parfois en conflit avec les valeurs académiques qui ont inspiré et soutenu l'université à travers son histoire, telles que la liberté de penser, l'honnêteté intellectuelle, la droiture morale, l'intégrité éthique, ainsi qu'un engagement à garantir un accès équitable et à répondre aux problématiques sociales. Bien que l'université n'ait pas toujours été fidèle à ces valeurs et à ces engagements, ils demeurent le socle de l'identité de l'enseignement supérieur et les établissements doivent être attentifs à toutes les formes de pression susceptibles d'en entamer l'influence. Par ailleurs, dès lors que des motivations purement utilitaristes guident les programmes d'enseignement et les recherches, les exigences de résultats étroitement interprétés associées à l'origine commerciale des nouveaux revenus peuvent faire naître des intérêts susceptibles de pervertir les missions fondamentales des établissements d'enseignement supérieur.

Il existe naturellement d'importantes différences dans l'histoire et les pratiques de l'enseignement supérieur national, notamment au niveau du rôle de l'État dans son financement et sa supervision. En Europe et, à divers degrés, ailleurs dans le monde, les politiques publiques continuent de rendre possible l'accès gratuit ou à très faible coût à l'enseignement supérieur et les priorités en matière de financement en sont naturellement établies en concertation avec les organismes publics. Par conséquent, les politiques publiques libérales ont plus de poids que l'augmentation des revenus non publics et commerciaux dans la plupart des régions du monde. Aux États-Unis, la très forte individuation de la mission dans l'enseignement supérieur découle en partie de la variété des multiples sources de revenu des différents types d'établissement. Cette diversité institutionnelle existait bien avant l'augmentation rapide des revenus d'origine commerciale dans le secteur public de l'enseignement supérieur, mais le degré et le type d'individuation de la mission a effectivement exposé le système des États-Unis- à une plus grande pénétration des mécanismes du marché. En fait, l'individuation de la mission est elle-même une réponse aux politiques libérales des gouvernements, aux politiques entrepreneuriales des établissements et, au bout du compte, à la sélection opérée par la prise de décision des étudiants.

Malgré ces différences, les systèmes d'enseignement supérieur du monde entier sont appelés à former davantage d'étudiants, à leur apporter plus de soutien, à répondre aux besoins de main-d'œuvre, à résoudre des problèmes sociaux, scientifiques et techniques, et tout cela mieux, plus efficacement et dans des établissements et un environnement physiques concrets adaptés à la tâche. Cette tâche, qui ne cesse de s'amplifier, concerne de plus en plus d'étudiants adultes saisissant les opportunités mais aussi se pliant aux nécessités de l'éducation tout au long de la vie. Malgré des variations entre les situations démographiques, en particulier dans la composition des flux d'immigration, la demande d'enseignement supérieur s'inscrit dans un contexte global d'expansion continue.

Pour supporter le coût réel de la démocratisation de l'enseignement supérieur et répondre aux exigences de l'économie du savoir en matière de recherche, les établissements sont appelés à utiliser plus efficacement leurs ressources publiques et à se procurer, par leurs propres activités, une partie des fonds dont ils ont besoin pour servir une population étudiante toujours plus nombreuse et diversifiée. Les établissements d'enseignement supérieur traditionnels, financés par les fonds publics ou des dotations ou les deux, disposaient d'une base financière qui les a longtemps mis à l'abri des exigences du marché. Toutefois, avec la diminution de l'aide publique (par rapport aux besoins globaux), les revenus commerciaux en sont venus à constituer une part de plus en plus importante des fonds d'exploitation et d'investissement.

Jusque récemment, l'enseignement supérieur ne servait que les élites sociales. Plus tard, les universités ont intégré un ordre social méritocratique dans lequel un pourcentage extrêmement faible des étudiants potentiels y étaient éduqués pour aller rejoindre les rangs d'une nouvelle élite. Puis la démocratisation des systèmes d'enseignement supérieur, reposant sur une vision plus égalitaire des buts de l'université, a entraîné de nombreux conflits sur la compatibilité de l'accès et de la qualité. Cette démocratisation soulève naturellement des questions de capacité d'accueil, de qualité et de croissance exponentielle de l'aide financière aux étudiants. En l'absence de toute diminution importante des coûts unitaires, l'élargissement de l'accès a de loin dépassé les coûts anticipés.

La charge financière supplémentaire liée à la démocratisation était supportée en partie par les gouvernements, nationaux ou locaux dans les États fédéraux. Mais l'ampleur des besoins en matière de soutien institutionnel et d'aide financière aux étudiants dépassant de loin les capacités des États individuels, des autorités locales ou du patrimoine des institutions, les gouvernements fédéraux se sont engagés à répondre aux besoins financiers des étudiants dans les établissements publics et, aux États-Unis, privés. Cet engagement a suscité le discours politique sur les frais de scolarité et le coût grandissant de l'enseignement supérieur au niveau national, où il est devenu un objet de débat fiscal. De plus en plus, les gouvernements remettent en cause leur obligation et sont réticents à supporter le coût réel de l'accès élargi à l'enseignement supérieur et encouragent en même temps les établissements d'enseignement supérieur à chercher ailleurs d'autres sources de revenus.

Le débat sur les frais de scolarité

Les nouvelles sources de revenus les plus immédiates et les plus évidentes sont les droits d'inscription et les frais de scolarité. Ces derniers peuvent être perçus comme une participation financière légitime au coût de l'enseignement supérieur si l'on estime que les avantages qui en découlent sont à la fois publics et privés. Les frais de scolarité dans les établissements publics sont faibles ou nuls, mais une fois que le paiement de ces frais devient une source importante de revenus, l'enseignement supérieur s'engage dans un calcul très différent de celui qui prend pour base exclusive l'aide publique.

Le niveau des frais de scolarité est fixé en partie sur la base de conditions liées au marché. Par exemple, les frais peuvent être fixés à des niveaux différents pour différents cursus et diplômes. Les cursus professionnels diplômants fixent leurs frais de scolarité en fonction des avantages privés à venir que l'étudiant peut en attendre et de la volonté des employeurs à payer le coût réel de la formation d'employés actuels ou futurs. Les nouveaux cursus peuvent fixer des frais de scolarité à des niveaux inférieurs tandis que des cursus prestigieux

solidement établis peuvent les fixer à des niveaux que le marché soutiendra. Certains programmes de formation professionnelle ou continue peuvent se positionner explicitement comme des programmes à but lucratif d'une université donnée, l'excédent de revenu généré pouvant alors rendre ces programmes indépendants des fonds publics et parfois de l'université elle-même. Le problème politique que posent ces programmes est celui de déterminer dans quelle mesure il est possible de rediriger une partie des revenus sous forme de subvention vers d'autres départements de l'université moins bien cotés sur le marché.

Les autorités politiques peuvent aussi fixer les frais de scolarité à un niveau assez faible pour les citoyens de l'État, mais exiger les prix du marché pour les citoyens des autres États et les ressortissants d'autres pays. Les étudiants internationaux ont pendant longtemps été subventionnés, peut-être à titre de source d'influence culturelle future, mais les étudiants étrangers font aujourd'hui partie d'un marché international complexe de l'enseignement supérieur. Les étudiants internationaux sont clairement devenus, pour certains établissements, une source de revenus et certains établissements aux États-Unis vont jusqu'à facturer aux étudiants non ressortissants des frais de scolarité élevés pour les quatre premières années d'enseignement supérieur afin de subventionner la scolarité des étudiants ressortissants dans ces mêmes quatre premières années d'études.

Les sources d'aide financière publiques et institutionnelles ont atténué certaines des conséquences néfastes d'une approche purement libérale de la question des frais de scolarité, mais ces stratégies d'utilisation des étudiants pour subventionner l'élargissement de l'accès des moins riches procèdent elles-mêmes d'un esprit de concurrence grandissant qui gagne les universités. La manipulation des frais de scolarité et de l'aide financière est clairement l'un des moyens les plus immédiatement à sa portée par lesquels l'enseignement supérieur aux États-Unis a réagi à l'influence du marché et tempéré cette dernière. Alors que des efforts sont déployés pour faire face à un mouvement apparemment irréversible de substitution des frais de scolarité aux revenus d'origine publique, l'équilibre entre l'aide financière déterminée en fonction des besoins et celle déterminée en fonction du mérite est désormais devenu une question de débat public majeur aux États-Unis.

L'enseignement supérieur : bien privé ou bien public?

L'augmentation des frais de scolarité a aussi accru la distinction entre les avantages privés et les avantages publics conférés par l'enseignement supérieur. Alors qu'une proportion croissante de la charge financière de l'enseignement supérieur est désormais supportée par les étudiants et leur famille, on présume que l'enseignement supérieur est un avantage privé débouchant sur toute une

vie de gains plus élevés. Ce raisonnement fait fi de cette valeur solidement défendue par les universités selon laquelle elles éduquent des citoyens qui servent la société en leur qualité d'individu autant que par leur compétence professionnelle. Les universités ne souhaitent pas se renvoyer à elles-mêmes l'image d'un simple instrument de formation de la main-d'œuvre. Par le truchement de leurs programmes, elles servent la cité et donnent leur tonalité culturelle et sociétale au pays et au monde, de même qu'elles servent les aspirations économiques des individus et les besoins du marché du travail.

Néanmoins, la tentation existe pour les établissements financés par les fonds publics de défendre leur cause principalement sur la base des besoins purement instrumentaux auxquels ils répondent en formant des professionnels et en créant de nouveaux savoirs qui alimentent le développement et la concurrence économiques. Ceux qui tiennent les cordons de la bourse sont souvent plus sensibles aux arguments en faveur de la compétitivité nationale qu'à ceux défendant le rôle de l'enseignement supérieur dans la promotion du bien-être de la société civile et la transmission de l'héritage culturel du pays et du monde. Mais fonder l'aide financière de l'État sur une exagération du rôle de l'enseignement supérieur dans la défense des intérêts concurrentiels nationaux pourrait bien saper les valeurs fondamentales de l'éducation et pervertir sa mission tout aussi facilement que la quête de nouveaux revenus. Tant que tous les établissements dépendront, plus ou moins fortement, de l'aide publique, ils devront maintenir leur engagement envers les besoins nationaux. Mais ils doivent prendre soin de définir ces besoins de telle manière qu'ils ne tordent pas le bras à leur but premier, qui est de rester les critiques objectifs et parfois sceptiques de la société au sens large et peut-être plus directement de certains segments particuliers de cette société.

L'incidence des revenus privés

Si l'évolution des conditions d'octroi de l'aide publique met la mission de l'éducation et ses valeurs fondamentales à l'épreuve, une influence encore plus grande est attribuée au développement des sources privées de revenus. En fait, cette influence varie avec le type de financement privé. Les donations philanthropiques, qui sont la première source de dotation institutionnelle, ont accru la flexibilité et renforcé l'indépendance des universités. Parfois, certaines donations d'origine privée peuvent ne pas répondre aux besoins ou être conformes aux valeurs d'un établissement et entraînent des conflits indésirables, mais la plupart des financements privés se font dans le cadre des priorités définies dans un plan stratégique. Des programmes insuffisamment financés peuvent même bénéficier d'une réaffectation des ressources rendue possible par l'importance des financements privés dans d'autres secteurs. Depuis que les frais de scolarité ont augmenté dans les universités publiques et que les coûts de la recherche ne sont plus intégralement supportés par l'assiette

fiscale locale, les ressources issues de la philanthropie privée ne sont plus l'apanage des établissements privés. Avant 1980, à peu près, les campagnes explicites de sollicitation de fonds auprès des anciens étudiants étaient chose assez rare dans les établissements publics. Plus récemment, la diminution du taux de croissance des investissements publics – sinon le déclin absolu de ces derniers – a rendu les dotations philanthropiques d'origine privée indispensables à la viabilité de l'enseignement supérieur public aux États-Unis.

Malheureusement, la philanthropie privée, qui est aussi largement celle des anciens élèves de l'établissement concerné par les donations, n'est une importante source de revenus que pour un nombre relativement restreint d'universités de recherche polyvalentes reconnues et établies de longue date et plus particulièrement d'un nombre encore plus restreint d'établissements d'élite. Ces établissements profitent aussi, bien qu'avec une plus faible prévisibilité, des revenus de la propriété intellectuelle (notamment des brevets) ainsi que de revenus issus de biens immobiliers. Sous de nombreux aspects, c'est la gestion de ce patrimoine plutôt que la sollicitation de donations privées qui a exposé l'enseignement supérieur aux vicissitudes des marchés financiers et des rendements concurrentiels.

Cette réussite, toutefois, a suscité l'espoir irréalisable que tous les établissements seraient en mesure, quoique à des degrés divers, de se constituer un patrimoine. Le rapport coût-avantages d'une vaste collecte de fonds pour les plus petits établissements implantés régionalement est une question qui demande clairement à être très soigneusement examinée, alors que l'ampleur même de certaines dotations peut entraîner des réactions publiques négatives si elles ne sont pas employées avec prudence. Si la concentration des richesses par quelques établissements d'élite s'accompagne de l'appauvrissement relatif du reste du système d'enseignement supérieur aux États-Unis, des questions seront certainement posées sur les politiques fiscales préférentielles qui rendent les donations privées si attrayantes pour les donateurs.

Aux États-Unis le financement par les entreprises continue de n'entrer que pour une part relativement faible dans l'augmentation des nouveaux revenus. Ce type de financement prend souvent la forme d'un partenariat visant à financer des projets de recherche spécifiques présentant un intérêt direct pour le bailleur de fonds. Ces subventions, naturellement, posent des problèmes éthiques autrement plus sérieux que la philanthropie privée. En particulier, les questions de publication et de propriété des résultats de la recherche posent des problèmes dont la résolution appelle la formulation de principes directeurs clairs. Un problème éthique encore plus flagrant que pose le financement par les entreprises est la possibilité trop souvent concrétisée qu'ont les entreprises de censurer les résultats de recherches contraires à leurs intérêts. En effet, la plupart des donations d'entreprise et des partenariats se traduisent généralement par un investissement dans un projet spécifique et

constituent rarement des sources de revenus à long terme, alors qu'une large part des donations d'origine privée et des revenus des brevets sont habituellement investis patrimoniallement en prévision des besoins futurs.

Les pressions de type commercial exercées par le secteur public et le secteur privé peuvent aussi constituer une incitation à s'écarter des valeurs fondamentales et des missions premières, de la façon la plus directe et la plus immédiate en provoquant un changement dans les motivations pour la recherches et la manière dont celle-ci est menée. La recherche scientifique guidée par la curiosité et le hasard heureux risque de céder le pas à la poursuite d'objectifs utilitaires étroitement perçus et à un besoin impératif de résultats immédiatement applicables. Cette crainte présuppose qu'il existe une coupure nette plutôt qu'un continuum entre la recherche pure et la recherche appliquée et qu'il est moins probable que des recherches sur des projets spécifiques soient financés par des fonds publics que par des fonds privés. En fait, la question fondamentale qui se pose est celle du degré de liberté dont les chercheurs disposent pour suivre leur instinct créateur ou même la logique de leurs résultats. Dans de telles circonstances, le patrimoine d'une université pourrait bien être la moins contraignante des sources de financement de la créativité scientifique individuelle.

Cette pression supposée en faveur d'une approche utilitariste de l'enseignement supérieur transparait aussi dans l'expansion de l'enseignement professionnel, même au niveau du premier cycle. Les cursus proposés dans le cadre de ces programmes sont conçus pour répondre à des besoins professionnels et peuvent négliger au passage un engagement éducationnel au sens large visant à encourager la participation civique, à dispenser des connaissances générales du passé, d'autres lieux et d'autres cultures et à développer des esprits curieux et inquisiteurs. Naturellement, ce rétrécissement est aussi lié à l'intense spécialisation de certains cursus diplômants dans certaines disciplines, voire même sous-disciplines. De nombreux points de vue, les changements imputés à l'augmentation des revenus commerciaux sont aussi le résultat d'une poursuite presque continue de la division intellectuelle du travail au cours du siècle écoulé et d'une absence de consensus sur la place et le rôle naturels de l'enseignement général dans les programmes d'enseignement supérieur.

Les effets sur la gestion et la gouvernance

C'est peut-être au niveau de la gestion et de la gouvernance des établissements que les pressions exercées par l'augmentation des revenus commerciaux ont été le plus fortement ressenties. Au cours des deux dernières décennies, la gestion interne des universités américaines est devenue ultra spécialisée et segmentée, compliquant d'autant la tâche de leur direction. Les

nouveaux revenus ont nécessité d'avoir recours à une gestion professionnelle et de prêter une attention correspondante au talent d'encadrement et de direction des hauts responsables universitaires. Le budget de la plupart des grands établissements est désormais géré par des professionnels, tout comme leur patrimoine est entre les mains d'investisseurs professionnels. Les ressources humaines, les relations publiques et les équipements sont gérés par des professionnels formés en la matière. La gestion institutionnelle a depuis longtemps cessé d'être le domaine réservé des membres du corps professoral avec un don pour la gestion.

Ce niveau de gestion professionnelle est souvent perçu comme présentant une menace pour les formes établies de gouvernance de l'université. La gouvernance universitaire traditionnelle est considérée comme trop lente, manquant d'expertise et de dynamisme et sa sphère d'influence passe par l'intermédiaire d'une gestion professionnelle. Cette question porte en soi les germes d'une redéfinition du rôle des enseignants. Ils forment la guilde autour de laquelle s'est construite l'université. Même s'ils s'inquiètent de l'influence grandissante des administrateurs professionnels, ils bénéficient eux-mêmes de l'assistance d'une kyrielle d'adjoints spécialisés, dont certains n'obtiendront jamais le statut de professionnel. Ce prétendu « prolétariat » représente les éléments en voie de syndicalisation croissante des enseignants non titulaires aux États-Unis, qu'ils soient des assistants diplômés ou des chargés de cours contractuels ne bénéficiant d'aucun des privilèges associés au statut de titulaire. Les revenus commerciaux ont certainement accentué cette tendance à s'appuyer sur des enseignants non titulaires et du personnel de renfort, entraînant une perte correspondante de cohérence interne.

Les possibilités offertes par les nouveaux revenus

Même si nous devons avoir conscience de l'influence négative des revenus commerciaux, nous devrions aussi en soupeser les potentialités. Si la diminution de l'aide publique s'accompagne d'une moindre régulation, cela peut se traduire par une flexibilité et une rapidité accrues dans la prise de décision et une baisse des coûts liés aux exigences administratives de transmission des informations (*reporting*). L'association étroite de l'enseignement supérieur et des organismes publics a aussi engendré tout un ensemble complexe de procédures bureaucratiques. Les changements qui ont simplifié cette relation ont aussi permis aux établissements d'être plus réceptifs et plus vifs, notamment en matière de recrutement des enseignants et d'amélioration des installations de recherche.

Si les frais de scolarité sont, soit une conséquence inévitable de la diminution de l'aide de l'État, soit une tentative délibérée pour attribuer des avantages privés à l'enseignement supérieur, alors il est possible d'en faire

une politique de redistribution sociale. Le passage d'un niveau bas à un niveau modéré des frais de scolarité associé à des politiques d'aide financière en fonction des besoins solidement financées pourrait effectivement entraîner une affectation plus équitable des dépenses de l'enseignement supérieur. Au niveau institutionnel et au niveau des systèmes d'enseignement supérieur, les étudiants issus de milieux à revenus modestes sont sous-représentés et il existe de plus fortes probabilités qu'un étudiant moyen issu d'un milieu aisé entre à l'université qu'un étudiant doué issu d'un milieu pauvre. Selon le caractère plus ou moins progressif de la taxation des revenus et de la fortune, des frais de scolarité trop bas peuvent constituer en fait une subvention massive des contribuables les plus modestes en faveur de ceux qui auraient les moyens de payer des frais de scolarité plus élevés.

Souvent nous sous-estimons également les possibilités qui s'offrent, grâce aux politiques libérales et aux revenus qui les accompagnent, de desserrer l'emprise de l'organisation disciplinaire et par départements sur les programmes d'études et l'instruction proprement dite. La division intellectuelle du travail dans la plupart des établissements aux États-Unis remonte à la fin du XIX^e siècle. Au XX^e siècle cette évolution a défini l'organisation intellectuelle de la plupart des universités du pays. Les nouveaux programmes et les entreprises interdisciplinaires ont généralement eu du mal à trouver leur place dans cette organisation verticale. Les disciplines régissent les établissements et les innovations interdisciplinaires nécessitent habituellement des financements qui ne remettent pas en cause la répartition en place. Les programmes publics spéciaux, les fondations et le patrimoine institutionnel ont alimenté au départ de nombreux domaines d'activité interdisciplinaire qui reflétaient mieux les idées contemporaines sur la façon dont il fallait aborder les problèmes et traiter les questions. Ces nouvelles structures continuent pour la plupart d'exister en marge de l'université. Une tâche importante qui incombe aux dirigeants universitaires est de mettre à profit les financements externes pour intégrer ces nouvelles structures au cœur des activités d'enseignement et de recherche.

Le cadre d'orientation générale aux États-Unis

De toutes les nouvelles sources de revenus, les frais de scolarité sont de loin celle qui a suscité le plus de débat politique. Justement parce que les étudiants issus de milieux à revenus modestes sont sous-représentés dans les établissements d'enseignement supérieur, le débat public sur les frais de scolarité aux États-Unis est biaisé en faveur des intérêts des familles à moyens revenus, qui sont de loin les plus représentées au sein de la population étudiante. Pendant longtemps, des frais de scolarité peu élevés dans l'enseignement supérieur public ont été perçus comme un droit acquis sans distinction de ressources et la plupart des États accordaient des aides financières

généreuses à ceux qui fréquentaient des établissements indépendants pour les aider à en payer les frais plus élevés. Quoique le débat sur l'augmentation des frais de scolarité soit souvent formulé en termes de diminution de l'accès pour les familles économiquement défavorisées, la réponse politique à cette question est confortée par les préoccupations d'un plus large segment des familles à revenus moyens qui y voient un droit perdu. Les conséquences plus progressistes de politiques de frais de scolarité fondées sur les besoins, qui voudraient employer les revenus tirés des frais de scolarité les plus élevés pour subventionner les étudiants à revenus modestes en faisant peser une charge financière plus lourde sur les plus nantis, se sont longtemps déclarées de façon progressive et sans déclaration d'intention claire.

Dans un contexte de financement public insuffisant, l'enseignement supérieur ne peut être un droit universel et l'augmentation des frais de scolarité devient une stratégie consistant à taxer ceux qui peuvent les payer et à accorder une aide financière en fonction de leurs besoins à ceux dont les moyens ne leur permettent pas de les payer. Nombre des établissements indépendants établis de longue date aux États-Unis exigent depuis longtemps des frais de scolarité élevés, mais ont aussi développé des politiques d'admission indifférentes aux moyens. Les ressources institutionnelles sont utilisées pour compléter les aides financières publiques aux étudiants, mais le succès de cette méthode dépend beaucoup de l'importance du patrimoine de l'établissement.

Étant donné que cette évolution du financement de l'enseignement supérieur s'est faite petit à petit et par à-coups sur une période de vingt ans ou plus, ce n'est que récemment que les décideurs ont fini par reconnaître la quasi-disparition du lien historique entre le soutien public de l'enseignement supérieur et ce que ce dernier attend de cet investissement de la puissance publique. Aujourd'hui, au niveau de l'État comme au niveau fédéral, ni l'assiette fiscale ni les politiques de baisse des impôts ne permettent plus de maintenir l'accès aux niveaux auxquels les autorités publiques voudraient les voir. Malgré la persistance d'un débat rhétorique sur l'accès à l'enseignement supérieur des étudiants à faible revenu, les réactions politiques à l'augmentation récente et rapide des frais de scolarité reposent sur des inquiétudes concernant, d'une part, l'accès à l'enseignement supérieur des familles à revenu moyen et, d'autre part, l'interfinancement de l'aide en fonction des besoins.

Dans le monde entier, un dialogue politique s'est engagé et se poursuit sur la nécessité et le coût d'un niveau d'accès élevé et d'une compétitivité mondiale. L'ancien contrat social qui permettait la gratuité de la scolarité pour tous ceux qui entraient dans un établissement d'enseignement supérieur nécessitait un investissement public fondé sur un quart au maximum du groupe d'âge 18-25 fréquentant ces établissements. Parallèlement, les coûts de la recherche étaient encore modérés et toutes les universités pouvaient

entretenir l'espoir de devenir un établissement de recherche polyvalent. Les pressions exercées par d'autres priorités sociales ajoutées aux politiques fiscales confrontées soit à une population vieillissante soit à des taux d'immigration élevés s'opposent aujourd'hui au maintien de cet ancien contrat social.

Un nouveau contrat social sera sans doute nécessaire pour concilier des niveaux d'aide publique réduits ou, au mieux, stabilisés, avec des frais de scolarité et d'autres revenus commerciaux. Ce contrat variera certainement d'un État ou d'un pays à l'autre. Ces variations n'empêcheront pas la tenue d'un discours sous-jacent sur le coût et le prix de l'enseignement supérieur ni des questions sur la mesure dans laquelle d'autres modèles d'apprentissage, peut-être fondés sur la technologie éducative, pourraient en améliorer les résultats et en réduire les coûts. Ces pressions étaient initialement la conséquence de politiques publiques conçues pour accroître l'efficacité des investissements publics ou pour justifier des niveaux d'investissement réduits. Aux États-Unis et peut-être ailleurs, le débat sur les coûts et les prix retient aussi l'attention du milieu des affaires et provoque directement l'agitation des étudiants et de leur famille autour d'un droit prétendument perdu. Clairement, l'augmentation du coût privé de l'enseignement supérieur va amener le consommateur comme les pouvoirs publics à exercer des pressions sur ses pratiques.

Ces mêmes pressions entraîneront sans doute une augmentation de la proportion de la population étudiante fréquentant des établissements privés détenus en propriété exclusive, notamment dans les pays où le secteur public est relativement peu développé et insuffisamment financé. Mais dans les pays relativement avancés, les établissements privés de ce type ont répondu à la demande de formation continue ou de formation des adultes et en particulier à la demande de formation tout au long de la vie exprimée par ceux ayant déjà achevé un cycle initial de formation supérieure. C'est d'ailleurs ce marché à croissance rapide qui a soutenu le développement de l'enseignement à distance transfrontalier et, en ce sens, la mondialisation de l'enseignement supérieur est bien une conséquence directe du fonctionnement des mécanismes de marché. La démocratisation de l'enseignement supérieur dans les régions économiquement développées du monde a entraîné la mise en place d'une structure qui entrera en conflit ou en concurrence avec ces développements exogènes, ou bien les adoptera, mais dans les parties du monde où cette démocratisation n'a pas encore eu lieu, l'avenir est moins lisible.

La mondialisation est associée aux développements convergents de l'enseignement supérieur, mais alors que les besoins de financement croissants et divers des universités de recherche polyvalentes pourraient bien établir une norme internationale, les difficultés considérables posées par la démocratisation de l'enseignement supérieur pourraient de leur côté entraîner des conséquences

très diverses. Les autres modèles éducatifs, les applications croissantes des technologies éducatives et les pressions à la maîtrise des coûts pourraient concourir à l'apparition d'autres configurations institutionnelles de l'enseignement supérieur. Ces pressions pourraient bien s'exercer le plus fortement dans les régions dont les capacités actuelles sont loin en dessous des besoins immédiats. Au sein des systèmes plus développés, la demande croissante de formation continue et pour adulte, combinée à la nécessité de gérer le développement rapide des connaissances, pourrait aussi entraîner une modification des systèmes de prestation ou l'apparition de prestataires parallèles. Peut-être la réponse à ces questions spéculatives viendra-t-elle d'une interrogation plus générale. La mutation technologique actuelle des communications est-elle aussi essentielle à l'enseignement supérieur que l'a été celle associée à l'invention de l'imprimerie? L'imprimerie a certainement renforcé le caractère propre à un lieu donné du progrès des connaissances, mais toutes les implications de la révolution actuelle que connaissent les communications pour les activités enracinées dans un lieu donné restent un mystère.

Conclusion

Les effets des politiques et des revenus commerciaux sur l'enseignement supérieur ne sont pas uniformes. Il existe, bien sûr, quelques menaces directes. Les priorités publiques et sociales de l'enseignement supérieur pourraient être perdues; en particulier, le caractère équitable de l'accès pourrait se trouver menacé par l'augmentation des frais de scolarité si celle-ci ne s'accompagne pas d'une aide financière en fonction des besoins généreusement financée. L'adoption à courte vue de buts utilitaristes sapera le caractère pur ou heureux de la quête de la connaissance et, qui sait, perturbera l'équilibre et réduira l'ampleur de l'évolution des disciplines. Les sources de revenus nécessaires pour financer la recherche par département peuvent influencer la nature de cette recherche et menacer la libre diffusion des résultats. Les menaces à l'encontre du but et de la cohérence de l'enseignement supérieur sont, en fait, aussi vieilles que nos établissements. Elles provenaient de l'Église et de l'État, ainsi que des intérêts privés influents.

Sûrement, aucune menace n'a pesé plus lourdement sur l'enseignement supérieur que celle d'un État autoritaire. Les périodes au cours desquelles l'enseignement supérieur s'est trouvé au plus bas sont celles qui ont vu un État autoritaire priver le système d'enseignement supérieur de toute liberté intellectuelle. Ainsi, quelques-unes des plus graves menaces trouvent leurs racines dans les liens de l'enseignement supérieur avec les buts nationaux et sa fragile dépendance des fonds publics.

En tirant leurs valeurs au clair pour faire face à la mondialisation, il serait dangereux de croire que les établissements d'enseignement supérieur ont connu, à une certaine époque, une organisation morale fortement unifiée qui les eût mis à l'abri des pressions auxquelles ils sont actuellement exposés. En répondant aux pressions de révolte venues de l'extérieur, ils ne doivent pas inventer ou se bercer d'arguments qui refusent la critique de leur propre *statu quo*. S'ils partagent une valeur universelle, celle-ci s'enracine dans le rôle des universités en tant que lieux de débat, de scepticisme et d'interrogation. Ces valeurs pourraient bien se révéler vitales au moment de faire face aux changements que les dirigeants universitaires doivent apporter eux-mêmes à leurs propres établissements.

L'auteur :

Dr. David Ward

President

American Council on Education

One Dupont Circle

Washington, DC 20036

États-Unis

E-mail : president@ace.nche.edu

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

© OCDE 2007

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax 33 1 45 24 99 30. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, fax 33 1 46 34 67 19, contact@cfcopies.com ou (pour les États-Unis exclusivement) au Copyright Clearance Center (CCC), 222 Rosewood Drive Danvers, MA 01923, USA, fax 1 978 646 8600, info@copyright.com.



Extrait de :
Higher Education Management and Policy

Accéder à cette revue :

<https://doi.org/10.1787/17269822>

Merci de citer cet article comme suit :

Ward, David (2007), « Valeurs universitaires, gestion des établissements et politiques publiques », *Higher Education Management and Policy*, vol. 19/2.

DOI: <https://doi.org/10.1787/hemp-v19-art8-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.