



HAL
open science

Le financement de l'enseignement supérieur : tendances actuelles

Organisation de Coopération Et de Développement Économiques (ocde)

► To cite this version:

Organisation de Coopération Et de Développement Économiques (ocde). Le financement de l'enseignement supérieur : tendances actuelles. [Rapport de recherche] Organisation de coopération et de développement économiques(OCDE). 1990, 112 p., tableaux. hal-01511671

HAL Id: hal-01511671

<https://hal.science/hal-01511671>

Submitted on 21 Apr 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

TENDANCES
ACTUELLES



OCDE



OECD

PARIS 1990

LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

TENDANCES ACTUELLES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : la République Fédérale d'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971) et la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973).

La République socialiste fédérative de Yougoslavie prend part à certains travaux de l'OCDE (accord du 28 octobre 1961).

Also available in English under the title:

FINANCING
HIGHER EDUCATION
CURRENT PATTERNS

© OCDE, 1990

Les demandes de reproduction ou de traduction doivent être adressées à :
M. le Chef du Service des Publications, OCDE
2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France.

Les années 80 ont été marquées, dans bien des pays de l'OCDE, par des réformes importantes dans la gestion et le financement de l'enseignement supérieur. Les raisons de ces réformes étaient la volonté de réduire les dépenses publiques des autorités centrales, de se fier davantage aux mécanismes du marché, de décentraliser le pouvoir de décision, de se montrer plus attentif aux besoins de la société et de répondre au souhait des établissements d'enseignement supérieur pour une plus grande autonomie. Aujourd'hui, les gouvernements voient dans les différents modes de financement et d'incitation le moyen de mieux orienter la nature des activités des établissements d'enseignement supérieur, moyens plus efficaces que leur intervention directe.

Les réformes en cours ou qui sont envisagées dans certains pays de l'OCDE sont de plusieurs sortes: plus grande complexité des formules servant au calcul des crédits alloués aux établissements; plus grande autonomie des établissements dans l'utilisation de leurs crédits; accroissement de leurs revenus grâce aux droits de scolarité perçus auprès des étudiants; séparation plus nette entre le financement de la recherche et celui de l'enseignement; possibilité d'obtenir des crédits publics supplémentaires pour mener certains projets; possibilité de conclure des contrats avec des entreprises. Toutes ces innovations sont elles-mêmes liées à d'importants changements dans la nature de l'enseignement supérieur.

Ce rapport analyse tous ces changements, les raisons qui les ont provoqués, et leurs conséquences, en les reliant à la situation particulière de plusieurs pays de l'OCDE. Il se fonde sur une série de rapports nationaux préparés expressément pour cette analyse dans le cadre du programme de travail du Comité de l'Education de l'OCDE. Il est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Son auteur, M. Gareth Williams, de l'Institute of Education, University of London, a travaillé en étroite collaboration avec Mme Dorotea Furth, du Secrétariat.

Également disponibles

EXAMENS DES POLITIQUES NATIONALES D'ÉDUCATION : L'enseignement supérieur en Californie (1990)

(91 90 02 2) ISBN 92-64-23412-8 FF140 £17.00 US\$30.00 DM55

QUEL AVENIR POUR LES UNIVERSITÉS? (1987)

(91 87 02 2) ISBN 92-64-22922-1 FF90 £9.00 US\$18.00 DM40

L'ENSEIGNEMENT DE TROISIÈME CYCLE DES ANNÉES 80 (1987)

(91 87 03 2) ISBN 92-64-22980-9 FF60 £6.00 US\$13.00 DM26

LES POLITIQUES D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DES ANNÉES 80 (1983)

(91 83 03 2) ISBN 92-64-22448-3 FF95 £9.50 US\$19.00 DM43

IMHE – GESTION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Revue du Programme sur la Gestion des Établissements d'Enseignement Supérieur

ISSN 1013-8501

Abonnement 1991 (3 numéros par an) :

FF220 £26.00 US\$46.00 DM86

Le numéro :

FF90 £11.00 US\$19.00 DM35

Prix de vente public à la librairie de l'OCDE.

LE CATALOGUE DES PUBLICATIONS et ses suppléments seront envoyés gratuitement sur demande adressée soit à l'OCDE, Service des Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, soit au distributeur des publications de l'OCDE dans votre pays.

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1. Vers plus de diversité	7
Une tendance à la diversification	7
Modèles d'établissements et modes de financement	10
Chapitre 2. Le financement des établissements	17
Évolution des dépenses de 1970 à 1988	17
Ressources de base des établissements	19
Types d'établissements, privés et publics	19
Mécanismes de financement	24
Les sources complémentaires de financement	30
La recherche	30
Droits de scolarité	32
Autres revenus	34
Résumé	37
Chapitre 3. Aide financière aux étudiants	39
Justification de l'aide financière	39
Droits de scolarité	40
Aide financière aux étudiants pour leur subsistance	45
Allocations d'études	46
Prêts aux étudiants	48
Aide financière indirecte aux étudiants	52
L'assistance financière aux étudiants aux Etats-Unis	52
Aide financière aux étudiants de troisième cycle	54
Problèmes politiques	56
Résumé	58
Chapitre 4. Le financement et les fonctions des établissements d'enseignement supérieur	59
L'importance des mécanismes de financement	59
Vers une typologie des mécanismes de financement	63
Progression constante des crédits	64
Le financement par l'application de formules	64
Financement par contrats	65
Les droits de scolarité	68

Critique de l'évolution récente du financement des établissements d'enseignement supérieur	70
Considérations macro-économiques	73
Détermination du niveau total des dépenses	73
Autonomie financière et choix des priorités dans l'enseignement supérieur	77
La gestion des établissements d'enseignement supérieur	79
Chapitre 5. Perspectives et orientations	83
Récapitulation des principales conclusions	83
L'adoption de critères de marché	85
La demande d'enseignement supérieur dans les années 90	88
Diversité et sélectivité	89
L'aide financière aux étudiants	91
Quelques questions à examiner	93
Conclusion	95
Annexe statistique	97
Tableau 1. Pourcentage du PNB consacré à l'enseignement supérieur	98
Tableau 2. Taux annuel d'accroissement des dépenses courantes consacrées aux établissements d'enseignement supérieur	99
Tableau 3. Dépenses courantes moyennes par étudiant selon l'établissement	100
Tableau 4. Sources de revenu des établissements d'enseignement supérieur	102
Tableau 5. Pourcentage des revenus provenant de l'industrie et du commerce et des services médicaux	103
Tableau 6. Aide financière aux étudiants	104
Liste des rapports nationaux	107

Chapitre 1

VERS PLUS DE DIVERSITÉ

Une tendance à la diversification

Une récente étude de l'OCDE, *Quel avenir pour les universités?* (OCDE, 1987), a appelé l'attention sur les différences historiques, juridiques, sociales et administratives que présentent les universités dans les pays de l'OCDE. Cependant, l'enseignement supérieur comprend le plus souvent, en plus des universités, d'autres établissements dont les missions, l'organisation et le statut juridique sont très divers. Certains sont proches des universités, comme les *Polytechnics* au Royaume-Uni et les *Colleges of Advanced Education* en Australie. D'autres ont des missions différentes, mais ils sont étroitement liés à l'enseignement supérieur traditionnel; c'est le cas des Instituts universitaires de technologie (IUT) en France, des *Fachhochschulen* en Allemagne, des Collèges régionaux en Norvège et des *Hoger beroepsonderwijs* (HBO) aux Pays-Bas.

Il existe aussi dans certains pays des formes moins structurées d'enseignement supérieur permettant d'acquérir une formation professionnelle dans des institutions comme les *Special Training Schools* (collèges techniques) au Japon ou les *Proprietary Schools* aux Etats-Unis. Elles sont financées en grande partie par les droits d'inscription, bien que les étudiants puissent souvent bénéficier de bourses publiques pour couvrir leurs frais d'études. Les institutions d'enseignement supérieur plus traditionnel commencent à concurrencer ces nouveaux établissements, en offrant des formations courtes de même type, ou à collaborer avec eux dans leurs enseignements ou en reconnaissant les diplômes qu'ils délivrent.

On constate aussi de grandes différences dans la façon dont l'enseignement supérieur s'acquitte de ses missions traditionnelles. Dispenser des cours conduisant au premier diplôme universitaire à des étudiants qui ont récemment complété leurs études secondaires est souvent sa fonction principale, mais ces cours n'ont pas les mêmes objectifs dans toutes les disciplines, ni dans tous les établissements. Certains font une large place à l'enseignement général, d'autres mettent l'accent sur une préparation professionnelle spécifique. Telle filière peut viser à transmettre les connaissances issues de la recherche, telle autre à développer l'aptitude des étudiants à une analyse théorique ou empirique rigoureuse, telle autre encore à offrir une atmosphère propice à l'épanouissement des jeunes, ou enfin à leur inculquer surtout les compétences requises pour un emploi donné. De nombreux établissements d'enseignement post-secondaire proposent aussi des cours d'un niveau inférieur à celui du diplôme ou bien supérieur à celui-ci; ils pratiquent la recherche fondamentale et appliquée; ils mènent des travaux de développement permettant d'appliquer des découvertes scientifiques et technologiques à des processus de production; ils vendent des services

de conseil; ils louent leurs bâtiments et installations à des utilisateurs extérieurs et rendent des services très divers au public.

On peut considérer deux façons de s'acquitter de fonctions aussi diverses. La première consiste à mettre en place des universités « polyvalentes » ou « intégrées » qui dispensent tous les types d'enseignement et conduisent toutes sortes de recherches. Ce type d'institution a connu un certain succès au début des années 70, mais depuis une dizaine d'années la plupart des pays de l'OCDE s'orientent plutôt vers la spécialisation des établissements. Certains enseignent surtout les sciences appliquées et la technologie, d'autres les lettres et les sciences humaines; certains mettent l'accent sur la recherche et les formations avancées, d'autres sur la préparation au premier diplôme universitaire. Cette diversification de l'enseignement supérieur est beaucoup plus poussée aux Etats-Unis d'Amérique que dans les autres pays de l'OCDE, mais la plupart s'orientent manifestement dans cette direction.

Les modalités et les sources de financement sont aussi très variées. Quelques établissements disposent de sources de revenus largement indépendantes et choisissent librement leurs activités d'enseignement et de recherche. D'autres sont essentiellement tributaires des droits de scolarité, mais ne sont soumis à aucune pression extérieure. En revanche, certains établissements sont pratiquement des émanations de l'Etat. Ils sont soumis à un strict contrôle administratif et financier, bien que, dans les pays de l'OCDE, les universitaires conservent une liberté professionnelle considérable dans la conduite de leur enseignement et de leurs recherches.

Tous les pays de l'OCDE ont connu, au cours des années 60 ou au début des années 70, une expansion massive de l'enseignement supérieur; dans la plupart des cas, elle s'est considérablement ralentie à la fin des années 70 et au début des années 80, bien qu'une tendance à la reprise se manifeste à nouveau depuis quelques années. Deux considérations principales ont contribué à cette expansion. La première était essentiellement d'inspiration égalitaire: il fallait offrir aux jeunes bacheliers, chaque année plus nombreux, la possibilité d'entreprendre des études supérieures. La seconde était d'ordre économique: il fallait former le personnel hautement qualifié nécessaire à l'économie des pays industrialisés. Dans les deux cas, l'accent était mis sur la mission de formation de l'enseignement supérieur et sur la nécessité d'alimenter son expansion par un financement public.

A la fin des années 70, on a commencé à se demander de plus en plus sérieusement si l'expansion avait atteint l'un ou l'autre de ces objectifs égalitaire ou économique. On a observé dans plusieurs pays que la composition sociale des effectifs n'avait guère changé. En même temps, on se posait une autre question: des systèmes d'enseignement supérieur conçus pour satisfaire la demande des étudiants répondent-ils bien aux besoins nés de l'expansion économique? A la fin des années 70 et au début des années 80, la plupart des pays se sont intéressés un peu moins aux enseignements universitaires traditionnels et se sont tournés vers des formations techniques plus spécialisées et vers d'autres types d'enseignement de niveau moins élevé. A cause de cette évolution des analyses et des priorités, dans plusieurs pays les dépenses publiques d'enseignement supérieur n'ont pas progressé au même rythme que les effectifs d'étudiants. Dans tous les pays participant à cette étude, à l'exception de l'Espagne et du Japon, les dépenses publiques par étudiant ont diminué en termes réels pendant au moins une partie de cette période.

Un autre sujet de préoccupation est apparu dans les années 80: l'efficacité avec laquelle étaient gérés les établissements d'enseignement supérieur qui, selon de nombreux responsables politiques, s'étaient montrés moins vigilants et avaient perdu de leur efficacité pendant les années d'expansion. Il en est rendu compte dans le rapport *Quel avenir pour les universités?* (1987). La présente étude complète cette publication en examinant l'un des principaux moyens dont disposent les pouvoirs publics pour influencer sur les activités des

établissements d'enseignement supérieur: leur financement. L'attention y est portée sur la multiplication des sources de financement, sur le changement de ses modalités et des critères d'attribution des crédits, ainsi que sur la modification des structures et procédures administratives correspondantes. L'étude montre comment s'est opéré le passage d'une université dont la première mission était l'enseignement, lors de l'expansion rapide des années 60 et 70, à une grande variété d'établissements, à vocation plus générale et assurant les services d'enseignement et de recherche les plus divers. Elle décrit le contexte économique dans lequel est intervenue cette diversification et les transformations concernant les sources et les mécanismes de financement qui l'ont accompagnée; elle analyse les conséquences éventuelles des différents modèles de financement sur l'organisation et le fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur.

Ceux-ci ont réagi de différentes façons à l'évolution des priorités. Les effectifs d'étudiants des filières professionnelles et des enseignements qui ne préparent pas au premier diplôme universitaire ont augmenté, proportionnellement, de façon notable. C'est le cas aussi des étudiants «non traditionnels»; on s'efforce toujours plus d'attirer des étudiants issus de groupes sociaux jusque-là peu représentés dans l'enseignement supérieur, les jeunes issus de milieux défavorisés ou de certaines minorités ethniques. En outre, on tend à distinguer de plus en plus la recherche et l'enseignement. Dans tous les pays qui ont participé à cette étude, on constate un intérêt croissant pour d'autres activités, comme le transfert de technologie et les services de conseil.

On a constaté que la part respective des crédits alloués par les sources centrales et par les sources locales a évolué, que de nouveaux mécanismes d'affectation ont été mis en place pour les ressources allouées par les pouvoirs publics centraux, que les contributions de ministères autres que celui de l'Education ont augmenté et que l'apport du secteur privé s'est accru, y compris, dans certains pays, sous la forme des droits de scolarité. Dans presque tous les pays, on envisage d'instituer des mécanismes de financement nouveaux pour l'enseignement supérieur. Fortement tributaires des fonds publics, la plupart des établissements se montrent vulnérables face aux changements des priorités politiques. Leurs coûts unitaires élevés par rapport à d'autres secteurs de l'éducation en font des cibles faciles pour les gouvernements qui souhaitent limiter les dépenses publiques. Dans une large mesure, l'enseignement supérieur profite aux individus autant qu'à l'ensemble de la société, ce qui donne des arguments aux partisans d'un engagement plus important des familles et des étudiants eux-mêmes dans le financement de leur formation.

L'autonomie juridique et administrative de certains établissements d'enseignement supérieur risque de les rendre plus vulnérables face aux changements de politique des pouvoirs publics. Les gouvernements se sentent moins responsables des établissements autonomes que de ceux qu'ils contrôlent directement. Dans le passé, lorsque la demande émanant d'étudiants «traditionnels» était forte et que les pouvoirs publics leur fournissaient les crédits nécessaires, les établissements n'avaient guère de raison de rechercher d'autres ressources auprès du secteur privé, ni d'entreprendre d'autres activités que leur enseignement traditionnel et la recherche fondamentale. A partir du moment où ces crédits ont été moins faciles à obtenir, les établissements ont été amenés à vendre des services spécialisés à d'autres clientèles. Une étude de l'OCDE constate que:

«quel que soit le pour et le contre, il n'en demeure pas moins que les établissements d'enseignement supérieur, et les universités en particulier, pourraient tous fonctionner comme des entreprises prestataires de services et, sous certaines conditions, couvrir une grande part de leurs dépenses par la vente de ces services.» («Les dépenses pour

l'éducation, son coût et son financement : Analyse des tendances», OCDE, Paris, 1986, document interne).

Les différences sont nombreuses entre les pays Membres, mais la plupart ont adopté des dispositions et des procédures qui permettent aux établissements d'enseignement supérieur de vendre leurs services d'enseignement et de recherche et d'obtenir ainsi des revenus.

Le débat ne s'est pas limité à la question du financement des établissements. L'aide financière aux étudiants a aussi donné lieu à des débats approfondis, qui ont débouché sur des réformes ou des propositions de réforme. Là encore, les pratiques sont très différentes selon les pays, depuis le cas où les étudiants paient intégralement le coût de leurs études, sans recevoir la moindre assistance, sinon de leur famille, jusqu'à celui où le coût des études, y compris les frais de subsistance, est entièrement pris en charge par les pouvoirs publics.

Les considérations sur lesquelles se fonde l'aide financière aux étudiants se rapportent aussi bien à l'équité qu'à l'efficacité. En l'absence d'une forme quelconque d'aide financière, nombre d'étudiants capables, mais sans ressources, ne pourraient entreprendre ni achever des études supérieures. Presque partout on considère que ceci est politiquement inacceptable, aussi bien du point de vue de l'équité que de l'efficacité. Un pays où des personnes capables ne peuvent poursuivre des études par manque de ressources arrivera difficilement à un niveau optimal d'investissement privé dans l'enseignement supérieur. Mais paradoxalement, on peut aussi justifier pour des raisons d'équité et d'efficacité la prise en charge par les étudiants de leurs frais d'études et de subsistance. En effet, les avantages de l'enseignement supérieur vont en grande partie aux individus, en leur permettant d'obtenir des revenus plus élevés après leurs études. Selon cette opinion, il n'est pas raisonnable d'attendre du contribuable qu'il finance l'investissement privé en capital humain au profit d'étudiants qui percevront probablement leur vie durant des revenus supérieurs à la moyenne. Certains font aussi valoir que plus les étudiants contribueront à couvrir le coût de leurs études, plus ils se montreront prudents dans le choix de leur formation et plus ils veilleront à utiliser efficacement leur temps pendant leurs études. On fait valoir également que les établissements feront vraisemblablement plus d'efforts pour répondre aux besoins des étudiants si une bonne partie de leurs ressources proviennent des droits de scolarité et s'ils doivent rivaliser pour attirer leur clientèle. La priorité relative accordée aux considérations d'équité et d'efficacité, les diverses interprétations qui en sont données et la distinction entre droits de scolarité et frais de subsistance ont donné naissance à des pratiques très diverses dans les pays de l'OCDE.

Modèles d'établissements et modes de financement

Les sociologues ont défini quatre grandes formes d'organisation des établissements d'enseignement supérieur : « collégiale », « politique », « administrative » et « économique » (voir, par exemple, Burton R. Clark, *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*, University of California Press, 1983). Le modèle « collégial » découle du concept d'une communauté autonome d'universitaires prenant des décisions par consensus. Dans le modèle « politique », les personnels se sont organisés en groupes d'intérêt, souvent à partir des différentes disciplines ; la négociation entre groupes concurrents est alors la norme, plutôt que la recherche du consensus. Dans le modèle « administratif », la gestion est assurée par une administration, souvent soumise à l'influence d'organismes publics extérieurs à l'établissement. Enfin, dans le modèle « économique », tourné vers le

marché, les établissements tirent leurs ressources de la prestation de services d'enseignement et de recherche.

On peut mettre en rapport ces modèles d'organisation et les modalités de financement. Les établissements peuvent recevoir des crédits de cinq façons principales : investissements propres ; subventions globales des pouvoirs publics et avantages fiscaux ; crédits publics ; combinaison de subventions publiques ; et vente de services. Dans le premier cas, l'établissement a ses propres sources de revenus : biens immobiliers ou investissements. Dans le deuxième cas, il reçoit une subvention globale d'un organisme public et, dans une large mesure, il est libre d'utiliser ces crédits en fonction de ses besoins prioritaires. Une autre forme de financement, qui se rapproche de la précédente, est celle des établissements qui jouissent d'un statut fiscal privilégié. Si les universités sont moins taxées sur le revenu ou si elles ne sont pas imposées sur les dons qu'elles reçoivent, c'est en fait comme si l'Etat prélevait l'impôt et en reversait le montant aux établissements sans rien exiger d'eux en échange. Dans le troisième cas, les établissements sont financés par un ministère ou organisme public unique, mais ils ne peuvent utiliser leurs crédits que selon des règles administratives précises. Dans le quatrième cas, le financement provient de plusieurs organismes publics (différents ministères, autorités centrales, régionales et locales), de sorte que l'établissement ne dépend d'aucun d'entre eux en particulier, ni financièrement, ni administrativement. Dans le dernier cas, les établissements se comportent comme des entreprises privées et, en fait, vendent des services d'enseignement et de recherche aux étudiants, aux pouvoirs publics et aux entreprises.

Parmi ces modalités de financement, on peut penser que les deux premières correspondent aux modèles d'organisation « collégial » ou « politique ». En effet, les ressources sont mises à la disposition de l'établissement, qui peut les utiliser à sa convenance sans être soumis à des conditions trop strictes. Dans ce cas, il est probable que les ressources seront réparties en fonction de critères propres à l'établissement. Que les procédures de répartition interne des crédits résultent d'un consensus ou de la compétition entre divers groupes d'intérêt, cela dépendra dans une large mesure de la taille et de la complexité de l'établissement. La troisième modalité de financement, un budget précisant la répartition des crédits par poste de dépenses, s'accorde plutôt au modèle « administratif » d'organisation, alors que les quatrième et cinquième correspondent à un style d'organisation et de gestion de type « économique », c'est-à-dire tourné vers le marché.

Naturellement, aucun modèle d'organisation, aucune modalité de financement ne correspond rigoureusement dans les faits à l'un ou l'autre de ceux qu'on vient de décrire. Dans tous les pays de l'OCDE, la plupart des établissements reçoivent des crédits de sources différentes, aussi bien des organismes publics que des entreprises privées. Aucun ne reçoit de subventions publiques qui ne soient assorties de certaines conditions et aucun pays de l'OCDE ne laisse jusqu'à présent au seul marché le soin de financer la plus grande partie de l'enseignement supérieur. En outre, chaque source et mécanisme de financement peut être utilisé de différentes façons ; les critères utilisés pour déterminer le montant des crédits et les procédures administratives qui en régissent l'utilisation peuvent être différents. Le montant des subventions globales peut être calculé sur le principe d'une augmentation annuelle fixée de façon arbitraire, d'après des formules basées sur les effectifs d'étudiants, ou bien résulter d'engagements constitutionnels ou de négociations. Dans chaque cas, l'université peut avoir une latitude totale pour dépenser les ressources qui lui ont été attribuées ou être obligée d'obtenir une autorisation pour la moindre de ses dépenses.

Les règles administratives peuvent également prendre des formes très diverses. Dans certains cas, les établissements doivent respecter scrupuleusement les critères qui ont été utilisés pour établir leur budget et aucun transfert d'un poste à l'autre n'est autorisé. Dans

d'autres cas, le budget global, lorsqu'il a été défini sur la base des formules convenues, par exemple en fonction du nombre d'étudiants, doit être utilisé conformément à des dispositions d'ordre différent, qui déterminent par exemple les sommes qui peuvent être consacrées à la rémunération de personnel temporaire ou les procédures d'acquisition de matériel. Il faut aussi distinguer entre les procédures administratives qui exigent pour toute dépense l'autorisation préalable de l'organisme de financement et celles qui permettent de rendre des comptes a posteriori. Dans d'autres cas encore, la réglementation imposée de l'extérieur est si lâche que le système ne se différencie guère du modèle de la subvention inconditionnelle. Les modalités de financement faisant appel au marché sont aussi très variées, mais présentent avec celles qui viennent d'être examinées l'importante particularité que, dans leur cas, l'établissement est explicitement rémunéré pour services rendus. D'où deux différences fondamentales par rapport aux modes collégial et administratif d'affectation des ressources. Ces modalités de financement confèrent un pouvoir aux « clients » de l'établissement ; elles bouleversent les relations entre la direction centrale et les unités fonctionnelles de l'établissement, donnant plus de pouvoir à ces dernières.

On trouve dans les pays de l'OCDE des exemples de presque toutes les combinaisons possibles de ces diverses pratiques. Cette grande diversité rend très difficiles les généralisations, voire les simples comparaisons entre pays Membres.

Le financement est un moyen et non pas une fin en soi. Toutefois, ce n'est pas uniquement un dispositif pour acheminer des ressources des organismes de financement aux utilisateurs. C'est aussi un instrument de contrôle et une importante filière de communications mutuelles entre les premiers et les seconds. Les conditions dont sont assortis les financements font apparaître les priorités de ceux qui les apportent ; la façon dont ils sont employés révèle les préférences de ceux qui les reçoivent. Aussi l'analyse du financement de l'enseignement supérieur peut-elle aider à comprendre en même temps les véritables objectifs qui sous-tendent le discours politique et les différences entre les priorités des organismes de financement et celles des utilisateurs. Les questions d'équité, d'efficacité, de qualité, d'intérêt pratique, d'adaptabilité et de liberté académique peuvent prendre un sens tout différent, lorsqu'on examine la façon dont les établissements utilisent leurs ressources, de ce qu'on entend dans les discours politiques ou dans les milieux universitaires.

On peut dire que, dans une large mesure, la plupart des pays de l'OCDE sont passés d'un enseignement supérieur d'élite à un enseignement supérieur de masse. Ceci ne signifie pas que la majorité de chaque génération poursuive des études supérieures de type traditionnel, ni que les inégalités d'accès aient été supprimées. Pourtant, dans la plupart des pays de l'OCDE, plus du quart de chaque génération poursuit aujourd'hui des études post-secondaires et, dans plusieurs pays, plus de la moitié, si l'on prend en compte tous les types de formation. Lorsque les études supérieures étaient réservées à une élite, les avantages économiques qu'en tiraient les étudiants étaient considérables et toute politique permettant d'étendre ces avantages à un plus grand nombre d'étudiants était de toute évidence souhaitable. De la même façon, si l'on constate qu'il y a une pénurie manifeste de personnel hautement qualifié et que ceci constitue un sérieux obstacle à la croissance économique, l'intérêt de consacrer à la formation de ce personnel des crédits publics accrus apparaît clairement.

Un enseignement supérieur réservé à une élite a essentiellement pour fonction la préparation sociale et culturelle du nombre relativement restreint de personnes qui occuperont les postes dirigeants. La culture des élites nationales a été nourrie par des établissements comme les Grandes Ecoles en France, Oxford et Cambridge au Royaume-Uni, les universités nationales au Japon et les universités de l'Ivy League aux Etats-Unis. Pendant les soixante premières années du XX^e siècle, l'abondante littérature consacrée aux missions

de l'enseignement supérieur mettait l'accent sur l'idée d'un patrimoine culturel commun, sur les fondements moraux du savoir, sur les responsabilités sociales de ceux qui le détiennent. Il y avait relativement peu de différences entre les établissements et entre les disciplines enseignées. Celles-ci étaient certes différentes, mais les enseignements s'appuyaient sur des principes pédagogiques et éthiques analogues et conduisaient à des diplômes de même nature.

Avec l'expansion des enseignements supérieurs, la proportion de diplômés accédant à des postes dirigeants dans les domaines politique, économique et culturel a diminué. Les mutations technologiques ont considérablement accru le nombre des emplois exigeant une sérieuse préparation intellectuelle, tandis qu'une plus grande ouverture sur d'autres systèmes sociaux et culturels permettait à l'enseignement supérieur de sortir de l'ethnocentrisme qui l'avait caractérisé. Il fallait donc diversifier les enseignements pour répondre aux nouveaux objectifs pédagogiques, sociaux et éducatifs. Mais l'expansion implique aussi une diversification des mécanismes administratifs et financiers. Il devient plus difficile de déterminer ce qui est équitable et ce qui est efficace, plus difficile aussi de s'entendre sur les politiques à adopter.

Un système d'enseignement supérieur moderne comporte un large éventail d'activités interdépendantes, parfois concurrentes, parfois complémentaires. Chaque activité a un coût d'opportunité. On doit évaluer le profit et le comparer au coût prévu. Toutefois, les avis peuvent diverger quant aux profits et aux coûts qu'il faut prendre en compte, car on peut se demander à qui vont les profits et qui supporte les coûts.

Pour la société, le principal avantage de l'enseignement supérieur ne réside plus dans la formation de cadres et de dirigeants de haut niveau. Au lieu de donner aux étudiants une culture générale, on s'efforce à présent de leur faire acquérir les compétences spécialisées qui sont nécessaires dans une société technologiquement avancée. Les qualifications acquises sont devenues un capital humain spécifique dont les diplômés tirent parti sous forme de salaires, et leurs employeurs sous forme d'une productivité accrue. Ces considérations montrent la nécessité de réexaminer la part respective des fonds publics et des fonds privés dans l'aide aux étudiants et dans le financement des établissements d'enseignement supérieur.

Une question s'impose : un enseignement supérieur de masse profite-t-il essentiellement à l'individu ou à la société ? Lorsque l'accès à l'enseignement supérieur était réservé à une faible minorité, cette question pouvait être éludée. Les avantages que donnait l'enseignement supérieur étaient évidents, mais son coût ne représentait qu'une si faible proportion du revenu national que la répartition de ces avantages n'avait pas de portée politique ; en élargir l'accès ne requerrait qu'un modeste surcroît de ressources qu'il était facile de justifier au nom de l'équité et de l'efficacité. Aujourd'hui, devant l'ampleur des dépenses, la question doit être posée. L'augmentation du nombre des bénéficiaires des études supérieures abaisse encore plus la position relative de ceux qui n'y ont pas eu accès. Les autres services dépendant d'un financement public ne considèrent plus l'enseignement supérieur simplement comme une activité marginale dont le poids est négligeable, mais comme un concurrent vorace dans la course aux crédits.

Les tendances démographiques intensifient encore cette concurrence. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les effectifs des groupes d'âge auxquels appartiennent traditionnellement les étudiants diminuent, alors que le nombre des personnes âgées, à la charge de la société, augmente rapidement. Il y aura inévitablement un changement dans la proportion du revenu national consacré à chaque groupe. Les institutions desservant essentiellement les groupes plus jeunes recevront moins, celles qui s'occupent des personnes âgées, davantage. Il est devenu évident qu'aucun pays n'a les moyens d'offrir gratuitement à tous ceux qui

aimeraient y accéder les enseignements supérieurs les plus onéreux. Ou bien l'enseignement supérieur doit diminuer ses coûts, ou bien la contribution des étudiants et des employeurs doit être accrue à proportion des avantages qu'ils en retirent.

Il n'y a pas de critères facilement applicables pour déterminer le montant total des dépenses publiques à consacrer à l'enseignement supérieur et, dans la pratique, les pouvoirs publics ont en général eu recours à diverses formes d'accroissement annuel des budgets, ce qui ne prêtait pas à controverse quand les systèmes d'enseignement supérieur étaient en expansion. La négociation et les décisions politiques portaient essentiellement sur l'ampleur et la répartition de cette augmentation. Lorsqu'un service avait su asseoir sa position, son avenir était assuré. L'accroissement annuel des budgets est la méthode la plus commode pour un financement public de l'enseignement supérieur, mais il devient rapidement impossible d'y avoir recours lorsque les ressources cessent d'augmenter. En principe, les variations annuelles peuvent être négatives ou positives. Dans la pratique, cependant, une variation négative implique que certaines activités devront prendre fin ou diminuer, ce à quoi s'opposent les groupes dont les ressources sont amputées. Les organismes de financement peuvent alors réduire de façon sensiblement égale toutes les activités, dégageant ainsi certaines ressources auxquelles pourront prétendre les établissements pour lancer des innovations spécifiques. Ces dispositions ont été adoptées, sous diverses formes, dans plusieurs pays au cours des dix dernières années.

Certains économistes prétendent que les analyses coût-bénéfice basées sur des calculs de rendement apportent des réponses valables à ces questions; leurs arguments ont souvent été accueillis avec scepticisme par les responsables politiques. Les décisions concernant l'effectif total des étudiants ou la qualité des enseignements auxquels ils peuvent prétendre constituent des choix politiques.

Les pays de l'OCDE ont adopté des positions très diverses. Certains se sont attachés à maintenir à un niveau élevé les dépenses par étudiant, mais ils ont durci les conditions d'accès à l'enseignement supérieur, en le réservant à une certaine proportion des élèves issus de l'école secondaire. Plusieurs pays ont mis en place deux ou plusieurs secteurs d'enseignement supérieur, en rendant plus facile l'accès aux moins onéreux d'entre eux. Certains ont institué un *numerus clausus* dans les enseignements les plus coûteux, comme la médecine et les formations d'ingénieur, dont les diplômés sont manifestement très demandés sur le marché du travail, mais ne l'imposent pas dans les filières moins onéreuses, comme les lettres et les sciences sociales. D'autres demandent aux étudiants ou à leur famille de prendre en charge une partie du coût de leurs études en acquittant des droits de scolarité. La plupart distinguent le coût de l'enseignement pour les établissements et les frais de subsistance des étudiants. Compte tenu du développement des formes non traditionnelles d'enseignement supérieur et de l'éducation permanente, de nombreux pays estiment aujourd'hui que la formation initiale doit être essentiellement considérée comme utile à la société et doit être financée par la collectivité, mais que toute formation complémentaire doit être tenue pour profitable à l'individu et financée par l'étudiant ou son employeur.

Dans certains pays les établissements d'enseignement supérieur assurent en fait un service public de même nature en principe que la police, la justice, la défense ou la diplomatie. Ces questions sont de caractère essentiellement politique, et, en la matière, les priorités définies par le gouvernement sont mises en œuvre par l'administration compétente. Pour l'affectation des ressources, les choix sont explicitement politiques.

Une autre solution consiste à utiliser des «formules» sur lesquelles se fonde le calcul des crédits. Il peut être difficile de s'entendre initialement sur un ensemble approprié de «formules», mais ensuite la détermination des ressources allouées se fait plus ou moins automatiquement, en fonction du nombre et du type d'étudiants ou selon d'autres critères.

Signalons toutefois que les gouvernements se réservent invariablement le droit de modifier les formules s'ils changent de priorités. En outre, les établissements qui reçoivent des fonds en viennent souvent à manipuler leurs indicateurs de performance de manière à utiliser à leur avantage les coefficients appliqués dans les formules.

Mais le problème de l'affectation des ressources fait intervenir d'autres considérations que des critères purement économiques. Le choix des enseignements à dispenser et des recherches à conduire par les établissements est une responsabilité d'ordre essentiellement politique. Les rapports entre les universités et les autorités religieuses et civiles ont nourri des polémiques séculaires. De l'avis de certains, l'Etat, représenté par le gouvernement, a le droit et le devoir de veiller à ce que les activités des établissements d'enseignement supérieur servent au mieux les intérêts de l'ensemble de la société et des générations futures. Selon une thèse opposée, dans les sociétés pluralistes et démocratiques, les gouvernements n'ont ni le droit ni la capacité de régir la vie intellectuelle et culturelle au nom de la société en général. La décentralisation des décisions dans tous les secteurs de l'activité universitaire ou scientifique peut seule protéger les intérêts des divers groupes contre les excès des gouvernements.

D'autres problèmes apparaissent lorsque les établissements d'enseignement supérieur ont un financement public. Dans les sociétés démocratiques, les gouvernements sont responsables de l'utilisation des recettes fiscales devant les citoyens. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les gouvernements fournissent l'essentiel des crédits de l'enseignement supérieur; ils ont par conséquent la responsabilité de veiller à ce qu'ils servent au mieux les intérêts des électeurs. Ils peuvent déléguer certains de leurs pouvoirs aux établissements ou à des organismes intermédiaires, ce qu'ils font généralement, car peu d'hommes politiques peuvent prétendre avoir les compétences nécessaires pour prendre des décisions avisées sur des questions extrêmement techniques. Ils ne peuvent non plus assurer une utilisation efficace des ressources sans l'aide des administrateurs et des enseignants de l'université, qui ont, chacun dans leur domaine, l'autorité que leur donne leur compétence. Ce que les gouvernements ne peuvent toutefois pas faire, c'est renoncer à leur responsabilité ultime devant ceux qui les ont portés au pouvoir et ils sont donc parfaitement en droit de demander des comptes à ceux qui font usage de fonds publics. Ceci limite inévitablement l'indépendance et la liberté académique des enseignants.

Il y a principalement deux façons de garantir la liberté académique dans les systèmes d'enseignement supérieur financés par des fonds publics. Elle peut être garantie par des dispositions constitutionnelles, qui empêchent les gouvernements d'abuser de leurs droits et de leurs pouvoirs, ou bien elle peut être protégée par l'autonomie juridique et administrative des établissements. La première formule est celle qui a été adoptée dans plusieurs pays européens. Les personnels universitaires titulaires sont employés directement par l'Etat qui leur garantit emploi et salaire. Dans d'autres pays, dont les Etats-Unis constituent le meilleur exemple, la liberté académique est assurée par l'autonomie financière des établissements, qui reçoivent des fonds de divers organismes publics et de sources privées.

Les partisans de l'autonomie financière des établissements d'enseignement supérieur font valoir aussi qu'elle favorise chez les utilisateurs des ressources le sens des responsabilités financières et les incite à mieux gérer leur budget. Leur principal argument est que lorsqu'un organisme qui engage des dépenses sait qu'il dispose d'une enveloppe globale de ressources, les responsables de ces dépenses ont une idée précise du coût d'opportunité de ces ressources. Lorsque, au contraire, les établissements obtiennent d'organismes extérieurs des ressources affectées à des fins précises, il n'est pas toujours facile de se rendre compte de ce que l'on perd quand les ressources sont utilisées à une fin plutôt qu'à une autre. Cela pose la question de la taille optimale de l'unité financière autonome, du «centre de coûts»,

comme on l'appelle souvent en termes de gestion. De même qu'une université peut prétendre qu'elle saura mieux employer ses fonds qu'un lointain ministère, de même un département spécialisé peut prétendre qu'il saura les utiliser plus efficacement que l'administration de l'université; à la limite, tout enseignant ou chercheur peut penser qu'il est mieux placé pour prendre des décisions financières concernant son propre travail qu'un chef de département qui a peu de chances de connaître dans leurs moindres détails techniques les activités de tous les spécialistes de haut niveau du département. Une des grandes questions, en matière de financement de l'enseignement supérieur, est de savoir quel degré de responsabilité financière il faut donner à chaque niveau de gestion. Il faut à cet égard prendre en considération trois points principaux : les préférences prioritaires ; la nature de l'organisation sociale et technologique de l'enseignement et de la recherche ; et les compétences en matière de gestion aux différents niveaux.

Dans les deux prochains chapitres on examine la situation dans les pays de l'OCDE à la lumière de ces considérations, et on s'efforce dans les chapitres 4 et 5 de tirer certaines conclusions et leurs conséquences pour l'action des pouvoirs publics.

Chapitre 2

LE FINANCEMENT DES ÉTABLISSEMENTS

Evolution des dépenses de 1970 à 1988

Tous les pays participant à cette étude ont fait état d'une certaine rigueur dans la gestion des dépenses publiques d'enseignement supérieur, au moins pendant une partie de la période allant du début des années 70 au milieu des années 80. Toutefois, la situation varie considérablement d'un pays à l'autre. Dans la période considérée, les données des rapports nationaux permettent de retenir trois indicateurs principaux de l'évolution de la situation financière des établissements : *i)* le pourcentage du revenu national consacré à l'enseignement supérieur ; *ii)* le taux annuel d'accroissement des dépenses courantes d'enseignement supérieur à prix constants ; *iii)* les dépenses courantes par étudiant à prix constants. Ces chiffres sont présentés dans les tableaux 1, 2 et 3 de l'annexe statistique.

Dans l'ensemble, la situation s'est quelque peu améliorée vers la fin des années 80, mais seuls les auteurs des rapports finlandais et français prévoient une amélioration sensible des perspectives financières pour le début des années 90. Plusieurs craignent que la pénurie des ressources ne s'aggrave du fait de la diminution du nombre des jeunes diplômés de l'enseignement secondaire, qui résulte de la baisse de la natalité à la fin des années 60 et pendant les années 70.

Les pays où la situation générale de l'enseignement supérieur s'est le plus améliorée pendant les années 80 sont l'Espagne, les Etats-Unis et la Grèce. En Espagne, depuis le début des années 70, les dépenses par étudiant ont augmenté chaque année, aussi bien en pesetas constantes qu'en pourcentage du PNB. Aux Etats-Unis, «de 1969-70 à 1984-85, on a enregistré une augmentation considérable des recettes et des dépenses des établissements. En dollars constants de 1980, les recettes sont passées de \$48.3 milliards en 1969-70 à \$74.2 milliards en 1984-85. Pendant la même période, les effectifs en «étudiant équivalent plein temps» (EPT) sont passés de 6.3 à 8.9 millions. Les dépenses en équivalent plein temps calculées en dollars constants ont augmenté, passant de \$7 526 par an en 1969-70 à \$8 065 en 1984-85, alors que l'inverse se produisait dans de nombreux pays de l'OCDE» (sauf indication contraire, les données citées dans ce volume sont tirées des rapports nationaux).

En fait, la présentation de chiffres relatifs à l'ensemble de la période masque un léger déclin des dépenses par étudiant pendant les années 70 et une augmentation pendant les années 80. Ce résultat s'explique en grande partie par la forte augmentation des financements privés qui sont passés de \$2.2 milliards en 1980-81 à \$3.1 milliards en 1984-85 à prix constants.

En Grèce, la part du PNB consacrée aux établissements d'enseignement supérieur est passée de 0.54 pour cent en 1974 à 0.83 pour cent en 1988. Les dépenses par étudiant dans les universités ont augmenté pendant les deux décennies, mais beaucoup plus lentement dans les années 80 que dans les années 70. En revanche, dans les établissements non universitaires, les dépenses par étudiant n'ont pas cessé de diminuer en termes réels pendant toute la période considérée. Le résultat net de cette tendance a été une augmentation annuelle de 3 pour cent des dépenses par étudiant pendant les années 70, suivie d'une baisse annuelle de 0.7 pour cent pendant les années 80.

Au Japon aussi, les dépenses par étudiant à prix constants ont progressé au début des années 70, si on inclut les dépenses privées. « Les dépenses *publiques* d'enseignement supérieur sont passées pendant les années 70 de 0.39 pour cent à 0.56 pour cent du PNB. A la fin de la décennie, le ralentissement de la croissance économique conjugué à l'augmentation des dépenses sociales, a forcé le gouvernement à restreindre rigoureusement le budget. Après ce renversement de tendance, la proportion des dépenses publiques totales d'enseignement supérieur par rapport au PNB était tombée à 0.45 pour cent en 1985. »

D'autres pays ont réduit l'ampleur de leurs dépenses d'enseignement supérieur par rapport au revenu national entre le début des années 70 et le milieu des années 80, dont l'Australie, la Finlande, la France et la Norvège. En Norvège, « en termes réels, les dépenses des établissements ont légèrement augmenté entre 1975 et 1987. Toutefois, en pourcentage du PNB, elles ont quelque peu diminué, en partie sous l'effet d'une augmentation du PNB due aux revenus pétroliers, mais probablement aussi dans une certaine mesure parce que l'enseignement supérieur n'avait plus une priorité politique aussi élevée ». Le pourcentage du produit national consacré à l'enseignement supérieur a diminué régulièrement, passant de 1.08 pour cent en 1975 à 1.04 pour cent en 1987, pour remonter de nouveau ces dernières années. En France, les dépenses publiques d'enseignement supérieur en pourcentage du produit intérieur brut ont diminué de façon négligeable, passant de 0.68 pour cent en 1975 à 0.67 pour cent en 1984. La baisse des crédits par étudiant du ministère chargé de l'Enseignement supérieur a aussi été minime: ils sont passés de FF 8 296 en 1975 à FF 8 219 en 1988 à prix constants de 1974. En Finlande, l'augmentation a été rapide au début des années 70 et « c'est en 1976 que la proportion des dépenses d'enseignement supérieur par rapport au produit national brut a été la plus élevée, 0.75 pour cent, alors qu'elle était en 1987 de 0.68 pour cent ». D'après des chiffres provisoires, ce pourcentage serait remonté à 0.71 pour cent en 1988. En Australie, les subventions courantes du Commonwealth à l'enseignement supérieur ont diminué, de 1.05 pour cent du PIB en 1975 à environ 0.9 pour cent en 1987.

Un autre indicateur important de la situation financière de l'enseignement supérieur est le niveau des dépenses par étudiant. De ce point de vue, les pays où l'enseignement supérieur a apparemment fait l'objet du traitement le moins favorable ces dernières années sont l'Allemagne, le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Au Danemark, aux prix de 1985, le coût par étudiant était de KrD 52 235 en 1973, 53 117 en 1980 et 40 068 en 1985; les dépenses totales d'enseignement supérieur à prix constants sont passées de KrD 3 523 millions en 1975 à 4 156 millions en 1980, pour retomber à 3 912 millions en 1985.

En Allemagne, il est difficile de se fier à un seul indicateur pour apprécier la situation des établissements d'enseignement supérieur. Cependant les dépenses courantes par étudiant pour des postes autres que les dépenses de personnel ont baissé de DM 1 966 en 1975 à 1 464 en 1986. Les dépenses publiques totales d'enseignement supérieur ont diminué de 1 pour cent entre 1980 et 1984: depuis, elles ont légèrement augmenté, mais en 1986, elles étaient toujours inférieures au niveau de 1980 en termes réels. Pendant la même période, le

rapport étudiants/personnel dans les universités allemandes s'est détérioré; de 29, il est monté à 34. Au total, cependant, la proportion du PNB consacrée aux établissements d'enseignement supérieur s'est accrue, passant de 1.02 en 1970 à 1.18 pour cent en 1986.

Aux Pays-Bas, en prix constants de 1980, les dépenses publiques affectées à l'enseignement supérieur sont passées de fl 5.9 milliards en 1975 à 4.9 milliards en 1985. Entre 1975 et 1983, le montant des dépenses par étudiant a diminué de 30 pour cent dans les universités et de 15 pour cent dans les établissements de formation professionnelle supérieure.

Au Royaume-Uni, les dépenses courantes du gouvernement central pour l'enseignement supérieur (y compris les bourses aux étudiants) sont tombées de 1.13 pour cent du PNB en 1981-82 à 0.94 pour cent en 1985-86. Les crédits courants du gouvernement aux universités, aux prix de 1980, sont restés aux alentours de £980 millions pendant les années 70 et ont un peu diminué pour arriver à £960 millions en 1986-87. Cependant, les crédits alloués aux collèges polytechniques se sont accrus, de £360 millions en 1982-83 à 375 millions en 1986-87. En revanche, les dépenses par étudiant ont diminué. Les universités ont préféré réduire les effectifs plutôt que de laisser baisser encore ce qu'elles appelaient «l'unité de ressources» car, à leur avis, cela aurait irrémédiablement nui à la haute qualité traditionnelle de l'enseignement universitaire britannique. A prix constants, les crédits courants par étudiant sont tombés de £4 118 en 1970-71 à £3 186 en 1980-81 (en grande partie à cause des forts taux d'inflation des années 70), puis sont restés assez stables jusqu'en 1986-87, où le chiffre était de £3 072. La situation dans le secteur public était différente et les dépenses courantes totales par étudiant (qui proviennent pour l'essentiel de fonds publics) sont tombées de £3 041 en 1982-83 à £2 655 en 1986-87.

Ces extraits des rapports nationaux et des tableaux qui y sont présentés indiquent que du milieu des années 70 au milieu des années 80, la situation financière de l'enseignement supérieur s'est dégradée dans la plupart des pays de l'OCDE. Il est impossible cependant de procéder à des comparaisons directes des coûts et des dépenses dans les différents pays. Outre les problèmes que posent normalement les comparaisons internationales d'indicateurs économiques du fait de la fluctuation des taux de change, la définition de l'enseignement supérieur est différente d'un pays à l'autre et la couverture statistique n'est pas nécessairement la même dans tous les pays.

Ressources de base des établissements

Types d'établissements, privés et publics

Dans tous les pays de l'OCDE ayant participé à l'étude, sauf au Japon où exactement la moitié des fonds dont disposaient les établissements en 1985 provenait de sources privées, le financement de l'enseignement supérieur est essentiellement assuré par le secteur public. En Allemagne, au Canada et aux Etats-Unis, les principaux bailleurs de fonds sont les *Länder*, les provinces ou les états et, dans les autres pays, l'Etat. Il faut toutefois établir une distinction entre le financement public de l'éducation et la tutelle publique des établissements. Des établissements qui ne sont ni juridiquement ni administrativement sous tutelle publique peuvent recevoir des fonds publics, et des établissements sous tutelle de l'Etat peuvent, dans la plupart des pays, bénéficier de ressources privées. Cette étude porte essentiellement sur le financement des établissements et quand on y parle de fonds privés, on qualifie la source dont ils émanent et non les établissements qui les dépensent. Cela dit,

les paragraphes qui suivent portent sur la distinction entre tutelle publique et contrôle privé des établissements.

Bien souvent, la différence entre tutelle publique et contrôle privé n'est pas très évidente et il y a entre les deux extrêmes de nombreux termes intermédiaires. Dans le secteur privé, les établissements peuvent aller des institutions privées à but lucratif à des institutions qui ne sont guère différentes des établissements sous la tutelle des pouvoirs publics. De la même façon, dans le secteur public on fait souvent la distinction entre les universités, qui jouissent souvent d'une large autonomie, et les autres établissements qui en ont moins. Ces deux catégories sont parfois encore subdivisées, par exemple en « universités polyvalentes », « universités technologiques », « universités des lettres et sciences humaines », etc. Les établissements non universitaires sont encore plus hétérogènes. Le rapport des Etats-Unis précise que l'analyse du financement de l'enseignement supérieur dans ce pays est compliquée car les financements directs et indirects proviennent de tant de sources différentes. C'est à plus forte raison le cas d'une analyse portant sur l'ensemble des pays de l'OCDE.

Aux Etats-Unis, le financement des établissements d'enseignement supérieur s'inspire de deux modèles principaux, l'un pour les établissements financés par les états, dits « publics », l'autre pour les établissements privés, dits « indépendants ». En 1984-85, sur un effectif total de 9 millions d'étudiants, 6.7 millions étaient inscrits dans l'enseignement « public », soit 75 pour cent. Toutefois, les établissements privés représentaient 35 pour cent du montant total des dépenses, ce qui donnait un montant moyen de dépenses courantes par étudiant équivalent plein temps de \$11 200, contre \$7 001 dans les universités publiques. Les deux secteurs ont une structure des revenus sensiblement différente: en 1984-85, 39 pour cent des ressources des universités privées provenaient des droits de scolarité, contre 15 pour cent dans les établissements publics. Inversement, plus de 45 pour cent des ressources des universités publiques provenaient du budget de l'état concerné, contre moins de 2 pour cent pour le secteur privé. Une autre grande différence concerne les dotations et les dons privés, qui représentent 9 pour cent du revenu du secteur privé et seulement 3 pour cent des recettes du secteur public. Les autres sources de revenu sont dans l'ensemble les mêmes pour les deux secteurs: la vente de services représente 20 pour cent dans les établissements publics, contre 24 pour cent dans le privé. Le gouvernement fédéral assure une plus forte proportion du revenu des établissements privés que du secteur public, 16 pour cent contre 11 pour cent. Il faut aussi considérer que ces chiffres correspondent aux versements effectués directement aux établissements: une forte proportion des droits de scolarité est aussi financée grâce à des systèmes de prêts et de bourses du gouvernement fédéral et des états.

L'importance respective de ces diverses sources a changé considérablement depuis 1970: il y a eu notamment une forte augmentation du produit des ventes de services et, dans les deux secteurs, une baisse de la proportion du revenu assuré par le gouvernement fédéral. Toutefois, cette observation est quelque peu trompeuse, car on tend plutôt à accorder aux étudiants des allocations pour leurs frais de scolarité et de subsistance qu'à réduire la participation fédérale dans le financement de l'enseignement supérieur.

Aux Etats-Unis, les universités privées sont souvent des établissements de haut niveau, de grand prestige, où les études sont très onéreuses. Ce n'est pas le cas au Japon, autre pays de l'OCDE où le secteur privé joue un rôle important. Comme aux Etats-Unis, il existe au Japon une grande variété d'établissements. Du point de vue des entités qui les contrôlent, de leur personnel et de leur financement, les établissements japonais d'enseignement supérieur se divisent en trois catégories:

- i) Etablissements nationaux (publics);
- ii) Etablissements municipaux (publics, locaux);
- iii) Etablissements privés.

Dans chacun des trois secteurs, il y a des universités et des collèges qui assurent un cursus de quatre ans et des *Junior Colleges* où le cursus est de deux ans, ainsi que divers types d'établissements qui assurent une formation spécialisée. Environ les deux tiers des étudiants «post-gradués» sont inscrits dans des universités nationales; mais les établissements privés prédominent dans l'ensemble de l'enseignement supérieur, avec 78 pour cent des effectifs. Ce pourcentage est plus ou moins constant depuis vingt ans.

Pour ce qui est du financement, les différences entre établissements publics et privés sont plus marquées qu'aux Etats-Unis. En 1987, 63 pour cent des ressources des universités nationales provenaient de l'Etat et 9 pour cent des droits de scolarité. Le reste était constitué pour l'essentiel par les revenus des centres hospitalo-universitaires. Dans le secteur privé, 63 pour cent des ressources provenaient des droits de scolarité et 14 pour cent des «subventions de fonctionnement» allouées par l'Etat. Qu'ils soient publics ou privés, les établissements ne tirent pas pour le moment de ressources importantes de la vente de prestations d'enseignement ou de recherche, mais la législation a été récemment modifiée en vue d'autoriser, et même d'inciter, les universités nationales à accroître leur revenu. L'autre grande différence avec les Etats-Unis est le montant des dépenses par étudiant: au Japon, celui-ci est beaucoup plus élevé dans les universités publiques que dans le privé: \$10 258 et \$5 212 respectivement, en 1985. Cette disparité résulte en grande partie des différences dans la nature des formations dans les deux secteurs. Dans les universités nationales, les filières préférées des étudiants sont les sciences exactes et naturelles, les formations d'ingénieur et les sciences de l'éducation; dans les établissements privés, ce sont plutôt les disciplines littéraires, les sciences humaines, les sciences sociales et l'économie domestique. Les établissements privés tendent par conséquent à privilégier les disciplines dont les coûts par étudiant sont relativement faibles.

L'un des secteurs de l'enseignement supérieur qui se développe le plus vite est celui des *Special Training Schools* (Collèges techniques). Dans la plupart des cas, ces établissements étaient à l'origine privés et offraient divers types de formation, mais après la réforme de 1976, ils ont été agréés par le ministère de l'Education sous contrat.

L'enseignement supérieur aux Pays-Bas présente, de ce point de vue, quelques caractéristiques particulières qui découlent de ses origines religieuses.

«Il existe aux Pays-Bas une nette différence entre les établissements d'enseignement supérieur financés par l'Etat et les autres (qui accueillent moins de 10 pour cent du nombre total des étudiants). Les établissements financés par l'Etat peuvent être privés ou publics (suivant qu'ils ont ou non un caractère confessionnel). Pour bénéficier de subventions de l'Etat, les établissements privés doivent s'engager à respecter les mêmes règles que les établissements publics. Ils reçoivent des subventions de l'Etat pour les enseignements conduisant au premier diplôme, et pour certaines études longues comme la médecine et des formations à la recherche. D'autres enseignements de troisième cycle ne sont financés que pour une durée limitée. Les autres établissements, qui ne reçoivent normalement rien de l'Etat, ne sont soumis à aucune règle pour les droits de scolarité».

Cette réglementation générale des droits de scolarité garantit l'accès à l'enseignement supérieur, mais limite les incitations économiques liées à une différenciation qualitative. On s'efforce d'assurer une haute qualité dans l'ensemble des enseignements. Aux Pays-Bas, on fait aussi une très nette distinction entre, d'une part, la recherche et l'enseignement

universitaires et, de l'autre, la formation professionnelle supérieure. Toutefois, depuis la modification récente de la législation de la formation professionnelle supérieure, les deux types d'établissements bénéficient plus ou moins du même degré d'autonomie.

Un autre pays où le secteur privé a une certaine importance est la Norvège, où environ 10 pour cent des étudiants (en équivalent plein temps) sont inscrits dans des établissements privés. Malgré tout, par rapport au nombre total d'étudiants, la proportion est légèrement plus élevée, car il y a un plus fort pourcentage d'étudiants à temps partiel dans les établissements privés. Au Portugal, le secteur privé prend de l'expansion. En 1986-87, 19 pour cent des étudiants fréquentaient des établissements non soumis à la tutelle publique, et un tiers de ceux-ci étaient inscrits à l'Université catholique du Portugal. Toutefois, comme au Japon et contrairement aux Etats-Unis, les établissements privés enseignent surtout les sciences sociales et les disciplines littéraires – gestion, économie, histoire, droit, sociologie et langues – qui sont les moins onéreuses.

Aucun autre pays de l'OCDE n'a un secteur privé très important, bien que dans certains pays les établissements privés commencent à se développer en raison des restrictions financières imposées à l'enseignement public. Deux mouvements opposés se dessinent. Dans certains pays, en particulier dans les pays scandinaves et dans une moindre mesure au Japon et aux Etats-Unis, on tend à augmenter l'aide publique aux établissements privés, et dans plusieurs cas, notamment la Finlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, cette orientation a déjà abouti à leur intégration dans le secteur public. Une évolution inverse, beaucoup plus récente dans la plupart des pays, est le développement des établissements privés en réponse aux sollicitations du marché et aux lacunes de l'enseignement supérieur. Ce mouvement favorable aux établissements privés, qui – il faut le rappeler – ne représentent, sauf au Japon et aux Etats-Unis, qu'une faible proportion dans l'ensemble de l'enseignement supérieur, semble devoir s'amplifier à l'avenir, car les établissements publics reçoivent de plus en plus de financements privés et, dans plusieurs pays, les organismes de financement publics mettent des ressources à la disposition des établissements privés.

Au Danemark, «les universités et autres établissements d'enseignement post-secondaire relèvent directement de l'Etat qui assure ainsi presque intégralement le financement de l'enseignement». En Finlande, «tous les établissements d'enseignement supérieur sont financés par l'Etat et placés sous l'autorité du ministère de l'Education. Les derniers établissements privés ont été financièrement pris en charge par l'Etat entre 1974 et 1981». En France, 1.8 pour cent seulement des étudiants universitaires fréquentent des établissements privés, qui sont presque tous catholiques. En Allemagne, «les établissements financés par des sources privées sont l'exception». En Espagne, «le système universitaire est essentiellement public. Les effectifs dans les universités et collèges privés, dont l'existence est reconnue dans la Constitution, sont une proportion minime du total». En Grèce, «le financement du système relève presque entièrement du budget général de l'Etat... La Constitution de 1975 a institué la gratuité de l'enseignement à tous les niveaux et interdit les établissements du type université privée». De l'avis de certains observateurs grecs, cette interdiction de l'enseignement payant et des universités privées commence à entraver le développement de l'enseignement supérieur. En outre, le principe est quelque peu hypocrite, car 20 pour cent du nombre total des étudiants grecs fréquentent des universités à l'étranger, faute de trouver des places en Grèce, et ils ne reçoivent pratiquement aucune aide financière des pouvoirs publics.

En Australie, on a assisté aussi à un rapprochement des universités et des *Colleges of Advanced Education* dans les années qui ont précédé la mise en place du «système national unifié» en 1989. Deux des *Colleges* les plus importants ont reçu le nom d'université, ce qui n'a guère exigé qu'une décision administrative. Aujourd'hui la distinction entre les deux

anciens secteurs a été supprimée, en particulier pour leur financement, et ils dépendent en grande partie des subventions du gouvernement fédéral. Mais un petit nombre d'établissements privés ont été créés au cours de ces dernières années.

Outre cette distinction entre secteur public et secteur privé de l'enseignement, il existe dans la plupart des pays au moins deux catégories d'établissements publics d'enseignement supérieur. En général, les universités constituent le groupe dominant, le plus prestigieux, et elles disposent d'une grande liberté intellectuelle et souvent d'une large autonomie financière. Mais il y a des exceptions. Par exemple en France, les Grandes Ecoles ont un très haut prestige. Les établissements non universitaires jouissent généralement d'un moindre prestige et de crédits moins généreux, bien que, selon plusieurs rapports nationaux, l'écart se soit réduit depuis quelques années à la suite, souvent, de décisions gouvernementales.

En Grande-Bretagne, les universités sont des institutions indépendantes et les collèges polytechniques ont acquis un statut analogue en avril 1989 lorsque fut adoptée par le Parlement la Loi de réforme de l'éducation. Ainsi, tous les établissements publics d'enseignement supérieur sont autonomes, placés sous l'autorité de leurs conseils d'administration ou organes directeurs et, par conséquent, techniquement privés. Toutefois, ils demeureront soumis à un contrôle public étroit par le biais des conditions de leur financement. Il y a une seule petite université financée par des sources privées, dont le statut est analogue à celui des universités publiques, ainsi qu'un petit nombre de collèges universitaires rattachés à des universités américaines et homologués par celles-ci.

En dépit de l'austérité financière de la décennie écoulée et des contraintes croissantes imposées par le *University Grants Committee* (UGC), les universités ont conservé une grande liberté de manœuvre dans la répartition interne de leurs revenus courants et peuvent effectuer pratiquement sans aucune contrainte des transferts entre postes budgétaires. Le revenu moyen par étudiant était en 1985-86 de £5 428 contre £4 662 dans les collèges polytechniques, les établissements du «secteur public» les plus appréciés. Dans ce secteur, le financement des *Polytechnics* et des collèges était déterminé, jusqu'en 1989, sur la base de formules et n'autorisait que certains transferts entre postes budgétaires. Les grands établissements du «secteur public» accueillent maintenant plus de la moitié du nombre total des étudiants et la Loi de réforme de l'éducation de 1988 leur a donné une indépendance analogue à celle des universités. En fait, dans de nombreux pays, les collèges polytechniques britanniques seraient probablement classés parmi les universités. Toutefois, l'écart en matière de financement entre les deux groupes reste considérable et, contrairement à ce qui s'est produit dans la plupart des autres pays, l'écart en termes de dépenses par étudiant s'est creusé au cours des années 80.

Aux Etats-Unis, le secteur public comprend les *State Universities*, qui proposent l'éventail complet des activités universitaires, y compris d'importants programmes de recherche et de préparation au doctorat, des *State Colleges*, qui n'offrent qu'un cursus de quatre ans conduisant au premier diplôme universitaire, et les *Community Colleges*, où les études durent deux ans. La structure est donc analogue à celle du Japon, mais il faut signaler une différence de taille: les Etats-Unis ont mis en place un système intégré qui permet aux étudiants de passer d'un établissement à l'autre, ce qui se fait très rarement au Japon. Les mécanismes de financement sont analogues pour les trois catégories d'établissement; le montant des crédits qui leur sont alloués est déterminé surtout au moyen de formules basées sur les effectifs d'étudiants. Une fois les crédits alloués, les établissements ont une grande latitude pour leur utilisation. L'aide fédérale aux établissements privés prend principalement la forme de contrats de recherche et d'une aide aux étudiants, destinée à couvrir le coût de leurs études.

Mécanismes de financement

Dans plusieurs pays, les établissements d'enseignement supérieur sont en fait des entreprises autonomes, comme c'est le cas, de façon particulièrement évidente en Australie, aux États-Unis, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Certes une bonne partie des ressources des établissements peut provenir des pouvoirs publics par différentes voies, mais ils jouissent d'une très grande liberté pour gérer leurs crédits une fois qu'ils les ont obtenus. Au sein de l'établissement, la responsabilité des affaires financières incombe en général à un Conseil d'administration (*Board of Trustees* aux États-Unis). Ces organes directeurs ont pour principale caractéristique d'être composés, en majorité, de personnes qui ne tirent pas leur revenu de l'université concernée; ils sont censés représenter les points de vue d'une opinion publique qualifiée.

En Australie, les établissements autonomes sont financés sur une base triennale et des subventions globales de fonctionnement sont allouées par le gouvernement fédéral. A partir de 1989, le financement des établissements se fondera de plus en plus sur les activités qu'ils accomplissent. On a établi des « profils » pour permettre aux établissements de se développer de la façon la plus appropriée à leurs missions et à leurs objectifs. Ces établissements négocient avec le gouvernement fédéral les ressources nécessaires pour atteindre le profil adopté. Et ils peuvent obtenir des revenus d'autres sources par leurs activités de recherche et de conseil.

Aux Pays-Bas, le financement est assuré essentiellement par un système de crédits globaux calculés sur la base d'une formule. Toutefois, il importe de noter que le nombre d'inscrits n'est pas le seul critère considéré. Au contraire, les formules utilisées pour déterminer les effectifs et les ressources incitent fortement à repérer rapidement les abandons potentiels et à accélérer l'obtention des diplômes. Pour chaque abandon et chaque diplômé, l'établissement reçoit une somme déterminée par l'application d'une formule qui ne tient pas compte de la durée réelle des études. Grâce à ces incitations, on peut espérer que la liberté dont jouit l'établissement dans l'utilisation de ses crédits contribuera à améliorer la gestion, l'administration et le financement. Il existe aussi des subventions à des fins spécifiques. Hors investissements, ces subventions représentent 6 pour cent du montant total des crédits alloués.

En Grande-Bretagne, les universités reçoivent de l'UGC une enveloppe qui s'élevait en 1987-88 à 55 pour cent environ du montant total de leurs revenus. En principe, elles sont libres de dépenser cette subvention comme elles l'entendent, mais depuis quelques années elles font l'objet d'une surveillance croissante. Jusqu'en 1989 et sur l'avis du *National Advisory Body*, les établissements non universitaires ont aussi reçu une subvention du gouvernement qui constitue en fait une dotation globale. Le montant est déterminé en grande partie à l'aide de formules basées sur les effectifs d'étudiants; mais, comme les universités, les établissements ne sont pas tenus de respecter les formules pour procéder à la répartition interne des ressources. Les universités ont toujours pu compléter leur financement de base en s'adressant à d'autres sources et, depuis quelques années, les établissements du secteur public sont légalement autorisés à faire de même. A partir de 1989, la procédure de financement de base des établissements d'enseignement supérieur va profondément changer. Deux organismes nouveaux ont été créés, le *Polytechnics and Colleges Funding Council* (PCFC) et le *Universities Funding Council* (UFC). Il reste à mettre au point le détail des modalités, mais, dans l'esprit du gouvernement, l'objectif est d'amener les établissements à rendre des comptes beaucoup plus précis de l'emploi qu'ils font des deniers publics et de considérer, ne serait-ce que partiellement, les coûts et la qualité dans l'attribution des ressources de base.

De tous les pays de l'OCDE, le système des Etats-Unis est le plus proche du modèle «économique» de financement. La plupart des établissements reçoivent du gouvernement fédéral, du gouvernement de leur état et de sources non publiques des fonds importants, la plupart du temps destinés à des fins particulières. Les droits de scolarité mis à part, on estime que 10 pour cent seulement des sommes dont disposent les établissements d'enseignement supérieur leur ont été versées sans condition. Mais en réalité, la proportion est plus élevée, parce qu'il faut ajouter les frais généraux perçus, par exemple sur les contrats de recherche et autres services et qui ne sont soumis à aucune condition. Malgré cela, aux Etats-Unis les établissements d'enseignement supérieur sont en général fortement soumis à la sanction du marché.

Au Japon, il existe une différence très tranchée entre les universités nationales et les établissements privés. Les universités nationales sont en grande partie financées par le «Compte spécial des écoles nationales», qui est en fait l'agence d'état responsable de la gestion financière des universités. La loi autorise tout compte spécial à conserver les bénéfices résultant des sommes payées par les usagers, mais ces recettes sont versées au fonds commun, de sorte que les établissements ne sont guère incités à rechercher des revenus supplémentaires.

«Un compte spécial, quel qu'il soit, demeure en principe une subdivision du budget national; il doit être approuvé chaque année par la Diète et le gouvernement est responsable de sa gestion. Le Compte spécial des écoles nationales ne fait pas exception à la règle; son budget et ses dépenses sont régis par le ministère des Finances et par le ministère de la Science, de l'Education et de la Culture.»

La gestion des universités publiques au Japon se fonde sur deux principes opposés. Un principe bien établi est que toute décision revient, en dernier ressort, aux départements. Or, afin d'assurer les ressources financières et administratives nécessaires à l'expansion rapide des universités après la guerre, tous les établissements nationaux ont été placés sous l'autorité du ministère de l'Education, pratiquement comme s'ils étaient des extensions de sa structure administrative. De la sorte, les départements conservent le dernier mot dans la prise des décisions, et, en même temps, le ministère de l'Education exerce un pouvoir certain sur l'administration et les finances. La contradiction entre ces deux principes est toujours une caractéristique de la gestion et du financement des établissements nationaux.

Plus des deux tiers des ressources des établissements privés proviennent des différents droits payés par les étudiants. Toutefois, depuis 1970, ils reçoivent une «subvention de fonctionnement» gérée par la Fondation japonaise de promotion du secteur privé. Ils reçoivent des crédits calculés en appliquant une formule qui tient principalement compte des effectifs et des coûts par étudiant. Le gouvernement établit ensuite un «tableau de coefficients» qui indique la proportion des dépenses courantes à prendre en charge selon les catégories d'étudiants ou selon d'autres critères qu'il juge importants. «Ce système est un moyen d'encourager les réformes souhaitées par le ministère de l'Education». Cependant, lorsque les universités privées ont touché leurs subventions, elles peuvent dans une très large mesure les gérer librement. Depuis la création de la «subvention de fonctionnement», on regrette souvent que l'accroissement des ressources financières n'ait pas servi seulement à améliorer les conditions d'enseignement, mais aussi à augmenter les traitements des personnels enseignant et administratif. Les auteurs du rapport japonais remarquent avec prudence que le comportement passé des établissements privés semblerait indiquer qu'ils n'ont pas été guidés seulement par des considérations pédagogiques, mais qu'ils ont beaucoup considéré aussi l'intérêt de leur personnel et d'autres problèmes d'organisation.

Dans les autres pays qui ont participé à cette étude, et dans la plupart des pays de l'OCDE, le financement de l'enseignement supérieur public obéit davantage au modèle « administratif » décrit dans le chapitre premier. Dans de nombreux pays d'Europe continentale, l'Etat est intervenu, traditionnellement, de façon très vigoureuse dans la gestion financière des établissements. Depuis une vingtaine d'années, cependant, la plupart d'entre eux tendent à s'écarter de cette tradition.

Au Danemark, en revanche, le rôle de l'Etat à tous les échelons de la gestion financière des universités s'est fortement accru au cours des années 70. Le signal avait été donné par la création d'un organe central de planification, la Direction de l'éducation permanente et de l'enseignement supérieur, qui a établi un Plan général créant la plupart des instruments utilisés aujourd'hui pour la gestion du système d'enseignement supérieur. Le Plan général avait pour objectif d'adapter plus explicitement l'enseignement supérieur aux besoins du marché du travail et d'améliorer sa productivité et son efficacité. Il prévoyait un certain contrôle extérieur sur le nombre et la répartition des étudiants, sur la gestion des ressources au sein de l'établissement et sur la structure des enseignements. Son modèle budgétaire constitue l'aspect le plus intéressant pour la présente étude.

« Le principe de base est que les budgets sont établis par secteur d'activité, alors que jusque-là les établissements recevaient une enveloppe qu'ils géraient eux-mêmes. La répartition par secteur d'activité étant très détaillée, l'organisme financier central peut avoir une assez grande influence sur le développement de chaque établissement... les autorités centrales ont ainsi le moyen d'opérer des choix prioritaires entre les disciplines enseignées dans l'établissement ».

Le modèle a ceci de remarquable que les ressources sont affectées en fonction non pas du nombre d'étudiants, mais du nombre de ceux qui terminent leurs études.

Ces nouvelles dispositions visent en partie à résoudre un problème commun aux universités danoises, allemandes et néerlandaises : la très longue durée des études avant l'obtention d'un diplôme. L'aspect le plus intéressant est qu'elles représentent un sérieux effort pour résoudre ce problème tout en donnant aux étudiants une grande liberté dans la façon de conduire leurs études. La clé du système est l'idée d'une « carte à points ». Chaque étudiant recevra une carte divisée en 48 « cases » mensuelles et pour chaque mois d'étude on perforera une « case ». Si un étudiant désire interrompre ses études, il pourra utiliser plus tard le reste de la carte. Au-delà des quatre années de base, il pourra obtenir une carte « complémentaire », conçue de façon à l'inciter à terminer rapidement ses études.

Cette tendance à s'écarter du principe de l'autonomie financière des établissements et à renforcer le contrôle des pouvoirs publics contraste avec l'évolution qui se manifeste dans de nombreux pays européens. On ne s'étonnera pas que les établissements s'y soient fortement opposés. Une des critiques formulées au Danemark à cet égard est que le ministère de l'Education n'a ni la compétence professionnelle ni la légitimité nécessaires pour pouvoir exercer cette autorité efficacement. Mais les partisans des nouvelles dispositions font valoir « qu'on ne peut attendre des agents qui ont effectivement les compétences professionnelles et la légitimité, c'est-à-dire les établissements, qu'ils soient disposés, ou aptes, à faire passer l'intérêt général avant le leur ». Récemment, le gouvernement danois a remplacé par des méthodes plus incitatives les contraintes de l'ancienne réglementation de la répartition des ressources au sein des établissements d'enseignement supérieur. Ces méthodes seront examinées plus loin lorsqu'on s'attardera sur l'importance croissante accordée aux mécanismes du marché dans les modalités de financement.

La Finlande est un autre pays nordique où « les ressources des établissements proviennent principalement du budget de l'Etat et sont affectées à des destinations relativement

précises». Toutefois, la situation y a évolué dans une direction opposée à celle du Danemark. «La tendance actuelle est de déléguer plus de pouvoir de décision aux établissements. Au sein de l'établissement lui-même, on tend à déléguer plus de pouvoir au personnel enseignant et aux départements. Cette évolution alourdit la tâche de l'administration universitaire». Mais l'évolution vers une plus grande autonomie est relative, comme le prouve une remarque du rapport finlandais: «en ce qui concerne les postes, ne sont définis dans le budget que les chaires et les postes d'assistants, les autres étant laissés aux soins des établissements eux-mêmes». Dans de nombreux pays de l'OCDE, l'idée d'une intervention quelconque du gouvernement dans la nomination des enseignants, même du rang le plus élevé, serait considérée comme une atteinte inacceptable aux libertés universitaires. Pourtant, le gouvernement finlandais est manifestement un maître d'œuvre plutôt bien disposé. La Finlande est l'un des très rares pays où l'on peut raisonnablement s'attendre à une augmentation des dépenses publiques d'enseignement supérieur dans un avenir prévisible. La Loi de développement de l'enseignement supérieur adoptée en 1986 prévoit que les crédits augmenteront en fonction des coûts jusqu'en 1996, et d'ici à 1991 le gouvernement a l'intention d'augmenter de 15 pour cent au moins certaines dotations en capital.

Dans le troisième pays nordique participant à l'étude, la Norvège, il apparaît, comme en Finlande, une «tendance générale... à laisser aux établissements une liberté accrue de répartition interne de leurs ressources», mais en partant d'une situation plutôt interventionniste. En vertu des dispositions actuelles,

«Les crédits approuvés par le ministère sont répartis en traitements, autres dépenses courantes, investissements et transferts. Dans certaines limites, les transferts entre rémunérations et dépenses courantes sont autorisés. Le nombre de postes de titulaires est cependant fixé par le gouvernement, qui nomme aussi les chercheurs de haut niveau».

Toutefois, les fonds sont alloués à chaque établissement au vu de ses propositions, normalement accompagnées de la présentation de ses plans de développement. Dans le cas des «collèges régionaux», les propositions de l'établissement sont accompagnées des recommandations du Conseil d'administration compétent. A part cet échelon administratif supplémentaire, il n'y a pas de différence sensible, sur le plan des principes de financement, entre les universités et les autres établissements d'enseignement supérieur. Les propositions de l'établissement pour la ventilation interne des ressources sont d'ordinaire acceptées par le ministère, mais la création de nouvelles filières assez importantes doit être approuvée par les autorités centrales.

En mai 1989, le Parlement norvégien a adopté une nouvelle loi sur les universités. Elle prendra effet en 1990 et permettra aux universités de recruter tout leur personnel, y compris les professeurs à plein temps et les dirigeants de haut niveau. En outre, les établissements obtiendront une plus grande autonomie dans l'utilisation des crédits de fonctionnement. Les projets d'investissement plus importants devront être approuvés par le gouvernement.

En Allemagne, les établissements d'enseignement supérieur «n'ont pas d'autonomie budgétaire» et les dispositions financières qui les concernent correspondent plus ou moins au modèle «administratif» décrit au chapitre premier. «La réglementation générale applicable aux organismes publics en matière budgétaire ne comporte pas de dispositions particulières relatives aux établissements d'enseignement supérieur: elle permet une adaptation souple aux besoins spécifiques de chaque établissement grâce à des notes et commentaires explicatifs». C'est ainsi que le report d'une année sur l'autre des sommes économisées sur un titre est autorisé, mais qu'on ne peut opérer des virements d'un titre à l'autre que dans une mesure très limitée. Les rémunérations des personnels titulaires, qui sont versées

directement par les gouvernements des *Länder*, représentent de 70 à 80 pour cent des dépenses des établissements d'enseignement supérieur. Les autres dépenses qui sont imputées sur les « crédits courants pour l'enseignement et la recherche » relèvent plus directement des établissements. Toutefois, « les crédits peuvent être limités parce que, contrairement aux dépenses de personnel, ils ne font pas l'objet d'un plan à long terme. Ainsi, en 1982, les ressources destinées aux activités d'enseignement et de recherche de l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur (et plus particulièrement des universités) ont été considérablement réduites ». Le montant par étudiant des dépenses ordinaires autres que celles relatives au personnel a chuté de 50 pour cent en termes réels depuis 1970, ce qui a suscité de graves inquiétudes quant à la qualité de l'enseignement dispensé, surtout par les universités les plus touchées.

Il existe en France plusieurs catégories d'établissements publics d'enseignement supérieur. Outre les universités, il y a les Grandes Ecoles, financées par les ministères compétents, mais placées normalement sous la tutelle du ministère dont relève l'enseignement supérieur. Les Instituts universitaires de technologie (IUT) sont des entités distinctes mais, administrativement, ils font partie intégrante des universités. Les universités françaises ne sont pas étroitement contrôlées par le gouvernement, comparées à celles d'autres pays européens décrits ci-dessus. Chacune est juridiquement indépendante et dispose de son propre budget. Celui-ci est toutefois limité et les rémunérations des personnels titulaires, le coût de l'aide aux étudiants et une partie des dépenses d'équipement (les bâtiments et, jusqu'en 1988, le mobilier) en sont exclus. Suivant leur catégorie, les établissements sont soumis à une tutelle financière plus ou moins importante. Dans l'ensemble, la tendance actuelle en France est à l'accroissement de l'autonomie financière des universités, l'idée étant surtout de les encourager à trouver des sources extérieures de revenus. On a toutefois réduit l'autonomie des établissements en matière de recrutement de personnel en limitant leurs possibilités d'emploi de vacataires.

En Grèce aussi, le système comprend universités et établissements non universitaires. Les établissements des deux catégories sont des personnes morales de droit public entièrement placées « sous le contrôle et la responsabilité de l'Etat ». Les établissements reçoivent leurs ressources du gouvernement sous la forme d'un budget détaillé, qui est négocié séparément par chacun d'entre eux et n'autorise que très peu de transferts entre titres budgétaires. En gros, le montant correspondant à chaque titre budgétaire est déterminé par la méthode des accroissements annuels en comparant le projet de budget de l'établissement avec ses dépenses effectives de l'année précédente. Traditionnellement, comme les établissements demandent beaucoup plus que ce qu'ils espèrent recevoir, l'opération prend la forme d'une série de négociations annuelles entre chaque université et le gouvernement. En 1984, les montants approuvés variaient de 23 à 94 pour cent des budgets initialement proposés, avec une moyenne de 52 pour cent. Le caractère particulier des négociations, l'établissement de budgets annuels et l'absence de possibilité de transferts entre titres budgétaires conduisent à une rigidité administrative extrême et, d'après les universités, à une utilisation inefficace des ressources.

Au Portugal également, l'emploi des fonds accordés par le gouvernement est soumis à des dispositions légales et administratives : en général, pour effectuer le moindre paiement il faut avoir l'autorisation d'un service administratif extérieur à l'établissement. D'où la présence d'un lourd appareil bureaucratique qui nuit à l'efficacité et coûte cher.

L'Espagne présente une importante différence avec les autres pays : l'enseignement supérieur y est pratiquement dispensé exclusivement par les universités. La Loi de réforme des universités de 1983 a considérablement modifié leur mode de financement pour accorder une plus grande autonomie aux établissements. Juridiquement, les universités espagnoles

sont maintenant «des entités administratives autonomes», qui disposent de leur propre budget et d'une large autonomie de gestion. Comme dans plusieurs autres pays, les dépenses d'équipement et les rémunérations des personnels titulaires en sont exclues et demeurent sous le contrôle direct du ministère. Toutefois, du fait de l'expansion rapide des universités espagnoles pendant les années 70 et 80, le nombre des enseignants contractuels rémunérés directement par les universités a augmenté considérablement. Avant 1983, il s'agissait surtout pour chaque université de parvenir chaque année à faire intégrer ses dépenses de personnel contractuel dans le budget ordinaire de l'année suivante, en démontrant que ce personnel était nécessaire pour assurer ses missions d'enseignement et qu'il ne lui était pas possible de trouver d'autres revenus pour le rémunérer. La différence entre, d'une part, les dépenses prévues et, de l'autre, le total des crédits de l'année précédente plus toute autre recette, était compensée par une «subvention» d'ajustement. Il en résultait que moins une université avait de compléments de recettes pour un niveau donné de dépenses totales, plus elle bénéficiait d'une subvention élevée. «Ainsi, d'une part, les universités ne se sentaient pas tenues de s'assurer des revenus propres et, de l'autre, elles étaient encouragées à dissimuler tout revenu qu'elles parvenaient à obtenir».

Avant 1983, les universités espagnoles devaient respecter strictement les accords détaillés qu'elles passaient avec le ministère pour leur personnel vacataire. Toute modification, même mineure, devait être approuvée par le ministère. Cette extrême rigidité a conduit à des pratiques irrégulières de la part des universités en quête de «flexibilité»: versement irrégulier de primes d'un montant supérieur aux montants autorisés; recrutement sur leurs fonds propres de personnel vacataire en nombre supérieur au nombre autorisé; reclassement interne de différentes catégories de personnel, etc. La loi de réforme de 1983 a eu pour premier effet de grouper toutes les dépenses courantes des universités en un budget unique, y compris les dépenses de personnel titulaire. A présent, chaque université a un Conseil social, composé d'universitaires et de personnalités extérieures, responsable de la gestion du budget. Le Conseil social a toute liberté pour l'affectation des ressources, sous réserve de l'approbation du montant total des dépenses de personnel par les organismes publics qui financent les universités. Autrement dit, l'Espagne s'est un peu écartée d'un système du contrôle financier des dépenses proposées pour se rapprocher d'un système où l'université est comptable de ses dépenses effectives.

Cette analyse des modalités d'attribution aux établissements de leur financement principal dans les pays de l'OCDE a montré qu'elles recouvrent des pratiques très diverses allant du comportement «économique», tourné vers le marché, comme c'est le cas des universités privées aux Etats-Unis et au Japon, à l'étroite réglementation des universités nationales japonaises. La proportion des crédits publics dans le financement des établissements varie de moins de 20 pour cent pour les universités privées aux Etats-Unis et au Japon à plus de 90 pour cent au Danemark, en Grèce et au Portugal. Ces crédits publics sont essentiellement destinés à l'enseignement et dans la plupart des cas explicitement ou implicitement liés aux effectifs d'étudiants. La dotation globale du secteur universitaire comporte aussi, habituellement, des crédits pour la recherche, bien que la proportion réservée à cette fin soit rarement précisée et qu'elle soit plus souvent fonction des intérêts et des activités des enseignants que des besoins nationaux en matière de recherche. Cependant, on souhaite de plus en plus, dans plusieurs pays de l'OCDE, distinguer clairement les dépenses consacrées à la recherche de celles consacrées à l'enseignement. Ce problème est analysé dans la section suivante.

Les sources complémentaires de financement

La recherche

Dans tous les pays considérés ici, les établissements d'enseignement supérieur disposent d'autres fonds que les ressources générales de base que leur allouent les pouvoirs publics. Ces fonds extérieurs constituent plus de la moitié des revenus pour quelques établissements, une part importante pour la plupart, et une proportion croissante dans presque tous les pays de l'OCDE. Ils sont souvent indispensables à l'équilibre financier; quelquefois, ce sont les seuls fonds qui permettent de financer des activités nouvelles, ce qui leur donne une importance sans commune mesure avec la part qu'ils représentent dans les revenus totaux.

Dans plusieurs pays de l'OCDE, les crédits publics constituant le financement de base des établissements sont censés être suffisants pour permettre les travaux personnels de recherche des enseignants, qui sont le point de départ de projets plus importants financés par d'autres sources. En Grande-Bretagne, ce principe a été institutionnalisé sous la forme d'un double système de financement de la recherche. Conformément à ce principe, les subventions de l'*University Grants Committee* comprennent une grande part, mais non précisée, de crédits destinés à la recherche. Des comparaisons récentes du montant des dépenses par étudiant entre les universités et les collèges polytechniques, lesquels, la recherche mise à part, sont censés être financés sur la même base, donnent à penser qu'entre le tiers et la moitié des ressources allouées aux universités sont destinées à la recherche. Ces ressources visent à permettre à chaque enseignant d'effectuer des études et des recherches ainsi qu'à mettre en place de bons laboratoires et les équipements, bibliothèques et services informatiques nécessaires pour que l'université puisse obtenir des contrats des Conseils de recherche et des fondations privées, dont les montants ne couvrent que le coût direct du travail demandé. Ce système a donné aux universités une position très avantageuse car il leur permet de conduire des recherches à moindre coût que les instituts spécialisés, obligés de demander une rémunération couvrant l'ensemble de leurs frais.

Il y a souvent une différence assez nette entre les universités et les autres établissements pour ce qui est de la part de leurs ressources de base qui peut être consacrée à la recherche. Cette proportion est probablement ce qui distingue le plus souvent les universités des autres établissements. Cependant, la part de leurs ressources que les différents établissements d'enseignement supérieur consacrent à la recherche varie considérablement d'un pays à l'autre.

Aux Pays-Bas, on a fait d'importants efforts pour rendre plus explicite le financement de la recherche. En 1982, dans la formule utilisée pour déterminer le montant de l'enveloppe globale allouée aux universités, on a distingué le financement de l'enseignement et celui de la recherche. En général, celle-ci n'était plus financée sur la base du nombre d'étudiants, mais selon des critères de qualité. Ces crédits représentaient 60 pour cent de son financement. Initialement l'allocation était fondée sur une évaluation du potentiel de recherche, mais depuis 1987, elle est fondée sur une évaluation des travaux réalisés.

Aux Pays-Bas, cette réforme a agi sur les publications universitaires; on pense que c'est par le plus grand intérêt des chercheurs pour la publication de leurs travaux que le changement de climat est le plus visible. Les rapports annuels des universités rendent compte très généralement de l'accroissement du nombre des publications, qu'elles soient ou non relatives aux recherches conduites dans le cadre de ce financement; les chercheurs consacrent plus de temps pour savoir où, quand et par qui leurs travaux pourront être

publiés. Ceci peut avoir un effet positif, en incitant les chercheurs à réfléchir davantage à leur travail et à le considérer d'un œil plus critique. Le danger existe cependant que la trop grande importance donnée aux publications ne nuise à la qualité des travaux.

Dans la plupart des pays de l'OCDE, une grande partie de la recherche universitaire a traditionnellement été financée par d'autres sources que le budget général de l'université; c'est pourquoi des Conseils de recherche ou des fondations ont souvent été créés par les pouvoirs publics ou des organisations privées, mais là encore on constate de grandes différences entre les pays. A l'un des extrêmes se situe le Japon, où il y a relativement peu de sources de financement extérieur pour la recherche. En 1987, le montant des crédits correspondants représentait 3 pour cent des dépenses totales d'enseignement supérieur; il ne faut cependant pas oublier que le ministère de la Science, de l'Education et de la Culture accorde bien davantage à des instituts de recherche spécialisés, qui ne sont pas considérés comme appartenant à l'enseignement supérieur. En Espagne, les crédits de recherche ouverts aux universités sont aussi relativement faibles, mais ils devraient bientôt augmenter grâce à une prochaine réforme des modalités de financement.

Dans un autre groupe de pays, les allocations de recherche représentent environ 10 pour cent des revenus des universités. En Finlande en 1987, 11 pour cent du montant total des revenus des universités provenaient de fonds alloués par l'Académie de Finlande et les ministères du Commerce, de l'Environnement et du Travail au titre de la recherche. En Norvège, la même année, 6 pour cent environ des revenus des établissements d'enseignement supérieur provenaient d'allocations de recherche du Conseil norvégien de la recherche et 4 pour cent environ d'organismes privés.

En France, outre les contrats de recherche et la rémunération des personnels de l'enseignement et de la recherche par le ministère responsable de l'enseignement supérieur, la recherche universitaire peut obtenir des financements de deux autres sources. Tout d'abord, le ministère responsable de l'enseignement supérieur accorde aux universités des crédits qui, pour les deux tiers environ, font partie de contrats de recherche de quatre ans passés entre le ministère et l'établissement. Ensuite, le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) apporte à ses équipes universitaires associées des moyens en personnel et en financement. Il est extrêmement difficile d'arriver à chiffrer le niveau des dépenses totales de recherche dans l'enseignement supérieur pour le comparer à celui des autres pays, à cause de cette pluralité de financement, dont une partie est censée provenir de l'université et l'autre être attribuée aux équipes associées.

C'est en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis que les subventions et les contrats de recherche contribuent le plus au financement global de l'enseignement supérieur. Aux Etats-Unis, un peu plus de 10 pour cent du montant total des ressources de l'enseignement supérieur provenaient en 1984-85 de crédits et contrats de recherche du gouvernement fédéral et des états et 5 pour cent de dons, subventions et contrats privés. En Grande-Bretagne, la proportion des revenus universitaires provenant des crédits et contrats de recherche est passée de 13 pour cent en 1970-71 à 19 pour cent en 1985-86. Sur ces 19 pour cent, bien plus de la moitié provenait des Conseils de recherche et de divers ministères, et près d'un tiers de fondations privées et des entreprises. Le reste était assuré par des subventions et des contrats privés. Les données correspondantes pour les établissements du «secteur public» (*Polytechnics* et *Colleges*) étaient nettement inférieures.

Droits de scolarité

Dans de nombreux pays, les établissements d'enseignement supérieur ont deux autres sources importantes de revenu: les droits de scolarité et les prestations de services. Les droits de scolarité sont considérés ici seulement dans la mesure où ils contribuent aux recettes de l'établissement. Le chapitre suivant les envisage en tant qu'éléments du coût des études supérieures pour les étudiants. Les prestations de services comprennent les contrats de développement et les services de conseil aux entreprises et aux organismes publics, la location des équipements et des bâtiments et, dans certains pays, diverses formations qui sont facturées au prix coûtant.

Trois raisons, principalement, sont invoquées pour justifier le paiement de droits de scolarité par les étudiants, couvrant une partie au moins des coûts de l'enseignement. Premièrement, c'est un moyen d'assurer un complément de ressources à l'enseignement supérieur; deuxièmement, on estime que les établissements tiendront plus compte des souhaits des étudiants si ceux-ci participent personnellement au financement de leurs études supérieures; troisièmement, les étudiants eux-mêmes, pense-t-on, accorderont plus d'importance à leurs études et surtout chercheront à les terminer plus rapidement s'ils doivent contribuer à leur financement. Le premier de ces arguments est de loin le plus important et plusieurs pays envisagent des mesures de «recouvrement des coûts» auprès des étudiants.

Dans certains pays, des établissements perçoivent des droits de scolarité correspondant au coût intégral de l'enseignement, beaucoup n'en exigent pas du tout et entre les deux extrêmes, il y a un grand nombre de cas intermédiaires. Parmi les pays étudiés, ceux qui n'exigent aucun droit de scolarité de leurs étudiants pendant la majeure partie des études supérieures sont notamment l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, la France (à l'exception d'un faible droit d'inscription), la Grèce et la Norvège.

Les seuls pays participant à l'étude dans lesquels des droits de scolarité importants sont effectivement acquittés par les étudiants sont l'Espagne, le Japon et les Etats-Unis. Au Japon, en 1985, ces droits représentaient 36 pour cent du total des ressources des établissements d'enseignement supérieur et les étudiants n'ont bénéficié que d'une aide publique relativement faible. Aux Etats-Unis, les droits représentaient 23 pour cent des recettes des établissements, mais ils étaient en grande partie financés par des systèmes de prêts et de bourses. En Espagne, 20 pour cent du revenu des universités provenaient des droits de scolarité qui, comme au Japon, ne faisaient l'objet que d'une aide publique minime.

La Grande-Bretagne représente un cas particulier: 14 pour cent des ressources des universités et 17 pour cent de celles des collèges polytechniques proviennent des droits de scolarité, mais les étudiants britanniques qui préparent le premier diplôme universitaire reçoivent de l'Etat des aides qui couvrent virtuellement ces droits. En 1989, le gouvernement a fait connaître son intention de relever de façon très sensible, à la hauteur de 25 pour cent, la part de leur revenu que les établissements doivent «gagner» avec les droits de scolarité, en imposant pour ces droits un taux uniforme et en fixant leur montant à un niveau qui tienne compte du coût réel de l'enseignement dans les diverses disciplines. Le coût pour l'étudiant continuera à être couvert par des aides publiques. L'objectif est tout simplement de modifier le mécanisme de financement des établissements. Le gouvernement estime que les droits de scolarité doivent être un facteur important du revenu des établissements, et donc de leur comportement. Il pense que si l'on accorde plus d'importance au marché dans le recrutement des étudiants,

- i) les établissements seront bien plus incités à entrer en concurrence pour recruter des étudiants et ainsi à élargir l'accès à l'enseignement supérieur;

- ii) ils devront rendre leurs services plus attrayants et améliorer leur aptitude à les vendre;
- iii) ils verront leur revenu se diversifier et dépendront moins d'une enveloppe unique des pouvoirs publics.

En Australie, un « droit administratif de l'enseignement supérieur » a été créé en 1986 ; il s'élevait en 1988 à 263 dollars constants australiens, soit environ 4 pour cent du montant moyen des dépenses par étudiant. Ce droit a été remplacé en 1989 par la « contribution pour l'enseignement supérieur », qui devrait imposer aux étudiants de payer environ 20 pour cent du coût de leurs études. Ceux-ci peuvent acquitter leur contribution directement à l'établissement lors de leur inscription, chaque semestre. Cependant, l'aspect le plus novateur du système est qu'il permet aux étudiants de choisir la fiscalisation de leurs versements, aucun paiement n'étant exigé tant que leur revenu personnel imposable n'atteint pas le niveau du salaire moyen australien. Pour la plupart des étudiants, ce système les dispenserait de tout paiement pendant la durée de leurs études. La contribution à l'enseignement supérieur n'est pas un simple impôt exigé des étudiants ou des diplômés. Le montant de la contribution dépend des disciplines et du nombre d'unités de valeur auxquelles ils s'inscrivent chaque semestre et il est dû, qu'ils réussissent ou qu'ils échouent. Lorsqu'ils ont payé cette contribution, ils sont libérés de toute autre obligation. En d'autres termes, les étudiants paieraient des droits de scolarité rétroactivement. La possibilité de faire payer des droits est aussi sérieusement envisagée en Grande-Bretagne et au Portugal.

L'analyse précédente ne concerne que les étudiants qui suivent un enseignement conduisant au premier diplôme ou une formation équivalente. Pour les personnes de plus en plus nombreuses qui suivent une formation « permanente » ou « récurrente », les cours sont souvent payants et des droits d'un montant proche de leur coût intégral sont réglés, soit par l'intéressé, soit par son employeur. L'idée sous-jacente semble être que les étudiants ont droit à une période d'enseignement supérieur payée en grande partie par la collectivité, mais que les périodes suivantes ou bien répondent à des intérêts personnels, auquel cas elles doivent être financées par les étudiants eux-mêmes, ou bien ont un caractère spécifiquement professionnel, auquel cas elles doivent être payées par les étudiants car ils peuvent prétendre à de meilleurs revenus, ou par leurs employeurs au titre du perfectionnement de leur personnel. Il n'y a guère eu de débats sérieux dans la plupart des pays de l'OCDE sur la logique de la participation demandée pour la formation permanente dans l'enseignement supérieur.

L'enseignement supérieur en Grande-Bretagne a ceci de particulier, par rapport à la plupart des autres pays de l'OCDE, que depuis 1965, le montant des droits y est différent pour les étudiants britanniques et pour les étudiants étrangers. En 1980, le principe a été poussé à sa conclusion logique et on a imposé aux étudiants étrangers un montant de droits correspondant au coût intégral de leurs études. Les étudiants étrangers sont de ce fait devenus très intéressants pour les universités dont les autres ressources diminuent. Ce principe de faire payer aux étudiants le coût intégral de leurs études a inspiré plusieurs programmes de bourses, grâce auxquels le gouvernement a pu concentrer son aide en faveur de certains groupes en fonction des priorités nationales : les étudiants originaires de pays en développement ; les étudiants chercheurs ; les ressortissants des pays du Commonwealth où l'enseignement supérieur ne parvient pas à répondre à la demande des étudiants ; et ceux qui sont susceptibles d'exercer des responsabilités politiques dans leur pays. Cette initiative peut être considérée comme la première tentative notable de la part d'un gouvernement britannique d'utiliser des bourses pour influencer sur les activités des établissements d'enseignement supérieur.

Depuis 1980, d'autres pays ont aussi commencé à mettre en œuvre une politique particulière à l'égard des étudiants étrangers. Dans plusieurs pays, la vente de services d'enseignement à des étrangers est maintenant considérée comme une source potentiellement importante de revenus. L'Australie est de tous les pays celui qui s'achemine le plus résolument dans ce sens. Le gouvernement tend à s'écarter de la politique antérieure, aux termes de laquelle chaque établissement d'enseignement supérieur pouvait accueillir un nombre donné d'étudiants étrangers bénéficiant d'une aide au titre des droits de scolarité, les autres étant tenus de payer des droits censés couvrir le coût intégral moyen des études. Sa politique actuelle consiste à remplacer progressivement, à compter de l'année universitaire 1990, l'aide fédérale par un nouveau système de bourses (dont le montant couvrira le coût intégral moyen des études).

Aux Etats-Unis, il n'y a pas de droit d'un montant différent pour les étudiants étrangers en tant que tels, mais les étudiants non résidents de l'état doivent acquitter un droit d'un montant beaucoup plus élevé que les étudiants locaux. C'est donc ce tarif plus élevé qui s'applique aux étrangers. Le recrutement d'étudiants non résidents de l'état est une opération financièrement intéressante et beaucoup d'universités américaines déploient des efforts considérables en direction des pays d'où viennent beaucoup d'étudiants. L'énorme accroissement du nombre d'étudiants de Chine continentale depuis l'ouverture politique de ce pays doit beaucoup au talent commercial des enseignants et des administrateurs des universités américaines.

L'objectif déclaré du gouvernement japonais de recruter 100 000 étudiants étrangers d'ici à la fin du siècle a suscité beaucoup d'intérêt dans les autres pays de l'OCDE. Dans ce contexte le gouvernement japonais prévoit divers programmes de bourses, de droits réduits, de logement et d'autres services sociaux pour les étudiants.

Autres revenus

Les revenus tirés de la prestation de services d'enseignement et de recherche ne représentent qu'une part infime des ressources des établissements d'enseignement supérieur dans la plupart des pays, mais c'est le domaine qui a suscité le plus d'intérêt dans la recherche de nouveaux mécanismes de financement, celui aussi qui suscite le plus de préoccupations. On observe dans la majorité des pays étudiés ici un accroissement absolu et relatif des revenus tirés de ces sources, mais bien souvent le niveau de départ était très bas. Beaucoup ont pris des mesures ces dernières années pour aider les établissements d'enseignement supérieur à augmenter leurs revenus par la vente de services.

Les universités de quatre pays en particulier ont traditionnellement des revenus complémentaires substantiels d'autres sources que la recherche: en Allemagne, aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas. Les comparaisons sont toutefois très difficiles en raison de la différence des définitions statistiques et des pratiques comptables utilisées.

Les universités allemandes ont créé le concept de «fonds de tiers». Il s'agit de fonds déposés sur des comptes spéciaux au nom des professeurs qui sont responsables des activités de recherche ou de conseil. A des fins statistiques, le Conseil scientifique distingue sept catégories de «tiers»: les instituts de promotion de la recherche, principalement financés par les pouvoirs publics; les ministères fédéraux; les ministères des *Länder*; l'aide financière du gouvernement fédéral et des *Länder* aux jeunes chercheurs; les organisations internationales; les fondations; les associations industrielles et commerciales.

Les revenus tirés de ces ressources se sont accrus de 50 pour cent en termes réels entre 1970 et 1985 et représentaient au total environ 30 pour cent des ressources des établisse-

ments en 1985. La contribution de l'industrie a plus que doublé dans les années 80 et en 1985 elle représentait environ 6.5 pour cent des ressources de l'enseignement supérieur.

Aux Pays-Bas, on considère que les revenus de l'enseignement supérieur se composent de trois flux. Le premier est le financement de base alloué par les pouvoirs publics, qui représentait en 1985 environ les trois quarts du total. Le second est le financement complémentaire apporté par divers ministères pour des services particuliers; il représente à peu près 3 pour cent du total. Le troisième provient de la vente de services et représente environ 8 pour cent du total. Le reste provient des droits de scolarité.

En Grande-Bretagne, on distingue les contrats de recherche avec l'industrie, qui en 1986-87 représentaient moins de 3 pour cent des revenus courants des universités et les ventes «d'autres services» qui sont restées en dessous de 3 pour cent du total dans les années 70 mais qui ont augmenté depuis à plus de 6 pour cent. Ces revenus proviennent, dans des proportions à peu près égales, des formations courtes, des services médicaux et d'autres services comme la location de laboratoires universitaires. Les collèges polytechniques tirent désormais de leurs «activités commerciales», qui comprennent l'ensemble de ces postes, plus de 7 pour cent du total de leurs ressources. A plusieurs reprises au cours des dernières années, le gouvernement a souhaité que ces chiffres augmentent considérablement à l'avenir. Dans le Livre blanc qu'il a publié avant la Loi de réforme de l'éducation de 1988, il déclarait que sa proposition de remplacer les subventions aux établissements d'enseignement supérieur par un système de contrats visait en partie «à inciter les établissements à s'efforcer d'obtenir des contrats d'autres sources, notamment du secteur privé, pour qu'ils dépendent moins du financement public».

Aux Etats-Unis, où l'on est plus habitué que dans les autres pays de l'OCDE à considérer les établissements d'enseignement supérieur comme des entreprises commerciales vendant leurs services, les chiffres, sans être rigoureusement comparables, sont incontestablement plus élevés. En 1969-70, les activités «Ventes et services» des établissements d'enseignement supérieur (à l'exclusion des contrats de recherche) représentaient 17 pour cent de leurs ressources et en 1984-85, elles avaient dépassé 21 pour cent. Il n'y avait guère de différence entre les établissements publics et privés: en 1984-85, la proportion était de 20 pour cent pour les premiers et de 23 pour cent pour les seconds. Les chiffres concernant les Etats-Unis, à la différence de la Grande-Bretagne, comprennent les revenus tirés des activités sportives, des résidences, cafétérias et librairies universitaires.

En ce qui concerne les autres pays couverts dans cette étude, les revenus tirés de ces sources sont sensiblement plus faibles, mais leur développement éventuel suscite un intérêt croissant. En Australie, par exemple, le Comité de financement de l'enseignement supérieur a estimé que les «employeurs et les entreprises, qui profitent eux aussi des avantages de l'enseignement supérieur, devaient participer directement à son financement». Le Comité a plus précisément recommandé que:

- la Confédération australienne des syndicats et les principales organisations patronales soient invitées à mettre la question des mesures d'aide à l'enseignement supérieur à l'ordre du jour des négociations salariales;
- le gouvernement prélève, à titre expérimental, sur les fonds de promotion de l'expansion, des crédits permettant de verser des subventions spéciales aux établissements d'enseignement qui organiseraient des cours en collaboration avec des entreprises;
- le gouvernement encourage le recours aux mesures de compensation en faveur des entreprises, en vue d'accroître le volume des fonds et des équipements fournis par les entreprises aux établissements d'enseignement supérieur.

Au Danemark, où le budget de l'enseignement supérieur est pour le moment presque uniquement alimenté par l'Etat, «au financement traditionnel viennent s'ajouter des sources et des structures nouvelles. Jusqu'à présent, l'élément le plus marquant à cet égard a été l'adoption d'une réglementation relative à la vente de services à l'extérieur, quirompt avec la règle des finances de l'Etat selon laquelle le Trésor public avait la haute main sur les recettes, qui ne pouvaient en aucun cas être utilisées directement par les établissements. Les nouvelles dispositions permettent aux établissements de développer leurs activités anciennes ou d'en entreprendre de nouvelles (formations ou prestations de conseils), s'ils trouvent les moyens de le faire».

En Finlande, les universités ont aussi commencé à se créer des revenus par tout un éventail d'activités non traditionnelles. «La demande croissante de travaux de recherche sous contrat et d'autres services qualifiés ont donné naissance à divers centres technologiques dans les villes universitaires. Les établissements d'enseignement supérieur participent à cette activité en qualité d'actionnaires. Certains ont fondé des entreprises commerciales, qui sont sur le plan du financement et de la comptabilité plus souples que les instances de direction des établissements. Ces entreprises vendent de la recherche et d'autres services techniques». Ce type d'activité, qui donne aux universités plus de souplesse dans l'emploi de leurs ressources, se développe probablement à l'avenir.

En France, l'un des faits remarquables enregistrés ces dernières années a été le développement du financement de l'enseignement supérieur par les collectivités locales, notamment sous forme de participation aux frais de construction pour encourager l'implantation de nouveaux établissements. Les crédits provenant des entreprises ont augmenté aussi; la création d'entreprises commerciales par les universités a été autorisée par la loi de 1984 sur l'enseignement supérieur. Comme en Finlande, l'un des principaux objectifs est d'avoir plus de souplesse de gestion que dans les universités, régies par une stricte réglementation de l'Etat. Au début de 1988, environ 25 entreprises avaient été enregistrées au titre de la Loi de 1984. La plupart étaient spécialisées dans une technologie de pointe, mais quelques-unes avaient été créées spécialement pour exercer une activité commerciale de conseil aux entreprises. Le rapport français indique qu'il est encore trop tôt pour juger de la réussite de ces nouvelles entreprises, mais une évaluation était prévue en 1989.

Au Japon, on a discuté aux niveaux les plus élevés de l'opportunité de modifier le statut juridique des universités nationales pour en faire des «personnes morales spéciales»; de la sorte, elles pourraient gérer leur propre budget et l'étoffer par tout moyen approprié. Toutefois, l'idée n'est pour l'instant pas retenue, en partie parce que l'exemple des universités et collèges universitaires privés montre que l'indépendance n'est pas nécessairement une garantie d'efficacité administrative ou de vitalité. Une commission d'experts, créée en 1987 par le Conseil spécial de l'éducation, a conclu que l'évolution souhaitée des établissements nationaux pouvait être obtenue sans modification de leur statut juridique actuel. Le ministère de l'Education, de la Science et de la Culture peut, pour sa part, créer des lignes budgétaires spéciales; de cette manière, on peut mettre les fonds provenant des allocations de recherche et des contrats accordés par des entreprises privées sur des comptes spéciaux, comme dans le système allemand des «fonds de tiers». Le volume de ces fonds a régulièrement augmenté au cours des années 80, mais en 1985 ils représentaient toujours moins de 4 pour cent des ressources totales des établissements. Grâce à une autre innovation datant de 1987, les particuliers et les organisations peuvent créer une chaire de professeur en faisant à l'établissement une donation qui servira principalement à rémunérer des professeurs extérieurs ou associés enseignant à temps partiel. Enfin, le ministère a autorisé les établissements nationaux à instituer une «fondation auxiliaire» qui «recueillerait des contri-

butions des entreprises privées et des anciens élèves, sur lesquelles elle financerait les activités universitaires non inscrites au budget officiel».

Depuis dix ans, plusieurs universités portugaises, surtout celles de création récente, essaient d'accroître leurs ressources en vendant des prestations de recherche à des organismes privés ou publics. Le produit de ces activités représente de 6 à 8 pour cent des ressources totales des universités. Un groupe de travail du ministère de l'Éducation a récemment été mis en place pour étudier d'autres sources et mécanismes de financement possibles pour l'enseignement supérieur. Il est prévu que son rapport propose des méthodes de recouvrement des coûts et de nouvelles sources de financement. Il portera notamment sur les droits de scolarité et d'examen, les charges sociales, les ressources provenant des «contrats», les activités de conseil et la formation des adultes.

Résumé

Dans ce chapitre nous avons passé en revue les modalités actuelles de financement de l'enseignement supérieur dans les pays de l'OCDE qui ont accepté de participer à l'étude et rendu compte de l'évolution récente dans ce domaine. Il se dégage principalement six points :

- i)* Dans la plupart des pays de l'OCDE, les fonds publics alloués à l'enseignement supérieur n'ont cessé de se réduire entre le début des années 70 et le milieu des années 80. Dans plusieurs pays, l'austérité s'est atténuée un peu ces dernières années, en partie grâce à l'apparition de nouvelles sources de financement. Toutefois, seules la Finlande et la France signalent que les crédits publics à l'enseignement supérieur s'accroîtront probablement dans le proche avenir.
- ii)* Il ne faut pas confondre tutelle privée et financement privé des établissements d'enseignement supérieur. Les seuls pays où les établissements privés occupent une place importante dans l'enseignement supérieur à l'heure actuelle sont le Japon et les Etats-Unis. Il y a pourtant une importante différence entre les deux pays : aux Etats-Unis la dépense moyenne par étudiant dans les universités privées est de 60 pour cent supérieure à celle des établissements publics, alors qu'au Japon elle est inférieure de 50 pour cent. Il reste dans certains pays européens quelques universités qui relèvent de l'Eglise. Dans la plupart des pays européens, cependant, la tendance jusqu'au début des années 80 était à l'absorption progressive des universités privées dans le secteur public, du fait de leur dépendance grandissante à l'égard des fonds publics. Un certain mouvement dans le même sens s'est produit au Japon par le biais du «système des subventions de fonctionnement» aux universités privées. Cette aide ne représente toutefois qu'une faible partie du budget total de ces universités.
- iii)* Il existe dans tous les pays, sauf en Espagne, un important secteur de l'enseignement supérieur qui n'a pas le statut universitaire. C'est dans ce secteur que s'est principalement produite l'expansion enregistrée depuis les années 70. Il accueille parfois plus de la moitié des effectifs inscrits. Dans l'ensemble, ces établissements accordent plus d'importance à la formation professionnelle et moins à la recherche que les universités, et ils sont moins généreusement financés.
- iv)* Dans plusieurs pays, les pouvoirs publics affectent de plus en plus à des destinations précises leurs contributions au financement de base des établissements.

Cette évolution est souvent allée de pair, cependant, avec un accroissement de l'autonomie financière et administrative des établissements.

- v) Dans certains pays, la possibilité de faire acquitter aux étudiants des droits de scolarité qui couvriraient une partie du coût de l'enseignement supérieur a été envisagée. A l'heure actuelle cependant, les seuls pays où les recettes provenant des droits de scolarité représentent une part importante des ressources totales des établissements d'enseignement supérieur sont le Japon, les Etats-Unis, l'Espagne et la Grande-Bretagne. Les droits de la quasi-totalité des étudiants britanniques préparant un premier diplôme sont subventionnés par les pouvoirs publics. Les cours de formation «permanente» ou «récurrente» sont presque partout payants et les montants perçus correspondent le plus souvent à l'intégralité du coût de la formation. En Australie, on propose de laisser à la charge des étudiants jusqu'à 20 pour cent du coût de leurs études; ils s'en acquitteront en versant une taxe rétroactive lorsqu'ils percevront des revenus plus élevés.
- vi) La plupart des pays sont de plus en plus favorables au principe d'autoriser et d'inciter les établissements d'enseignement supérieur à rechercher des sources complémentaires de financement. Aux Etats-Unis, cette démarche est clairement entrée dans les mœurs; la commercialisation y est devenue une préoccupation essentielle pour presque tous les établissements. Les universités d'Allemagne, de Grande-Bretagne et des Pays-Bas reçoivent elles aussi d'importants revenus complémentaires de sources très variées. Dans plusieurs pays, les textes législatifs et réglementaires ont été modifiés pour autoriser et encourager les établissements d'enseignement supérieur à rechercher des financements extérieurs.

Les incidences de ces modalités de financement et leur évolution font l'objet du chapitre 4.

Chapitre 3

AIDE FINANCIÈRE AUX ÉTUDIANTS

Justification de l'aide financière

D'un point de vue économique, il y a deux façons diamétralement opposées de considérer l'enseignement supérieur. Ou bien on pense que les universités sont fondamentalement des organismes de service mis en place par la collectivité pour son propre bien et qu'aucun paiement ne devrait être exigé pour le service rendu, ou bien on estime que ce sont des entreprises commerciales vendant des services éducatifs qui profitent aux individus. Sont visées, dans les deux cas, aussi bien les missions d'enseignement que la recherche. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, on tend à considérer que la recherche n'est pas essentiellement une activité normale des universités, faisant partie du travail qu'elles accomplissent dans l'intérêt de la collectivité, mais qu'elle profite surtout à des groupes ou à des individus donnés qui doivent, de ce fait, en payer le prix. Les fonctions pédagogiques des établissements d'enseignement supérieur ont fait l'objet d'analyses semblables, mais dans la plupart des pays, l'enseignement supérieur est toujours considéré comme une institution de service public, et tout jeune suffisamment qualifié a le « droit » d'y accéder. On observe néanmoins des tendances favorables à la commercialisation de certains aspects de l'enseignement, notamment les formations axées vers l'emploi destinées aux adultes.

Le service public de l'enseignement supérieur peut être assuré par une institution comme l'Eglise ou un parti politique cherchant à répandre une certaine idéologie ou bien – ce qui est le cas le plus fréquent au XX^e siècle – par l'Etat, lorsqu'on considère que l'enseignement supérieur est un service qui doit bénéficier à toute la collectivité. Cela suppose que les conditions de son fonctionnement soient fixées par les universitaires qui en ont professionnellement la charge, avec la participation des étudiants ou des élus, mais sans être soumis à un contrôle pointilleux.

Cette conception de l'enseignement supérieur a dominé l'économie de l'éducation et la planification de celle-ci pendant la période d'expansion très rapide des années 60 et du début des années 70. L'idée était largement répandue que seuls les gouvernements pouvaient fournir les ressources nécessaires pour former en peu de temps les importants effectifs de main-d'œuvre hautement qualifiée indispensables aux économies en expansion rapide et que seuls des experts pouvaient déterminer quelles étaient exactement les formations requises. On démontrait, sur la base du modèle du capital humain, qu'il ne fallait pas compter sur les seules dépenses privées pour obtenir l'investissement social le plus efficace dans l'enseignement supérieur. Puisque de nombreuses personnes capables d'accomplir des études supérieures n'avaient pas les moyens financiers pour y accéder, on risquait, croyait-

on, de gâcher des compétences potentielles. En outre, dans la plupart des pays de l'OCDE, on considèrerait injuste et inacceptable de refuser des occasions à des jeunes parce que leurs familles manquaient des ressources nécessaires pour leur payer des études supérieures. Voilà pourquoi pendant le quart de siècle qui a suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements ont développé une tendance générale à assurer le financement de l'enseignement supérieur. Mais dans les années 80, cette attitude a été contestée dans plusieurs pays de l'OCDE et les mesures de «recouvrement des coûts», permettant de réclamer aux étudiants au moins une partie du coût de leurs études supérieures, ont suscité un intérêt croissant. Ce chapitre a deux buts principaux : analyser de façon plus détaillée les raisons de cette évolution et présenter les systèmes d'aide aux étudiants pratiqués dans les pays à l'étude.

Il faut considérer tout un ensemble de questions. Premièrement, quelle proportion des dépenses d'enseignement supérieur représentent les droits payés par les étudiants ? Deuxièmement, ces droits sont-ils effectivement payés par l'étudiant ou sa famille ou grâce à une aide des pouvoirs publics ? La troisième question concerne les frais de subsistance des étudiants pendant la durée de leurs études. Dans ce chapitre, on consacrera une attention particulière à cette troisième question. En gros, les étudiants disposent de quatre solutions : faire appel à leur famille ; gagner de l'argent pendant la durée de leurs études ; emprunter de l'argent pour le rendre lorsqu'ils auront complété leurs études ou demander une aide à des organismes publics ou privés. Aux Etats-Unis surtout, nombreux sont les étudiants qui utilisent toutes ces formules, car toutes leurs combinaisons sont possibles.

Dans la version la plus extrême du modèle de service public, les droits d'inscription sont faibles et les étudiants bénéficient d'une aide considérable de l'Etat pour subvenir à leurs besoins pendant leurs études. C'était le modèle en vigueur dans plusieurs pays européens au début des années 70. A l'autre extrême, les étudiants prennent eux-mêmes en charge leurs droits de scolarité et leurs frais de subsistance, par exemple en demandant des crédits qu'ils rembourseront ultérieurement, lorsqu'ils auront de meilleurs revenus. Ce modèle gagne du terrain dans plusieurs pays. Il représente bien des aspects de la situation actuelle au Japon. Toutefois, il apparaît que nulle part le modèle en vigueur ne correspond exactement à l'un ou à l'autre type : il existe au Japon des possibilités de prêts et de bourses et dans aucun pays de l'OCDE il n'est possible, sauf pour un nombre infime d'étudiants, de faire des études supérieures totalement gratuites pour l'intéressé ou sa famille.

Droits de scolarité

Le pays de l'OCDE où le financement de l'enseignement supérieur dépend le plus des droits de scolarité est le Japon. La contribution des étudiants y représente près de la moitié du montant total des ressources, mais, comme il a été signalé au chapitre 2, elle se répartit de façon très inégale entre les établissements publics et privés : 9 pour cent seulement du budget des premiers et 67 pour cent de celui des seconds. L'aide consentie par les pouvoirs publics au titre des droits d'étude ne correspond qu'à une faible proportion de ces droits. On lit dans un récent rapport officiel sur les niveaux de vie que les dépenses d'éducation représentent en moyenne plus de 34 pour cent des dépenses familiales pendant les années «de pointe», c'est-à-dire lorsque tous les enfants de la famille font des études secondaires ou supérieures. Malgré cela, le Japon présente l'un des taux les plus élevés d'inscription dans l'enseignement supérieur des pays de l'OCDE et près de 80 pour cent des étudiants fréquentent des établissements privés.

A l'autre extrême, plusieurs pays européens n'exigent pas de droits dans les filières de préparation au premier diplôme universitaire; ce sont l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, la Grèce, la Norvège et le Portugal. La Finlande, la Grèce et la Norvège n'ont envisagé que timidement la possibilité d'exiger des droits de scolarité pour l'enseignement universitaire de base. En Allemagne et au Danemark, il en a été question, mais il est peu probable qu'il se produise un changement de politique notable en matière de droits de scolarité pour les cours ordinaires dans un avenir prévisible. En 1987, le ministre danois de l'Éducation a déclaré que «le principe du paiement permet de contrecarrer l'inflation de l'éducation' qui ne manque pas de se manifester lorsque ceux qui expriment la demande ne supportent pas personnellement le coût des mesures visant à la satisfaire». Les cours de «perfectionnement» en particulier seront payés par les employeurs et les stagiaires; de la sorte, ils seront aussi tenus de s'adapter à l'évolution des métiers et du besoin de stagiaires. D'après cette déclaration, il semble évident que des droits ne seront exigés que pour les «cours de perfectionnement» ou les cours *autres* que les filières classiques préparant au premier diplôme universitaire. En Allemagne, la question a aussi été étudiée lorsqu'on s'est penché sur les moyens de pallier la diminution des crédits publics pour l'enseignement supérieur; l'opinion la plus répandue est que la mise en place d'un système de droits de scolarité assez important est extrêmement improbable, au moins dans la dizaine d'années à venir, étant donné la diminution du nombre d'étudiants consécutive à la baisse de la natalité. D'ailleurs, la Constitution allemande contient des dispositions qui rendraient très difficile l'obligation de payer des droits pour le premier cycle des études supérieures. Le rapport allemand conclut toutefois, en des termes très comparables à ceux du document danois, que «en ce qui concerne les cours de formation permanente – qui, comme dans les autres pays, prennent de plus en plus d'extension – ces modèles (de paiement des droits) peuvent et doivent être expérimentés.»

Au Portugal, on est de plus en plus convaincu qu'en instituant un système de droits de scolarité, on accroîtrait non seulement les ressources de l'enseignement supérieur, mais aussi son efficacité. Le paiement de droits d'étude et d'examen par les étudiants se justifie car il les incitera à être plus attentifs à leurs habitudes de travail et au choix de leurs cours. Par ailleurs, les établissements d'enseignement supérieur s'attacheront probablement à répondre davantage à leurs besoins si une part de leurs ressources provient des droits de scolarité. Les autorités portugaises reconnaissent toutefois que tout système fondé sur le paiement de droits assez élevés devrait assurément, pour des raisons d'équité, s'accompagner de mesures d'aide financière.

La France et l'Australie n'exigent pas non plus de droits de scolarité, mais seulement des droits minimes d'inscription ou d'examen, bien qu'un changement radical soit actuellement en cours en Australie. En France, la gratuité de l'enseignement supérieur est une tradition. Depuis le XIX^e siècle, les universités françaises n'exigent que des droits minimes pour la préparation des diplômes universitaires classiques et cette situation a une grande signification politique. Il est, par conséquent, extrêmement improbable qu'on augmente sensiblement les droits d'inscription pour les cursus de licence, maîtrise, etc. Toutefois, comme en Allemagne et au Danemark, les stagiaires en formation permanente, ou leur employeur, assument la plus grande partie du coût des études, généralement en vertu de conventions passées entre les établissements et les employeurs ou autres partenaires sociaux.

Dans le cas de l'Australie, l'absence de droits est une tradition moins solidement établie. Dans les années qui ont suivi la guerre, la perception de droits d'inscription était un moyen normal de financer l'enseignement supérieur. En 1973, ces droits représentaient environ 15 pour cent du coût des études. Pourtant, 20 à 25 pour cent seulement des

étudiants à plein temps les payaient effectivement. Les autres en étaient exonérés en leur qualité de boursiers du Commonwealth ou d'un état. Un nombre important d'étudiants à temps partiel en ont aussi été exemptés. On a estimé qu'au total 60 pour cent des étudiants n'avaient pas payé de droits en 1973. C'est en grande partie pour pallier les anomalies d'un tel système que le gouvernement du Commonwealth a aboli les droits d'inscription en 1973. Pourtant, à peine 13 ans plus tard, en 1987, le paiement était réinstauré sous la forme du droit d'admission à l'enseignement supérieur qui, en 1988, s'élevait à \$A 263 par étudiant, soit 4 pour cent du montant total des dépenses par étudiant. Le fait que le montant de ce droit soit le même pour les étudiants à temps complet et pour ceux à temps partiel a soulevé quelques controverses : cela découragerait les seconds, surtout parce que, pour la plupart, ils ne bénéficient d'aucune aide financière. Dans le chapitre précédent a déjà été évoquée, à propos du financement des établissements, la décision prise récemment de mettre en place un système de participation financière à l'enseignement supérieur. En ce qui concerne les étudiants, le problème principal est de savoir, surtout dans le cas des étudiants moins jeunes, si une telle mesure les découragerait d'entreprendre des études supérieures. Les partisans de la proposition font observer que cette participation n'est exigée que de ceux dont les ressources sont au moins égales au revenu moyen de l'ensemble de la population active, de sorte qu'il n'y a guère de risque d'effet dissuasif. Les adversaires pensent que cette mesure aura des effets psychologiques très démotivants pour les personnes d'âge mûr et, théoriquement du moins, pour les jeunes dont les aptitudes leur permettent d'espérer des gains supérieurs à la moyenne, même s'ils ne suivent pas des études universitaires.

En Espagne, à partir de 1978, les ressources provenant des droits de scolarité ont eu tendance à augmenter ; elles représentent maintenant environ 20 pour cent du revenu des universités et sont pour l'essentiel versées par les étudiants eux-mêmes. On estime que ces chiffres devraient se stabiliser à ce niveau et que les droits dus en premier cycle ne devraient guère augmenter.

La position des Etats-Unis sur les droits de scolarité se situe à peu près à mi-chemin entre les pays d'Europe continentale et le Japon. En 1984-85, les droits représentaient 15 pour cent des ressources des établissements publics et 39 pour cent des établissements privés. Il y avait toutefois une forte disparité entre les différents états, surtout pour les établissements publics.

« Dans les états de Nouvelle Angleterre, où une forte tradition d'enseignement supérieur privé s'est forgée très tôt dans l'histoire américaine, avec la fondation d'établissements comme Harvard et Yale, les droits demandés par les universités publiques tendent à être plutôt élevés et représentent au moins la moitié du coût total de l'éducation. Par contre, les états du Centre-Ouest et de l'Est qui se sont développés plus tard ont été fortement influencés par l'esprit populiste qui, au milieu du XIXe siècle, a donné naissance aux *Land grant colleges and universities* (établissements bénéficiant d'une aide fédérale). Les droits de scolarité ont donc tendance à être peu élevés dans ces régions. En Californie, par exemple, les étudiants ne paient que \$100 par an pour fréquenter l'un des *community colleges* (cursus de deux ans) de l'état, qui en compte une bonne centaine. Pour citer un autre exemple, les droits demandés à Berkeley (Université de Californie), établissement de renommée mondiale, n'étaient que de \$1 346 en 1987, contre \$3 198 à l'Université du Vermont. »

Toutefois, à la différence des étudiants japonais, les étudiants des Etats-Unis sont fortement aidés. En 1984-85, le montant total de l'aide financière apportée aux étudiants par toutes les sources publiques était trois fois plus élevé que les droits payés par les étudiants. Certes, nombre d'entre eux bénéficient de bourses et de prêts pour les aider à

régler leurs frais de subsistance et leurs droits; mais le soutien financier accordé au titre des droits ne représente, dans tous les états, qu'une part infime du coût des études dans les établissements privés prestigieux. Il est donc impossible de prétendre que les droits de scolarité ne constituent pas une lourde charge pour les familles américaines. Mais on peut certainement affirmer que, dans l'ensemble, cette charge est bien moindre qu'au Japon.

Aux Pays-Bas, la politique des droits d'étude est amplement débattue depuis quelques années. Leur montant est fixé par le ministre de l'Éducation à l'échelon national et ne varie pas d'un établissement à l'autre; les sommes reçues à ce titre par l'établissement sont déduites de la dotation allouée par le ministère. En 1984, le ministère de l'Éducation et de la Science a fait paraître un rapport d'orientation intitulé *Vers une nouvelle politique des droits perçus par les établissements d'enseignement* dans lequel il proposait de faire payer aux étudiants, à partir de l'âge de 16 ans, des droits représentant un certain pourcentage des coûts de fonctionnement. Cela signifiait, étant donné la différence de coûts entre la formation universitaire et la formation professionnelle supérieure, que les deux secteurs feraient l'objet de droits d'étude différents. Depuis 1988, on a harmonisé les droits de scolarité dans les universités et dans les établissements de formation professionnelle supérieure et abandonné le principe du calcul en fonction des coûts de fonctionnement. Comme cela avait été annoncé, on a aussi limité à 6 ans la possibilité de suivre des cours universitaires de premier cycle (dans l'un ou l'autre secteur) en bénéficiant d'une réduction des droits; passé ces 6 ans, le taux des frais est relevé. En 1985, les droits payés par les étudiants représentaient 12 pour cent des ressources des établissements d'enseignement supérieur.

Les raisons invoquées dans le rapport du ministère en faveur de l'aide à l'éducation sont les suivantes:

- l'éducation a des effets économiques externes, en ce sens qu'elle profite à la société aussi bien qu'aux individus;
- l'éducation est un atout, en ce sens qu'elle a une importance culturelle générale intrinsèque;
- l'éducation contribue à la justice sociale en permettant à chacun de bien démarrer dans la vie;
- l'innovation dans l'éducation (par exemple la mise en place de nouveaux cours) peut nécessiter une aide pour sa mise en place;
- Si l'on fait payer des droits aux étudiants, on pourra réduire les dépenses publiques d'éducation.

Pour déterminer le montant des droits, le gouvernement néerlandais a pris en compte les principes suivants:

- i) Le montant des droits ne doit pas limiter l'accès à l'éducation des moins favorisés. Pour les candidats âgés de plus de 18 ans, la Loi sur l'aide financière aux étudiants établit que celle-ci est en partie indépendante du revenu des parents. Dans ce cas, le montant des droits perçus est identique dans tous les secteurs de l'éducation. Pour les moins de 18 ans, le montant est généralement fonction du revenu des parents.
- ii) Jusqu'à l'âge de 16 ans (limite de la scolarité obligatoire) les élèves ne doivent pas acquitter de droits d'inscription: ceux-ci ont été abolis par la Loi sur les droits de scolarité adoptée en 1955. Il s'agit d'un choix politique, mais une mesure contraire aurait été en principe possible.
- iii) Ceux qui tirent un profit personnel de l'éducation doivent en supporter partiellement le coût (selon le principe: «le bénéficiaire doit payer»). Le montant doit être

établi en fonction de l'avantage que chacun retire et, comme cet avantage varie d'un secteur à l'autre, il a été décidé d'imposer des sommes différentes pour les études secondaires, la formation professionnelle supérieure et l'enseignement universitaire.

Jusqu'en 1988, les droits de scolarité représentaient 15 pour cent du coût moyen de fonctionnement de chaque catégorie d'établissement. La norme des 15 pour cent était aussi appliquée à la formation professionnelle à temps partiel non universitaire, mais les montants variaient selon les cours. Dans le cas de l'enseignement universitaire, aucune distinction n'était faite entre les étudiants à temps partiel et ceux à plein temps, étant donné qu'ils avaient les mêmes droits aux études et aux examens et qu'ils étaient comptabilisés de la même façon pour le calcul des finances.

Plusieurs réformes sont entrées en vigueur au début de l'année universitaire 1988-89.

- i) Les étudiants préparant le premier diplôme universitaire paient les mêmes droits de scolarité aussi bien à l'université que dans un établissement de formation professionnelle supérieure. Les redevances ne sont plus calculées en pourcentage des coûts de fonctionnement; cependant, elles représentent environ 15 pour cent de l'ensemble des ressources des établissements.
- ii) La période maximale pendant laquelle les étudiants préparant le premier diplôme universitaire peuvent s'inscrire comme étudiants proprement dits (ce qui leur donne droit à une aide financière) est maintenant limitée à 6 ans pour les cours à temps complet et à 9 ans pour les cours à temps partiel, soit 54 modules dans le cas de l'Université libre. Les diplômés qui passent de l'université à des établissements de formation professionnelle supérieure (ou inversement) après la période initiale de 6 ans ont droit à l'aide financière pendant un maximum de trois autres années (enseignement à temps complet). Les universités peuvent proposer aux titulaires de diplômes de formation professionnelle des programmes d'études d'une durée de deux ans.
- iii) Chacun peut, même lorsqu'il n'a plus droit à une aide, poursuivre des études supérieures à titre d'étudiant libre avec les mêmes droits d'accès à l'enseignement et aux examens que n'importe quel autre étudiant. Toutefois, il ne peut plus bénéficier d'une aide financière pour ses besoins personnels et les droits de scolarité sont augmentés de 40 pour cent.

Nous nous sommes un peu étendus sur le système néerlandais car il pose plusieurs questions qui sont à l'étude dans certains autres pays de l'OCDE, notamment: quelle proportion du coût total de l'enseignement supérieur doit être assumée par les étudiants? Les droits de scolarité doivent-ils dépendre du coût des différentes filières de l'enseignement supérieur? Le droit à une aide quelconque doit-il être limité à la durée «normale» d'un cours?

En Grande-Bretagne, on s'est beaucoup intéressé aussi à la question des droits d'étude, ces dernières années. Pour le moment, vu leur montant, les droits versés par les étudiants du Royaume-Uni (et de la Communauté économique européenne) représentent au total moins de 10 pour cent des ressources des établissements, mais ils sont remboursés sur des fonds de l'Etat à presque tous les étudiants britanniques préparant le premier diplôme universitaire. Ce système fait l'objet d'abondants débats depuis 25 ans. Le *Robbins Committee* qui a présenté un rapport en 1963, estimait que les établissements d'enseignement supérieur seraient plus indépendants et, selon toute vraisemblance, plus efficaces et plus adaptés aux besoins de la société, si une part importante de leur budget était alimentée par les droits de scolarité. A son avis, 20 pour cent environ des ressources des établissements devraient

provenir de ces droits. Selon ses propres termes: «faire appel à plusieurs sources de fonds publics ne peut que les renforcer». D'ailleurs, lorsque les droits d'étude représentent une part importante des ressources des établissements d'enseignement supérieur, ceux-ci doivent, dans leur intérêt, attirer davantage d'étudiants en tenant compte de leurs préférences. Mais cela ne revient pas à recommander de faire supporter le coût de l'enseignement aux étudiants ou à leur famille. Il est aussi facile d'aider les étudiants à acquitter leurs droits que d'aider directement les établissements. Cela étant, le fait que les droits de scolarité soient en fin de compte payés à l'aide de fonds publics a conduit certains observateurs, par exemple la Commission Jarratt, qui a publié un rapport sur la gestion des universités en 1986, à préconiser leur suppression totale.

En Grande-Bretagne, la politique en matière de droits d'étude a considérablement varié au long des vingt dernières années. Jusqu'au milieu des années 70, les droits que devaient acquitter les étudiants des familles riches étaient établis en fonction du revenu familial. Pendant une courte période à la fin des années 70, les droits dus par les étudiants britanniques ont été relevés de telle façon qu'ils représentaient près de 25 pour cent des ressources des établissements d'enseignement supérieur. Ce qui a entraîné, dans certaines universités, un revenu supérieur au coût, surtout pour les cours peu suivis. Après 1981, cette mesure a été jugée contraire à la politique de l'UGC visant à restreindre les effectifs universitaires pour maintenir le montant moyen de dépenses par étudiant à un niveau compatible avec la qualité traditionnelle de l'enseignement universitaire britannique. Certains membres du gouvernement ont craint aussi une augmentation des droits de scolarité difficile à contrôler. Ils ont donc persuadé le gouvernement de ramener les redevances à des montants tels qu'elles couvrent au total moins de 10 pour cent des coûts. Mais, à présent, cette politique a été abandonnée et, comme on l'a signalé au chapitre 2, le gouvernement a annoncé son intention de financer une plus grande partie des dépenses destinées à l'enseignement supérieur par les droits payés par les étudiants, qui pourront recevoir des aides.

Aide financière aux étudiants pour leur subsistance

En termes de revenus réels, le manque à gagner pendant la durée des études représente généralement pour les particuliers l'élément le plus important du coût de l'enseignement supérieur. Même si l'enseignement lui-même est dispensé gratuitement, beaucoup ne peuvent se permettre de le suivre sans une aide financière pour subsister pendant la durée des études. Il y a toujours eu des bourses pour permettre aux jeunes capables, de familles peu favorisées, de subvenir à leurs besoins tout en faisant des études jusqu'au niveau le plus élevé. Ces bourses étaient allouées par des organisations religieuses, des protecteurs privés ou les gouvernements, tant pour des raisons altruistes que pour assurer du personnel hautement qualifié aux bailleurs de fonds. C'est seulement après 1960 que, dans la plupart des pays de l'OCDE, cette philanthropie relativement limitée a fait place à l'idée que l'enseignement supérieur de masse signifiait non seulement la gratuité des cours, mais aussi l'adoption de mesures permettant à des étudiants devenus bien plus nombreux, de remplacer les revenus qu'ils ne pouvaient pas se procurer. Les années 60 ont vu proliférer les mesures d'aide financière aux étudiants, notamment sous forme d'allocations d'études, de prêts, d'enseignement alterné et de repas et logements subventionnés.

Allocations d'études

Les allocations d'études financées sur les fonds publics constituent depuis 25 ans la principale forme d'aide aux étudiants en Grande-Bretagne et en Australie. Dans ce dernier pays, ce n'est pas une majorité d'étudiants qui a jamais pu bénéficier de cette solution, mais en Grande-Bretagne depuis 1961, tout étudiant préparant le premier diplôme universitaire a droit à recevoir une aide publique.

Entre 1974 et 1987, les étudiants australiens ont pu bénéficier d'une garantie de revenu assurée par le gouvernement du Commonwealth au titre du *Tertiary Education Assistance Scheme*, TEAS (Programme d'aide à l'enseignement supérieur). Les conditions d'attribution et le montant de l'aide étaient déterminés après enquête sur les ressources familiales. La première année de sa mise en vigueur, 31 pour cent environ des étudiants à plein temps avaient le droit d'en bénéficier. Cette proportion a progressivement augmenté pour atteindre 41 pour cent en 1978, puis baissé jusqu'à 35 pour cent en 1982, et dépassé 38 pour cent en 1986, dernière année du programme. En 1987, ce système a été remplacé par le programme AUSTUDY dans le cadre d'une initiative visant à aligner progressivement le plafond de l'aide financière aux étudiants sur l'indemnité de chômage (qui en Australie n'est pas financée par cotisations et est due à toute personne qui a achevé ses études au bout d'une durée déterminée). Cette mesure a eu pour effet de relever considérablement le plafond de l'allocation d'études. La parité des plafonds pour les jeunes de moins de 21 ans a été assurée en 1988. Une première mesure destinée à l'étendre à ceux de 21 ans et plus a été prise en 1989, avec le relèvement (au niveau de l'allocation chômage) des montants AUSTUDY pour les groupes particulièrement défavorisés. Les conditions d'attribution des bourses AUSTUDY sont essentiellement les mêmes que pour le TEAS. En 1987, environ 39 pour cent des étudiants à plein temps bénéficiaient de cette assistance. Le coût de l'augmentation des effectifs de l'enseignement supérieur a conduit le gouvernement australien à créer, en décembre 1987, une Commission du financement de l'enseignement supérieur sous la présidence d'une personnalité politique. Dans son rapport d'avril 1988, la Commission a recommandé la mise en place du système de «prélèvement fiscal» exposé au chapitre 2, d'après lequel les diplômés doivent contribuer au financement de leurs études supérieures lorsque leurs propres revenus dépassent le revenu moyen d'un travailleur manuel.

Contrairement à l'Australie, la Grande-Bretagne n'a guère modifié son système d'aide aux étudiants depuis l'adoption de celui-ci en 1961. Les responsables locaux de l'éducation sont tenus d'attribuer automatiquement des allocations d'études à tous les étudiants à plein temps préparant des diplômes dans les universités, les collèges polytechniques et autres établissements d'enseignement supérieur. Ils peuvent aussi octroyer une aide à ceux qui n'y ont pas automatiquement droit, comme les étudiants à temps partiel, ceux qui suivent des cours ne conduisant pas à l'obtention d'un diplôme ou qui ont déjà bénéficié d'une bourse d'études. Les allocations de «plein droit» sont presque entièrement financées par le gouvernement et couvrent à la fois les droits de scolarité et les frais de subsistance. Cette seconde composante de la bourse donne lieu à une enquête sur les ressources de l'intéressé, de sorte que le montant reçu dépend en fait du revenu familial de l'étudiant. La différence entre le montant des ressources jugées nécessaires à la subsistance de l'étudiant pendant ses études et l'allocation qu'il touche est censée être comblée par ce qu'on appelle la «contribution parentale». L'enquête sur les ressources financières de l'intéressé est de plus en plus rigoureuse depuis 1979 et la contribution parentale représente maintenant 37 pour cent du montant total estimé des frais de subsistance d'un étudiant, par rapport à 20 pour cent en 1979. Autrement dit, les pouvoirs publics assument maintenant 63 pour cent du montant

total des frais de subsistance d'un étudiant, contre 80 pour cent en 1979, ce qui demeure très élevé par rapport à d'autres pays de l'OCDE.

Le système britannique d'allocations d'études suscite depuis quelques années beaucoup de critiques. Selon la plus répandue, la diminution en valeur réelle de l'allocation et le contrôle de plus en plus rigoureux des ressources des intéressés ont considérablement précarisé la situation financière de bon nombre d'étudiants. Si l'on compare l'allocation plafond à ce qu'elle était au début, en 1962, on constate une baisse de 20 pour cent par rapport aux prix de détail, de 30 pour cent par rapport aux loyers moyens et de près de 50 pour cent par rapport aux revenus moyens et au prix des livres. Pourtant, la part de revenu national consacrée à l'aide aux étudiants a augmenté de 150 pour cent depuis 1961, du fait de l'augmentation du nombre d'étudiants ayant droit à une bourse.

Autre argument de poids, le système actuel d'allocations d'études défavorise les étudiants à temps partiel et ceux qui suivent d'autres cours que les programmes traditionnels préparant en trois ou quatre ans à un diplôme universitaire. Les cours donnant plein droit à une allocation d'études sont signalés de façon très précise pour éviter les abus. Ce système n'est pas propice aux innovations, car il y a peu de chances que les étudiants réclament des cours nouveaux qui les priveraient de leur droit à une allocation d'études. Par voie de conséquence, les établissements ne sont pas encouragés à proposer de nouveaux programmes. En résumé, le système britannique, qui assure des allocations d'études relativement généreuses à tous les étudiants qui suivent des filières traditionnelles, n'est pas bien adapté à l'enseignement supérieur de masse. Il consiste essentiellement à étendre le principe des bourses à un plus grand nombre d'étudiants, sans guère tenir compte de la diversité nécessaire lorsque plus de 20 pour cent de la population font des études supérieures à un moment ou à un autre de leur vie, très souvent à temps partiel et parfois bien après la fin de leurs études secondaires.

Ces considérations ont conduit le gouvernement à publier un rapport sur l'aide financière aux étudiants en novembre 1988. Des réformes radicales y sont proposées, notamment l'adoption d'un système de prêts remboursables ultérieurement qui permettrait aux étudiants de compléter leur allocation d'études. Ce système est mis en place progressivement de telle sorte que, si cette politique est maintenue, à peu près la moitié de l'aide accordée aux étudiants du premier cycle leur sera donnée sous forme de prêt dès les toutes premières années du siècle prochain.

L'Allemagne a également eu recours à l'allocation d'études comme principale forme d'aide aux étudiants au cours des vingt dernières années. Cette pratique remonte à 1957 lorsque, à la suite d'une réunion des présidents d'université à Bad Honnef, le *Honnefer Modell* a été adopté comme système d'aide financé par l'état à l'intention des étudiants ayant des résultats universitaires «supérieurs à la moyenne» et des ressources financières insuffisantes. En 1971, le *Honnefer Modell* a été remplacé par la Loi fédérale sur l'aide à l'éducation, qui abandonnait le principe des résultats «supérieurs à la moyenne» et donnait aux étudiants sans ressources le plein droit à une allocation d'études et non plus le simple droit d'en solliciter une. Au début, l'aide a pris la forme de subsides non remboursables pour frais de subsistance. Dans des cas exceptionnels, par exemple à l'expiration des périodes d'études autorisées ou pour pouvoir suivre un second cours, la bourse pouvait être complétée par l'emprunt d'une somme à rembourser. Mais les bouleversements économiques mondiaux du début des années 70 ont presque immédiatement mis un terme à ces dispositions et à partir de 1974 la seule forme d'aide mise à la disposition des étudiants a été le prêt remboursable.

La France a un système d'allocations d'études bien établi, complété par la possibilité d'obtenir des prêts. Ces allocations sont toutefois relativement peu élevées et limitées à une

faible proportion de la population étudiante. La famille est censée subvenir aux besoins des jeunes jusqu'à ce qu'ils aient achevé leurs études; la finalité des bourses est donc de compléter les allocations familiales. En 1987-88, le montant des bourses variait entre FF 3 834 et 13 248 par an, selon les ressources familiales. Même l'allocation maximale est loin d'assurer à l'étudiant une indépendance financière. La proportion d'étudiants qui bénéficie de cette aide est modeste: 16.6 pour cent en 1987-88 contre 13 pour cent en 1981-82. Toutefois, pour les Instituts universitaires de technologie et les Sections de techniciens supérieurs, le rapport était plus élevé: entre le quart et le tiers de leurs effectifs touchaient des bourses, ce qui indiquerait que ces établissements sont fréquentés par des étudiants issus de familles moins fortunées. Outre les allocations d'études et les bourses, un très petit nombre de prêts sans intérêt sont à la disposition des étudiants nécessiteux. Ces prêts sont attribués par le recteur de chaque académie (qui, en France, correspond plus ou moins à une circonscription administrative) et doivent être remboursés en dix ans. La France assure une autre forme importante d'aide financière aux étudiants par le biais de subventions indirectes, qui seront examinées ultérieurement.

Au Portugal, il existe un système de bourses, mais moins de 10 pour cent des étudiants en ont bénéficié en 1986-87 et dans la plupart des cas la somme allouée ne couvrait pas intégralement les frais de subsistance. En Espagne et en Grèce, les possibilités d'obtenir des bourses d'études sont aussi, pour le moment, très limitées.

Prêts aux étudiants

L'examen des divers systèmes de bourses et d'allocations d'études fait apparaître une nette orientation vers la formule du prêt pour aider directement les étudiants à subvenir à leurs besoins pendant leurs études. C'est la Scandinavie qui a montré la voie. Dans les trois pays scandinaves étudiés ici, les prêts constituent, depuis longtemps, la principale mesure d'aide aux étudiants, mais d'autres formes d'assistance financière sont prévues aussi.

En Finlande, «le système d'aide aux étudiants comporte *i*) les allocations d'Etat, *ii*) les prêts à intérêts bonifiés garantis par l'Etat, et *iii*) d'autres mesures sociales d'allègement des frais de subsistance». Parmi ces diverses possibilités, les prêts constituent de loin l'élément dominant. En 1986-87, l'aide maximale qu'un étudiant pouvait solliciter était un prêt de \$3 100, une allocation de base de \$595 et une allocation-logement de \$775. Le montant de l'allocation de base et de l'allocation-logement dépend du revenu familial. Les prêts sont obtenus auprès des banques sous réserve de certaines conditions et moyennant un intérêt à taux réduit (3.25 pour cent au début de 1988) à partir du moment de la souscription. Dix-huit mois après l'achèvement des études le taux d'intérêt est augmenté (6.25 pour cent au début de 1988) mais toujours bonifié. Le remboursement doit commencer dans les deux ans après l'obtention du diplôme et être achevé dans les dix ans après le premier remboursement. Le montant moyen de la dette des nouveaux diplômés était en 1986 de \$11 000.

Bien que l'aide financière aux étudiants revête surtout la forme de prêts, l'un des problèmes de l'enseignement supérieur finlandais est que depuis quelques années les étudiants n'arrivent plus à terminer leurs études dans les délais prévus. On attribue en grande partie ce phénomène au fait que, n'ayant pas les moyens de s'assurer un niveau de vie décent, ils doivent prendre des emplois temporaires qui portent préjudice à leurs études. L'une des difficultés actuelles est de concevoir un système d'aide qui encourage les étudiants à terminer leurs études en un temps raisonnable sans être excessivement onéreux ou politiquement inacceptable.

La situation au Danemark est assez comparable. La première mesure a été la création du Fonds pour l'éducation des jeunes en 1952. Il s'agissait essentiellement d'un système de bourses limité à un nombre infime d'étudiants. Il a été étendu au début des années 60, car tout le monde pensait que l'éducation et la croissance économique étaient étroitement liées. En 1964 a été adopté le premier système de prêts bancaires garantis par l'Etat destinés aux étudiants, mais cette forme d'aide financière ne touchait encore qu'une minorité. En 1970 a été fondée l'Agence nationale d'aide à l'éducation qui proposait à tous les étudiants des prêts sans intérêt, sur la base de calculs précis faisant intervenir l'âge et les ressources financières des intéressés. Toutefois, en 1975, la crise économique a conduit à abandonner la formule du prêt sans intérêt. L'aide aux étudiants répondait maintenant à trois critères bien définis : égalité des chances, augmentation du nombre d'étudiants pour atteindre les objectifs économiques et « optimisation interne du système d'éducation ». Ce dernier but était fondé sur la conviction que les étudiants avaient dû jusque-là passer tellement de temps à travailler pour gagner leur vie qu'en dépit de l'intérêt que pouvait présenter l'expérience professionnelle, elle les avait néanmoins gênés à un point inacceptable dans leurs études.

L'aide financière aux étudiants revêt au Danemark trois formes : allocations d'études, prêts de l'Etat, prêts bancaires garantis par l'Etat. Cependant, et contrairement au cas de la Finlande, les allocations d'études constituent la forme la plus importante d'aide aux étudiants. Le montant maximal de l'allocation d'études était en 1986-87 de KrD 15 800 pour les étudiants vivant avec leurs parents et de KrD 26 000 pour les autres. Les étudiants ont droit aussi à un prêt garanti par l'Etat dont le montant peut atteindre jusqu'à 50 pour cent de la bourse. Pendant toute la durée des études le taux du prêt est de 3 pour cent inférieur au taux pratiqué par les banques, après quoi il augmente jusqu'à 1 pour cent au-dessus du taux bancaire. Par ailleurs, les étudiants ont droit à des prêts bancaires garantis par l'Etat indépendamment de leurs ressources financières. Toutefois, le taux appliqué à ces prêts est fixé par la banque, de sorte que la seule aide dont ils bénéficient est la garantie de l'Etat qui évite à la banque l'élément de risque. Le remboursement de tout prêt doit commencer dans l'année qui suit l'achèvement des études et être terminé en quinze ans. Le grand nombre de personnes qui, à la fin de leurs études, ont des difficultés à rembourser leurs prêts aux taux convenus constitue, depuis quelques années, l'un des principaux problèmes de l'enseignement supérieur danois. Le Danemark va probablement réformer en profondeur son système d'aide aux étudiants. Il supprimera les prêts bancaires garantis par l'Etat et ne proposera plus que des prêts d'Etat et des allocations d'études dont la proportion augmentera. Pour les étudiants plus âgés, l'obtention d'une bourse ou d'un prêt ne dépendra plus du revenu des parents.

Le système norvégien d'aide aux étudiants comporte principalement trois formules : les prêts bonifiés, les allocations d'études et les avantages sociaux. L'attribution de prêts et d'allocations fait l'objet d'une enquête sur les ressources financières des intéressés, mais la majorité des étudiants ont droit au prêt. En 1986-87, environ 80 pour cent des étudiants ont reçu des prêts et un pourcentage un peu moindre a reçu des allocations d'études. Le montant moyen des allocations était de KrN 7 500 et celui des prêts souscrits de KrN 30 000. Bien que cette formule se soit développée au cours des dix dernières années, l'augmentation des taux d'intérêt a réduit le montant des prêts, en termes réels, pour chaque bénéficiaire. Ceci pourrait expliquer que les étudiants aient de plus en plus tendance à prendre un emploi rémunéré tout en faisant leurs études, au détriment de celles-ci. On estime que la crainte de trop s'endetter empêche maintenant certains étudiants de bénéficier des prêts auxquels ils auraient droit. Le gouvernement a donc proposé des réformes, notamment l'assujettissement partiel du remboursement aux revenus du diplômé.

Le système norvégien d'allocations et de prêts est administré par la Banque nationale de prêt aux étudiants. En 1987, une moitié de ses prestations correspondait aux allocations d'études et l'autre moitié, aux prêts. Ceux-ci sont sans intérêt jusqu'à la fin des études; une fois les études terminées, ils doivent être remboursés en vingt ans. Le remboursement peut être reporté lorsque l'emprunteur peut le justifier. Le taux d'intérêt est de 4 à 5 pour cent inférieur à celui qu'appliquent habituellement les banques commerciales aux prêts personnels.

En dehors des pays scandinaves, les Pays-Bas, l'Allemagne et le Japon mettent à la disposition des étudiants d'importants systèmes de prêts. Aux Pays-Bas, les allocations d'études sont complétées par des prêts. Les étudiants à plein temps entre 18 et 30 ans peuvent bénéficier d'une allocation de base dont le montant est indépendant du revenu familial (et qui comporte différentes indemnités), d'un prêt complémentaire (remboursable avec intérêt) et d'une allocation complémentaire en fonction de la situation financière de l'étudiant. Actuellement, l'allocation de base représente environ 38 pour cent du montant estimé des dépenses d'un étudiant; le prêt 43 pour cent, et l'allocation complémentaire 19 pour cent. Au début, les prêts étaient sans intérêt, mais les diplômés paient maintenant un taux qui est inférieur de 0.5 pour cent à celui du marché, fixé par le gouvernement. Le remboursement doit commencer dans les deux ans qui suivent l'obtention du diplôme et dans un délai de quinze ans.

Comme on l'a vu plus haut, les étudiants allemands ont vécu au début des années 70 une expérience singulière en voyant le système d'aide intégrale, inspiré du modèle britannique et qui leur avait été promis en 1971, complètement transformé en moins de trois ans en un système de prêts plus rigoureux que dans n'importe quel pays scandinave. A part les bourses de troisième cycle ou d'études à l'étranger, les prêts constituent la seule forme d'aide financière à la disposition des étudiants allemands. Ces prêts sont sans intérêt; leur remboursement doit commencer dans les cinq ans qui suivent la durée maximale des études fixée pour chaque cours; le délai est de vingt ans et le paiement se fait par mensualités. Comme dans tous les systèmes de prêt aux étudiants, on peut accorder un sursis en cas de difficultés financières ou une remise partielle de la dette pour une cause justifiée. L'attribution des prêts est fonction des résultats universitaires et des besoins financiers. Ainsi, les étudiants y ont presque automatiquement droit pour les quatre premiers semestres d'un cours, mais ensuite, les résultats obtenus seront déterminants. Les besoins financiers dépendent du revenu familial, et les dispositions en la matière sont rigoureuses. La proportion d'étudiants bénéficiant d'une aide a baissé de 45 pour cent en 1981 à 30 pour cent en 1986. Le montant moyen de l'aide aux étudiants sous forme de prêts était en 1986 de DM 549 par mois. En termes réels, le montant moyen d'aide disponible n'a guère varié depuis 1979. Beaucoup pensent en Allemagne que l'insuffisance de l'aide décourage les jeunes issus de familles à revenu moyen de faire des études supérieures et diverses propositions ont été formulées en faveur d'un système d'aide financière plus généreux. Aucun changement radical ne semble toutefois probable dans un avenir prévisible.

Pour aider les étudiants, le Japon aussi donne la priorité aux prêts. Plus des trois quarts de l'aide financière mise à la disposition des étudiants japonais sont administrés par la Fondation japonaise de bourses d'études (*Japanese Scholarship Foundation*, JSF), dont tous les programmes revêtent la forme de prêts plutôt que d'allocations. Sur les quelque 3 000 organismes qui proposent des formules d'aide financière aux étudiants, les deux tiers offrent soit seulement des prêts, soit une combinaison de prêt et de bourse. Dans le cas présent, nous nous préoccupons surtout des prêts accordés par la JSF. Ils sont de deux types: ceux de la catégorie I ne paient pas d'intérêts; ceux de la catégorie II paient des intérêts à un taux relativement bas. Ces prêts sont à la disposition des étudiants des trois

cycles, mais contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays de l'OCDE, ce sont surtout les étudiants de troisième cycle qui bénéficient des conditions plus favorables de la catégorie I. L'attribution d'un prêt est dans une large mesure déterminée par des critères universitaires et le taux des intérêts dépend du type de l'établissement fréquenté et de la distance qui le sépare du domicile de l'étudiant. En 1986, 35 pour cent des étudiants de troisième cycle avaient obtenu des prêts de la catégorie I, contre 11 pour cent d'étudiants inscrits dans des établissements qui n'assurent que quatre années d'études et 4 pour cent d'étudiants de premier cycle, appartenant à des établissements qui ne proposent que deux années d'études.

La catégorie II a été instituée au Japon en 1984 pour offrir aux étudiants des deux premiers cycles de plus larges possibilités d'obtenir un prêt. Les conditions d'attribution sont moins rigoureuses que pour la catégorie I, mais le montant du prêt est le même. Actuellement, les intérêts sont de 3 pour cent. En 1986, 3 pour cent des étudiants fréquentant des établissements qui assurent quatre années d'enseignement et 2 pour cent des effectifs suivant des programmes de deux ans bénéficiaient de prêts de la catégorie II. En 1984, une enquête sur les conditions de vie des étudiants a fait apparaître qu'au total 21 pour cent des étudiants à plein temps des premiers cycles recevaient une assistance financière. Toutefois, d'après le rapport japonais, il y aurait lieu de penser que le pourcentage réel serait légèrement inférieur.

La demande de prêt doit être déposée avant l'entrée dans l'enseignement supérieur et renouvelée avant chaque année d'études. La sélection finale est effectuée par le département universitaire dont relève l'étudiant; elle dépend de ses résultats universitaires et de ses besoins financiers. Le montant du prêt obtenu dépasse à peine les frais d'études dans un établissement public et il est bien inférieur aux droits de scolarité dans un établissement privé. En 1986, par exemple, le montant annuel moyen du prêt accordé à un étudiant vivant dans sa famille couvrait le tiers de ses frais d'études et de subsistance, et à peine plus du quart de son budget s'il disposait d'un logement indépendant. Depuis 1980, le montant des prêts aux étudiants des écoles privées n'est plus indexé sur les droits demandés dans ces établissements.

En dépit de ces chiffres et de ces tendances, qui semblent très défavorables aux étudiants japonais par rapport à d'autres pays de l'OCDE, les taux d'inscription à l'enseignement supérieur sont plus élevés que dans n'importe lequel de ces pays, à l'exception des Etats-Unis; et ces étudiants se répartissent de façon remarquablement uniforme entre les divers groupes de revenus.

« L'enquête biennale effectuée par le ministère de l'Education sur les conditions de vie des étudiants (qui donne les statistiques officielles concernant le rapport entre le taux de la participation et le revenu familial) montre que la proportion d'étudiants dont les familles ont des revenus du dernier groupe a *augmenté* depuis 1970. D'après les mêmes estimations, les chances de fréquenter un établissement d'enseignement supérieur sont presque égales pour tous les groupes de revenus, à l'exception du plus élevé. Cela semble être le cas non seulement pour les établissements nationaux, mais aussi pour les écoles privées. S'il en est effectivement ainsi, l'égalité des chances s'est améliorée en dépit de l'augmentation des droits de scolarité et le revenu familial n'est plus le facteur déterminant de la fréquentation des établissements d'enseignement supérieur. »

Le rapport japonais fait remarquer, cependant, que ces conclusions sont controversées et que, d'après certains experts, une erreur aurait pu se glisser dans les sondages. Selon d'autres sources, l'égalité des chances d'accès à l'enseignement supérieur n'existe pas encore au Japon.

Aide financière indirecte aux étudiants

La plupart des pays proposent une assistance financière indirecte aux étudiants sous forme d'allocations pour le logement, les voyages et les frais médicaux. Bien souvent, ce n'est en fait guère plus qu'une politique des prix, peu onéreuse car elle s'adresse à une population relativement jeune, en bonne santé, mobile et peu exigeante pour se loger. Toutefois, plusieurs pays européens ont recours à ces mesures indirectes comme principale forme d'assistance financière publique aux étudiants. C'est notamment le cas de la France, de la Grèce et du Portugal.

En France, l'aide financière indirecte comporte traditionnellement les services universitaires sociaux, comme les services de conseil, diverses activités culturelles, l'allocation de logement, la sécurité sociale et la médecine préventive. Toutefois, au cours des années 80, on a constaté une nette tendance à privilégier l'aide directe plutôt que l'assistance indirecte. Si on exclut les contributions au titre de la sécurité sociale, l'aide directe est passée, entre 1980 et 1988, de 47 à 68 pour cent du budget total de l'aide aux étudiants. On estime que cette évolution s'adapte mieux à une politique qui tend à consacrer l'aide disponible aux étudiants qui en ont vraiment besoin. L'aide indirecte présente l'avantage d'assurer les services qu'elle offre à un prix probablement inférieur à celui du marché libre, bien que la réorganisation des services de restauration pour les étudiants dans des conditions plus proches de celles du marché semble avoir été généralement bien accueillie en 1984. Il est toutefois difficile de cibler certaines formes d'aide indirecte: par exemple, une fois que les services de restauration subventionnés sont mis en place, il est difficile de réserver l'accès aux seuls étudiants qui en ont vraiment besoin.

En Grèce, l'aide indirecte représente 80 pour cent de l'aide aux étudiants et 10 pour cent du budget total de l'enseignement supérieur. Les services assurés consistent dans une large mesure en repas subventionnés, mais 6 pour cent du budget de l'aide sont consacrés à l'acquisition de livres pour les étudiants, comme le prescrit la Constitution. Au Portugal aussi, plus de 80 pour cent de l'assistance financière aux étudiants se fait sous forme indirecte. Elle consiste essentiellement en repas subventionnés dans les établissements publics d'enseignement supérieur; il y a aussi quelques résidences universitaires subventionnées, mais elles n'hébergent que 8 pour cent des étudiants. Le montant total de l'aide aux étudiants représente environ 20 pour cent du budget total de l'enseignement supérieur.

L'Espagne a aussi traditionnellement recours aux repas et aux logements subventionnés pour les étudiants, mais «cette pratique a maintenant tendance à se restreindre et seul un nombre limité d'étudiants en bénéficie». Depuis 1984, l'accent est mis plutôt sur l'aide directe sous forme de bourses. Celles-ci sont réservées aux étudiants ayant de bons résultats universitaires lorsque les ressources de leurs familles ne leur permettent pas de poursuivre leurs études. Il y a essentiellement deux types d'assistance: l'exemption des droits de scolarité pour les étudiants issus de familles au revenu modeste et une contribution au titre des frais de subsistance pour les étudiants dont la famille est très pauvre. Toutefois, l'application de ces mesures est jusqu'à présent limitée: seul un pourcentage infime d'étudiants touche des bourses et «le système n'est pas conçu pour rendre les étudiants financièrement autonomes».

L'assistance financière aux étudiants aux Etats-Unis

Les Etats-Unis font ici l'objet d'une étude particulière parce que ses programmes d'aide aux étudiants sont si vastes et hétérogènes et, à de nombreux égards, si uniques qu'ils

s'inscrivent mal dans l'une des trois catégories dans lesquelles les autres systèmes d'aide ont été classés. La pratique du prêt est très répandue, mais il y a aussi des bourses, plus généreuses que dans la plupart des autres pays, d'importants services subventionnés à l'intention des étudiants et, mesure unique dans tous les pays de l'OCDE, un vaste programme travail-études permettant aux étudiants de trouver du travail sur le campus tout en suivant des études à plein temps. Autre caractéristique unique du système américain : l'aide aux étudiants est assurée par les établissements d'enseignement supérieur eux-mêmes, qui disposent d'un bureau spécifiquement chargé de conseiller les étudiants sur la possibilité de combiner des aides diverses pour qu'ils fassent le meilleur choix possible. Ce même bureau prend en charge la gestion du système. Selon les termes du rapport américain,

« L'assistance financière aux étudiants est devenue depuis quelques années une énorme entreprise. Au niveau du gouvernement fédéral, en 1987-88 quelque \$9 milliards étaient affectés aux programmes d'aide aux étudiants au titre de la loi sur l'enseignement supérieur (*Higher Education Act*), ce qui s'est traduit par l'allocation de \$15.6 autres milliards. L'aide financière aux étudiants constitue ainsi la plus importante forme de contribution financière du gouvernement fédéral à l'enseignement supérieur ».

Comme dans la plupart des autres pays de l'OCDE, les Etats-Unis ont commencé à prendre des dispositions générales pour aider financièrement les étudiants dans les années 50. La principale mesure a été l'adoption en 1958 de la loi sur l'éducation au titre de la défense nationale (*National Defence Education Act*). Ce texte prévoyait l'affectation de ressources fédérales aux établissements pour leur permettre d'accorder aux étudiants des prêts à un taux réduit. La mesure suivante a été l'institution en 1964 dans les établissements d'enseignement supérieur du programme travail-études, au titre duquel le gouvernement fédéral payait 80 pour cent des salaires versés aux étudiants économiquement faibles contre un emploi à temps partiel sur le campus. Le succès politique de cette mesure est évident dans un pays où, depuis longtemps, on travaille pour payer ses études. En 1965, de la synthèse de ces deux mesures est née la loi sur l'enseignement supérieur, qui demeure le texte de base pour les programmes fédéraux d'aide aux étudiants et de subvention aux établissements. La liste des possibilités d'aide financière a été complétée par les allocations d'accès aux études supérieures (*Educational Opportunity Grants*) et les prêts aux étudiants garantis par le gouvernement. De nombreux étudiants, surtout les plus pauvres, avaient droit à une aide au titre des quatre programmes. Le concept des « aides groupées » était né. Il permettait de faire bénéficier chaque étudiant d'un ensemble équilibré de mesures : allocations, prêt bonifié et emploi à temps partiel subventionné.

Dès la fin des années 60, de nombreux états ajoutaient leur propre contribution à la panoplie de mesures en vigueur et les années 70 ont assisté à « une explosion de l'aide fédérale attribuée en fonction des ressources financières ». Le montant moyen de l'aide par étudiant (en prix de 1980) est passé de \$1 450 à \$1 920 entre 1970 et 1980. Cet accroissement était principalement dû à la contribution fédérale, qui en 1980 représentait plus de 80 pour cent du budget de l'aide aux étudiants, contre 73 pour cent dix ans plus tôt. La mesure la plus importante des années 70 a été la mise en place d'un important programme de bourses, connues sous le nom de bourses Pell, du nom du sénateur qui a proposé cette loi au Congrès. Ces bourses sont attribuées en fonction du revenu et des biens familiaux ainsi que du coût des études dans un établissement donné. En 1980, 2,9 millions d'étudiants en bénéficiaient, c'est-à-dire le tiers des effectifs inscrits. Le programme de prêts garantis aux étudiants s'est aussi développé très vite.

L'aide fédérale aux étudiants s'est accrue moins vite dans les années 80, parce que, d'une part, l'augmentation des effectifs s'est ralentie du fait de la chute du taux de natalité,

et, d'autre part, que «l'opinion publique est devenue plus conservatrice en ce qui concerne la gestion des fonds de l'Etat». En 1984-85, les ressources fédérales couvraient moins de 77 pour cent du budget de l'aide aux étudiants.

En 1986, le Congrès des Etats-Unis a reconduit les programmes fédéraux d'aide aux étudiants pour une nouvelle période de cinq ans, sous réserve toutefois de quelques modifications importantes. Désormais, toute demande de prêt garanti donnera lieu à un examen des ressources financières; il faudra appliquer plus rigoureusement le principe de «l'aide proportionnelle» aux fonds alloués aux établissements; il faudra redéfinir la notion d'autonomie financière des étudiants pour éviter les abus; il faudra que les étudiants qui consacrent moins de la moitié de leur temps à des études aient dans une certaine mesure droit à une aide et il faudra expérimenter les prêts proportionnels aux revenus.

L'une des principales préoccupations aux Etats-Unis depuis deux ans est l'augmentation des dépenses provoquées par des prêts non remboursés. En 1987-88, les sommes versées par le gouvernement fédéral pour suppléer aux étudiants défaillants ont été estimées à plus de la moitié de sa contribution annuelle au programme. Un large débat a lieu pour savoir si les défauts de paiement tiennent essentiellement à la rapidité de l'augmentation des coûts de l'enseignement supérieur ou si les politiques d'admission de certains établissements incitent les étudiants à s'inscrire à des études qu'ils ont peu de chances de réussir. Les mauvais payeurs sont, dans une grande proportion, des étudiants qui ont abandonné leurs études.

Il est probable que dans la panoplie des formes d'aide à la disposition des étudiants, la part des allocations d'études s'accroîtra au détriment de celle du prêt garanti. On demandera peut-être aux banques d'assumer une part des risques en cas de non-remboursement pour les encourager à poursuivre plus sérieusement les mauvais payeurs. Il est aussi question d'inclure dans les programmes des mesures incitant les étudiants à obtenir de bons résultats universitaires. Pour certains, il serait économiquement rationnel de donner des bourses aux étudiants débutants et de développer ensuite les possibilités de prêts, lorsque le risque d'abandon est moindre et que l'étudiant a plus de chances de mener à bien ses études.

Aide financière aux étudiants de troisième cycle

La plupart des mesures d'aide financière examinées jusqu'ici s'adressent surtout aux étudiants des premier et deuxième cycles. Souvent, mais pas toujours, le financement des études de troisième cycle est traité à part et la question est mal connue. Il existe trois grandes catégories d'assistance financière: les mêmes allocations que pour les cycles précédents; des bourses spécifiquement réservées au troisième cycle; un salaire versé soit à titre d'assistant de recherche, soit par un autre employeur intéressé par les qualifications que l'étudiant cherche à acquérir.

Il y a un pays où le troisième cycle donne dans une large mesure droit à la même aide financière que les cycles précédents: le Japon, où 35 pour cent des étudiants concernés bénéficient de prêts de la JSF. De la même façon, les Etats-Unis proposent plusieurs programmes aussi bien aux étudiants de troisième cycle qu'aux autres. Toutefois, les deux pays disposent d'une vaste gamme de bourses et d'allocations d'études réservées au troisième cycle. Aux Etats-Unis, celles-ci sont souvent offertes par les universités elles-mêmes, parfois dans le but d'attirer les éléments prometteurs des établissements concurrents. Traditionnellement, d'ailleurs, les enseignements des deux premiers cycles sont partiellement dispensés par des étudiants de troisième cycle, à la fois pour leur formation et dans le

cadre de programmes travail-études. Cette hétérogénéité rend impossible toute estimation du montant global de l'aide financière aux étudiants de troisième cycle.

De nombreux pays européens ont adopté des mesures d'aide spécifiquement destinées aux étudiants des niveaux les plus élevés. Celles-ci sont souvent liées aux dispositions concernant la préparation à la recherche. En France, il y a des bourses spéciales pour les études supérieures les plus avancées, notamment les cours de troisième cycle préparant au diplôme d'études approfondies, au diplôme d'études supérieures spécialisées, à l'agrégation (pour enseigner dans les établissements secondaires) et à certains examens de la fonction publique. Il y a par ailleurs diverses bourses de recherche.

En Allemagne, il existe des formes institutionnalisées d'aide aux étudiants préparant le doctorat. Ces derniers travaillent pour la plupart individuellement à la rédaction d'une thèse; peu suivent des cours organisés. Après divers changements de politique dans les années 70 et au début des années 80, l'attribution de bourses de troisième cycle relève maintenant de la responsabilité des *Länder*, qui visent actuellement à aider 2 200 étudiants. En outre, de nombreuses fondations caritatives (dont huit sont très puissantes) aident des étudiants de troisième cycle. En 1984, environ 1 600 étudiants de doctorat bénéficiaient de leur soutien financier.

La Grèce offre un nombre très limité de bourses d'Etat, souvent pour que des étudiants susceptibles de revenir occuper un poste dans une université grecque puissent accomplir des études à l'étranger. En Espagne, les étudiants de troisième cycle étaient habituellement considérés comme des chercheurs stagiaires. Ils préparaient leur thèse, souvent dans le cadre d'une équipe de recherche au sein de l'université, ou simplement tout en travaillant ailleurs. Toutefois, en 1983 on a institué un troisième cycle qui comporte des cours ne conduisant pas nécessairement au doctorat, ainsi qu'une formation systématique à la recherche pour ceux qui souhaitent obtenir ce dernier grade. Cependant, la mise en œuvre de cette réforme a été lente, en partie en raison de son coût. Il existe par ailleurs un certain nombre de bourses spéciales, financées à l'aide de fonds publics ou privés et attribuées compte tenu de critères universitaires rigoureux, souvent pour effectuer des études à l'étranger. En général, les études de troisième cycle sont considérées en Espagne «non pas tant comme le prolongement des études de deuxième cycle que comme la première étape de l'activité professionnelle, qui a normalement pour cadre le système universitaire lui-même».

Le Royaume-Uni dispose depuis les années 50 d'un système bien établi de bourses de troisième cycle, qui s'est considérablement développé dans les années 60 et 70. Des bourses de recherche et, dans certains cas, de formation professionnelle sont attribuées par les cinq Conseils de la recherche (*Research Councils*). Leur octroi ne dépend pas des ressources financières, mais de l'âge et de l'expérience du bénéficiaire. Toutefois, leur montant demeure bien inférieur aux revenus que vaudraient des qualifications équivalentes et, d'après de nombreux observateurs, décourage les diplômés d'entreprendre des études de troisième cycle. Comme pour les cycles précédents, les bourses de troisième cycle sont exclusivement réservées aux étudiants à plein temps. Outre ces subsides de l'Etat, il existe plusieurs bourses émanant de sources privées, ainsi que la possibilité pour de nombreux étudiants de troisième cycle, surtout à temps partiel, de bénéficier d'une aide financière de leur employeur.

En général, lorsque l'aide prend la forme d'une subvention indirecte des repas et des logements, les étudiants de troisième cycle y ont accès au même titre que les étudiants des deux premiers cycles.

Problèmes politiques

Les problèmes politiques peuvent être classés en deux groupes principaux. Le premier comprend les modalités d'octroi de l'aide financière aux étudiants; le second concerne le remboursement des prêts.

Dans le premier groupe, il faut considérer la convenance de l'aide financière et le choix des candidats. Tous les étudiants doivent-ils recevoir une aide financière? Ou doit-elle être accordée en fonction des résultats dans leurs études ou des ressources familiales? Les étudiants de tous les établissements d'enseignement supérieur ou professionnel peuvent-ils postuler une aide financière? Ou faut-il établir des critères pour ne retenir que certains établissements? Ces questions une fois résolues, il faut aborder une seconde série qui concerne la meilleure gestion des allocations, des aides et des prêts subventionnés et les réductions d'impôts pour les dépenses d'éducation.

Les allocations peuvent être gérées par le gouvernement, par une autre institution publique, par une institution non gouvernementale de l'enseignement supérieur. Aux Etats-Unis, les aides que reçoivent les étudiants sont gérées par les établissements; dans la plupart des pays elles sont prises en charge par d'autres institutions publiques. En ce qui concerne les prêts, tous les systèmes comprennent une certaine garantie de l'Etat; autrement, ce système n'aurait guère d'intérêt car les étudiants ou leur famille peuvent toujours demander un crédit à une banque. Dans de nombreux pays les systèmes de prêts sont gérés par des institutions publiques ou semi-publiques. Cependant, aux Etats-Unis, en Finlande et dans le nouveau système proposé au Royaume-Uni, les prêts sont gérés par les institutions bancaires. Le remboursement des prêts soulève deux questions délicates. Peut-on réclamer des intérêts à un taux différent du taux le plus favorable permis par les garanties de l'Etat? Le remboursement doit-il se faire en fonction de la somme empruntée ou en fonction des ressources de l'emprunteur?

Les politiques d'assistance financière aux étudiants appliquées par les pays de l'OCDE sont très variées, mais on peut relever certaines convergences. L'aide directe prend une importance croissante par rapport à l'aide indirecte. Certains pays, dans lesquels le système des prêts est largement répandu, favorisent à présent les allocations dans les aides globales aux étudiants. Ceci est dû, en grande partie, aux difficultés rencontrées lorsque certains étudiants ne peuvent plus rembourser leur dette. Dans d'autres pays, notamment au Royaume-Uni, où jusqu'à présent les étudiants dépendaient entièrement des allocations, la part des prêts augmentera probablement de façon considérable dans les dix années à venir. En Australie, on envisage une forme de remboursement par le biais de l'impôt sur le revenu.

Il reste quelques pays de l'OCDE dans lesquels l'aide financière n'est accordée qu'à un nombre réduit d'étudiants et ne couvre qu'une partie du coût de leurs études. C'est le cas de l'Espagne, de la Grèce, du Japon et du Portugal, mais dans tous ces pays on tend à l'augmenter.

Au début, les politiques d'aide aux étudiants avaient pour objectif essentiel de réduire le gaspillage de talents de jeunes gens doués dont les familles n'étaient pas en mesure de financer leurs études; l'aide financière était donc octroyée en fonction du dossier de chaque étudiant. Cependant, dans les années 60, le souci d'égalité des chances a conduit à attribuer l'aide aussi en fonction des besoins financiers. Dans les années 80, une autre idée apparaît dans certains pays: utiliser l'aide financière pour orienter l'enseignement supérieur vers des objectifs spécifiques de la politique d'éducation. C'est le cas de la «carte à points» au Danemark qui a pour but, entre autres, d'encourager les étudiants à terminer leurs études dans les délais prescrits. La durée des études est un des grands problèmes dans d'autres

pays nordiques et en Allemagne. Dans les débats de tous ces pays, on se demande si l'aide financière aux étudiants n'est pas l'une des causes de ce problème; il s'agit donc de savoir comment s'en servir pour qu'elle incite les étudiants à terminer plus rapidement leurs études. Les défenseurs du système d'allocations relativement généreux pratiqué en Grande-Bretagne prétendent que l'une de ses vertus est qu'il encourage les étudiants à terminer leurs études en trois ou quatre ans, c'est-à-dire la période pendant laquelle ils peuvent obtenir une allocation. D'autres craignent que le remplacement des allocations par des prêts n'augmente la durée réelle des études car certains seraient obligés de travailler à temps partiel pour dépendre moins des emprunts. Cette situation peut être comparée à celle des Etats-Unis où le travail pendant la durée des études fait partie de la tradition culturelle américaine et où les programmes études-travail sont jugés positivement par certains observateurs.

On a envisagé aussi la possibilité de recourir à une politique d'aide financière pour lutter contre l'abandon des études. On tournerait ainsi le dos à ce qui avait été considéré jusqu'à présent comme une autre vertu du système américain: la possibilité pour les étudiants d'interrompre leurs études selon leurs besoins ou leurs intérêts. On a pu constater en effet que la plupart des étudiants qui n'arrivent pas à rembourser leurs prêts sont ceux qui ont abandonné prématurément leurs études. La situation des étudiants qui interrompent leurs études supérieures à plusieurs reprises met en lumière l'un des problèmes inhérents au système des prêts. Celui-ci est basé sur l'idée que les étudiants investissent pendant une certaine période dans leur formation supérieure et qu'ils en perçoivent les retombées financières plus tard, lorsqu'ils sont en mesure de rembourser leurs dettes. Par conséquent, si les périodes de formation sont trop espacées dans le temps, la gestion du système de prêts devient très compliquée.

Trois aspects de la politique américaine d'aide aux étudiants pourraient être profitablement envisagés dans d'autres pays de l'OCDE. En premier lieu, l'octroi d'une combinaison de plusieurs aides en fonction des besoins et des intérêts de chaque étudiant au lieu d'appliquer mécaniquement une même formule. Ensuite, la gestion des aides par les établissements d'enseignement supérieur plutôt que par une bureaucratie extérieure. Enfin, les programmes subventionnés de travail sur le campus, qui ont l'avantage de pouvoir être contrôlés plus soigneusement que les emplois occasionnels auxquels les étudiants peuvent avoir recours de leur propre initiative. Ces programmes études-travail étaient considérés comme inacceptables dans la plupart des pays européens pendant les années 70 et 80 lorsque les taux de chômage étaient devenus très élevés. Si, comme on le pense, la décennie qui commence devient une période de plein emploi, les programmes qui associent études et travail sur le campus pourraient servir à subvenir aux besoins des étudiants et, en même temps, à leur assurer certains services académiques à un coût très inférieur à celui du marché. Tous ces systèmes sont nés de la situation particulière des Etats-Unis, mais compte tenu de certains de leurs avantages ils pourraient être utilement adaptés pour correspondre à la situation d'autres pays.

On a parfois essayé de se servir de l'aide financière aux étudiants pour les orienter vers certains types d'études. En France, par exemple, certaines allocations ont été utilisées à cette fin et au Royaume-Uni, un petit nombre d'allocations ont été spécialement améliorées pour les étudiants qui souhaitent devenir ingénieurs ou professeurs de mathématiques ou de sciences. Mais ces initiatives semblent avoir peu d'effet lorsqu'on les compare à l'influence bien plus grande des possibilités économiques offertes par les autres diplômes.

Plusieurs pays envisagent aujourd'hui d'appliquer une formule de prêts plus explicitement conditionnés par les ressources. L'idée d'un système de remboursement basé sur les revenus de l'emprunteur offre une analogie intéressante avec le concept d'enquête financière

pratiquée pour des emprunts non remboursables dans presque tous les systèmes actuellement en vigueur. Cette formule pourrait certainement contribuer à résoudre le problème des emprunts non remboursés; mais d'aucuns prétendent que pour obtenir de vrais résultats il faudrait l'institutionnaliser. Le projet australien de remboursement par l'impôt, une fois que les revenus du débiteur ont atteint un certain niveau, constitue une tentative particulièrement originale pour résoudre ce problème.

Résumé

Ce chapitre a permis de passer en revue les formes très diverses d'aide aux étudiants offertes par les pays de l'OCDE participant à l'étude. Il s'en dégage les principaux points suivants :

- i)* Des augmentations massives de l'aide financière en faveur des étudiants sont intervenues dans les années 60 et 70.
- ii)* Au cours de la même période, la réussite dans les études a cessé d'être le principal critère d'octroi de l'aide financière aux étudiants; c'est aujourd'hui leur situation financière qui conditionne l'octroi de l'aide.
- iii)* Dans de nombreux pays, l'aide se présentait, à l'origine, sous la forme d'allocations, mais avec l'augmentation du nombre d'étudiants, on tend à remplacer ces allocations par des prêts.
- iv)* Dans les pays où le volume des emprunts souscrits par les étudiants est important, on craint que le phénomène ne nuise à la fois à leur participation à l'enseignement supérieur et à la qualité des études.
- v)* On a observé un recul de l'aide indirecte (logement, repas, voyages, couverture médicale, etc. subventionnés) au profit de l'aide directe au revenu.
- vi)* Dans la plupart des pays, les modalités de l'aide financière varient selon les différents cycles universitaires. Ce sujet semble avoir été peu étudié et, d'ailleurs, il a rarement donné lieu à des débats de politique générale.

Chapitre 4

LE FINANCEMENT ET LES FONCTIONS DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

L'importance des mécanismes de financement

Les dépenses de l'enseignement supérieur, le coût de celui-ci et, plus récemment, l'utilisation efficace des ressources qui lui sont allouées ont donné lieu à un nombre considérable d'études. Mais ce n'est qu'à partir de 1975 que les responsables des politiques d'éducation ont commencé à comprendre que le lien fondamental entre ces différents aspects de l'utilisation des ressources réside dans les mécanismes de financement des universités. Il a déjà été signalé dans le chapitre 1 que les sources et les mécanismes de financement infléchissent sérieusement la façon dont sont utilisées les ressources. Ce chapitre comporte une analyse approfondie de ces idées, à la lumière des informations sur chaque pays présentées dans les chapitres 2 et 3.

Dans les pays concernés ici, les mécanismes et procédures de financement ont eu tendance à se rapprocher ces dernières années. Dans certains cas, on délaisse progressivement les procédures qui donnaient aux établissements une grande autonomie financière pour des mécanismes de financement qui les mettent beaucoup plus sous tutelle. Par exemple, au Japon et aux Etats-Unis, les universités privées ont accepté d'avoir dans une certaine mesure à rendre des comptes aux pouvoirs publics en échange d'une augmentation des crédits publics dans les années 70 et 80. Dans d'autres cas, par exemple celui des universités françaises et espagnoles et des collèges polytechniques britanniques qui, auparavant, étaient soumis à un contrôle extérieur rigoureux, c'est l'inverse qui se produit: les établissements ont bénéficié d'une autonomie financière accrue.

Presque partout, les gouvernements s'orientent de plus en plus vers l'introduction dans l'ensemble de leurs établissements d'enseignement supérieur de formes d'organisation et de motivations qui s'inspirent largement des mécanismes du marché. Cette évolution suit deux modalités principales: ou bien les organismes de financement public adoptent des pratiques de plus en plus sélectives, devenant parfois les «acheteurs» des services fournis par les établissements d'enseignement; ou bien on encourage les universités et autres établissements d'enseignement supérieur à s'adresser à de nouvelles sources de financement pour obtenir une part croissante des crédits nécessaires à leur fonctionnement. On ne sait pas encore si ces nouvelles façons de faire répondent à toutes les attentes des intéressés. Mais il ne fait guère de doute que les motivations des établissements d'enseignement supérieur et, partant, leurs formes d'organisation interne et l'éventail de leurs prestations académiques sont influencés par l'origine de leur budget.

Quand les ressources ne manquent pas et que les établissements d'enseignement supérieur bénéficient de dotations budgétaires de caractère général qu'ils gèrent en toute liberté, les modèles académiques et politiques étudiés au chapitre 1 tendent à s'imposer. On les voit distribuer les crédits dont ils disposent essentiellement en fonction de critères et de valeurs propres au monde universitaire. C'est la dynamique interne des disciplines et matières d'études et non les pressions économiques ou sociales du monde extérieur qui les porte à développer ou à restreindre telle ou telle activité. Les décisions prises supposent alors certains compromis, car les relations sont plus sereines lorsque la répartition des crédits résulte d'un accord entre les différentes parties. Ajoutons que, lorsqu'ils disposent de la libre utilisation des fonds, les enseignants peuvent assez facilement les affecter aux usages qui les intéressent plutôt qu'à ceux qui seraient profitables aux étudiants ou à la société dans son ensemble. Comme il est dit dans le rapport du Japon, à l'issue d'une analyse de l'augmentation des crédits publics alloués aux universités privées dans les années 70: «le comportement passé des établissements privés montre bien qu'ils ont été guidés non seulement par des considérations d'ordre pédagogique mais aussi – et beaucoup – par les intérêts de leurs membres et par d'autres facteurs d'organisation».

Cependant, l'autonomie financière peut aussi être bénéfique et la plupart des pays ont accru le degré de maîtrise des établissements d'enseignement supérieur dans ce domaine. Tout organisme dont la bonne marche dépend de la compétence de personnels de haut niveau ne fonctionne efficacement que si sa gestion s'appuie largement sur la participation. Dans toute activité qui exige une très grande spécialisation, dont on ne percevra les bénéfices qu'à long terme et où les relations entre les données initiales et les produits obtenus sont imprécises, la compétence professionnelle joue un rôle primordial lorsqu'il faut décider de l'affectation des ressources. D'ailleurs, le vieil adage économique selon lequel «rien n'est gratuit en ce monde» sera mieux compris au sein de l'université si celle-ci a la maîtrise de ses propres ressources dans les limites d'un budget donné. Si la faculté des sciences a un enseignant de plus, il y en aura un de moins pour la faculté des lettres et sciences humaines; si les professeurs voyagent en première classe, les jeunes assistants n'auront droit à aucun voyage, etc. Lorsque les décisions budgétaires sont prises de façon collégiale, le niveau général de l'établissement est élevé et il s'établit parmi le corps des professeurs et des administrateurs une éthique d'intégrité professionnelle. Par contre, quand le principe collégial fonctionne moins bien, on s'efforce de protéger les intérêts acquis. En particulier quand les ressources sont rares, il est très difficile de procéder à des innovations ou des changements parce qu'aucun individu, aucun groupe n'est prêt à renoncer à une partie de ses ressources pour permettre qu'une activité nouvelle vienne concurrencer sa propre activité.

Comme il est dit dans une publication récente de l'OCDE intitulée *Quel avenir pour les universités?*:

«Lorsque la croissance s'arrête et que les ressources financières se font rares, ce n'est pas toujours sans peine que les universités à direction collégiale parviennent à respecter les priorités officielles quand elles redistribuent en leur sein les fonds dont elles disposent. ...Les 'institutions-tampons' par lesquelles transitent les relations entre les universités risquent de devenir moins efficaces» (OCDE, Paris, 1987, p. 8).

Une régulation externe de la répartition des ressources permet d'obtenir d'autres résultats. Avec une bonne direction universitaire, soutenue par des structures de gestion centralisées et une administration extérieure performante, on peut arriver à une utilisation efficace des crédits et à des réactions rapides à l'évolution de l'environnement. La tutelle administrative peut être un moyen de défendre la qualité de l'éducation dans la mesure où

l'administration veille à ce que les sommes allouées aux différentes unités fonctionnelles leur permettent de remplir les tâches qui leur sont assignées et contrôle l'utilisation de ces crédits. Si, comme c'est généralement le cas, l'organisme extérieur en question est un service de l'Etat, il sera vraisemblablement attentif aux besoins sociaux, politiques ou économiques ressentis. En revanche, il ne saura pas nécessairement apprécier la viabilité pédagogique ou scientifique des objectifs prioritaires qu'il a définis. On tend à privilégier les besoins immédiats plutôt que les résultats à long terme. Comme le signale *Quel avenir pour les universités?*:

« Les pouvoirs publics et autres sources de financement réagissent en répartissant les subventions de façon plus sélective et plus orientée, mais ne sont pas toujours capables de déterminer les effets à long terme que leur politique pourra produire sur l'évolution de l'institution et la faculté d'auto-régulation du système universitaire » (*op.cit.*, p. 8).

Les établissements d'enseignement risquent de se sentir étrangers à l'organisme de financement, surtout lorsque celui-ci s'efforce de mettre en place des mécanismes qui les obligent à lui rendre des comptes. Ils verront l'organisme de financement comme une « boîte noire » qui, de façon apparemment arbitraire, accepte parfois les demandes de crédits supplémentaires et parfois les refuse. Telle est, semble-t-il, l'attitude des administrateurs de certaines universités grecques qui ont ces dernières années présenté des demandes de crédits d'un montant nettement supérieur à celui qu'ils pouvaient raisonnablement espérer obtenir. Ils ont le sentiment que, s'ils ne demandent pas assez, ils recevront encore moins qu'auparavant. Les responsables de l'utilisation de ces crédits sont rarement incités à tenir compte des contraintes générales. Dans l'ensemble, les demandes de crédits sont motivées par les avantages escomptés plutôt que par les *coûts* éventuels d'autres activités auxquelles ces crédits pourraient être consacrés.

La tendance à adopter une approche économique du financement de l'enseignement supérieur a quatre grandes origines. Premièrement, l'espoir que le secteur privé devienne une source de financement supplémentaire et décharge ainsi les pouvoirs publics d'une partie du coût de cet enseignement. C'est l'attitude la plus répandue. Comme le signale le rapport du Danemark: « l'un des objectifs du recours au marché pour le financement de l'enseignement supérieur au Danemark est de décharger le secteur public d'une partie du coût de cet enseignement grâce à l'apport financier de l'industrie et du commerce privés ».

La deuxième raison invoquée pour préconiser l'augmentation des financements privés est que ce sont les individus et les entreprises qui les recrutent qui profitent d'un grand nombre des apports des études supérieures. L'équité voudrait donc que le privé apporte une importante participation financière à cet enseignement. Cela dit, il n'est pas nécessaire qu'il y ait intervention du privé sur le plan financier pour que les mécanismes en jeu soient des mécanismes de marché. Des organismes d'Etat peuvent acheter des services aux universités et établissements d'enseignement supérieur au lieu de leur allouer des crédits ou de les subventionner. C'est la troisième raison invoquée pour faire appel aux mécanismes du marché. Le raisonnement qui a poussé le gouvernement britannique à proposer d'instituer un système de « contrats » comme principal élément de financement de l'enseignement supérieur est celui-ci: en matière d'affectation de ressources à l'université, il est plus rentable de laisser agir des incitations très proches de celles du marché que de recourir à des procédures administratives ou au système des dotations budgétaires globales. La quatrième raison est que la concurrence dans le domaine budgétaire jouera en faveur d'une efficacité interne accrue. Les établissements les plus performants se développeront tandis que les moins performants perdront du terrain. Là où des conditions de marché s'instaurent, on voit généralement s'accroître l'influence des acheteurs de prestations de l'enseignement

supérieur et le système devient plus attentif aux exigences du marché. De ce point de vue, être performant c'est satisfaire les désirs du consommateur à moindres frais.

Comme les autres systèmes de financement, ceux qui font appel aux mécanismes du marché ont des effets qui leur sont propres; certains sont bons et d'autres, mauvais. C'est sans doute aux Etats-Unis – où la plupart des établissements d'enseignement supérieur possèdent des services spécialisés chargés de « vendre » l'établissement et de rechercher des modes de financement nouveaux – que les stratégies de marché sont les plus développées. Le rapport de ce pays signale:

« Aux Etats-Unis, le taux de natalité a nettement baissé tout au long des années 60 et il en a résulté une chute du nombre des personnes en âge d'entrer dans l'enseignement supérieur vers le milieu des années 80. Les effectifs d'étudiants (environ 12.5 millions) sont cependant restés à peu près stables. Ce bon résultat semble essentiellement dû à un marketing intelligent; les établissements d'enseignement supérieur se sont employés avec une grande énergie à attirer en plus grand nombre des étudiants à temps partiel ou étrangers ou qui échappaient à leur recrutement traditionnel, en modifiant en particulier les programmes d'enseignement de façon à attirer une clientèle étudiante nouvelle et différente. »

Selon les estimations, le coût moyen en marketing de chaque étudiant de première année nouvellement inscrit aux Etats-Unis en 1988-89 s'élève à environ \$800, soit 7 pour cent du montant moyen des dépenses ordinaires encourues pour un étudiant (en équivalent plein temps). Compte tenu d'une durée moyenne d'études de trois ans (les cursus s'étendent sur deux ou quatre ans selon les établissements), il en résulte qu'un peu plus de 2 pour cent des recettes provenant de l'inscription d'un étudiant ont déjà été dépensées tout simplement pour l'attirer dans une université donnée. Aucun indicateur de performance de ce type n'est pour l'instant établi pour les autres pays de l'OCDE. Mais ce marketing intensif ne va pas sans créer des problèmes et le rapport des Etats-Unis fait état de la préoccupation que suscite la qualité de l'enseignement supérieur dans l'opinion publique et auprès des autorités.

On trouve un exemple des effets de cette orientation plus commerciale dans la réaction de nombreuses universités britanniques lorsque le gouvernement leur a imposé, en 1980, d'appliquer aux étudiants étrangers le tarif plein des frais d'études. Cette augmentation des droits a été immédiatement suivie d'une chute de 40 pour cent du nombre d'étudiants étrangers. Cependant, au bout de quelques mois, plusieurs universités se sont rendu compte que les nouvelles dispositions n'étaient pas seulement une menace pour leur survie, mais aussi une occasion d'assurer leur sauvetage financier. Presque toutes ont lancé des campagnes de marketing dans les principaux pays d'origine des étudiants étrangers. Ce marketing a été relativement peu appliqué par les collèges polytechniques, en grande partie parce qu'ils ne pouvaient pas contrôler l'utilisation des ressources provenant des droits payés par les étudiants. La situation a changé radicalement avec l'adoption de nouvelles règles et, à présent, ces établissements sont aussi actifs que les universités dans leurs campagnes pour attirer les étudiants étrangers.

Dès 1985, 60 pour cent des universités avaient créé un comité chargé de promouvoir le recrutement d'étudiants étrangers et 65 pour cent avaient mis sur pied un système d'incitations financières destiné à encourager leurs différentes facultés à faire campagne pour recruter davantage d'étudiants venant d'autres pays. Le pourcentage de candidats étrangers acceptés dans les premiers cycles de ces universités est passé de 24 pour cent en 1979 à 36 pour cent en 1986. D'autre part, on s'est préoccupé d'assurer la protection sociale de ces étudiants et on a créé toute une série de filières s'adressant à des groupes particuliers

– étudiants des premières années des universités américaines cherchant à se familiariser avec la culture européenne, étudiants du continent européen souhaitant approfondir leur connaissance de la langue et de la littérature anglaises, étudiants des pays de l'OPEP soucieux de s'initier à la recherche afin de pouvoir obtenir des emplois intéressants dans le système d'enseignement supérieur en pleine expansion de leur pays d'origine, et étudiants venant de pays en développement, bénéficiant de bourses nationales ou intergouvernementales pour acquérir des connaissances techniques et professionnelles spécialisées. En d'autres termes, les universités ont compartimenté le marché afin d'en tirer un maximum de revenus.

Certains cependant critiquèrent ces formules, estimant qu'il s'agissait d'une façon de recruter irresponsable ou qu'on organisait les filières en « ghettos » en se souciant davantage d'exploiter un créneau financier que d'offrir aux étudiants un enseignement universitaire valable. Quand les étudiants deviennent des clients, le comportement de l'université à leur égard change – pour le meilleur et pour le pire.

Ces modalités commerciales de financement de l'enseignement supérieur ont, comme les deux autres systèmes, leurs avantages et leurs inconvénients. La crainte la plus souvent exprimée à cet égard est qu'en cherchant trop à vendre les services d'enseignement et de recherche, on risque de porter atteinte à leur qualité. Le rapport *Quel avenir pour les universités?* met l'accent sur le danger qu'il y aurait pour la recherche universitaire à trop compter sur les mécanismes du marché.

« Si l'on veut augmenter le financement d'origine privée pour surmonter des difficultés financières à court terme, on risque, par exemple, de donner trop de poids, dans l'orientation de la recherche, aux applications industrielles et aux tests de routine. Si l'on cherche par trop à suivre les 'modes' scientifiques et technologiques, on risque de paralyser la faculté de découvrir des possibilités nouvelles qui ne sont pas encore au goût du jour » (*op.cit.*, p. 8).

Vers une typologie des mécanismes de financement

Dans presque tous les pays de l'OCDE, le financement des universités et de la plupart des autres établissements d'enseignement supérieur se compose de deux parties. D'une part, le financement de base, lié de façon plus ou moins directe à l'activité traditionnelle des universités : des cours structurés qui préparent à un diplôme universitaire et à des activités de recherche ; d'autre part, des crédits supplémentaires pour l'exécution de nombreuses autres activités, y compris la recherche. L'intérêt d'obtenir des crédits supplémentaires de sources autres que les pouvoirs publics ou d'être en permanence financé par des sources multiples tient au souci de pouvoir s'adonner à des activités complémentaires, de recherche appliquée et de développement, cours destinés à des étudiants qui échappent au recrutement traditionnel, activités de conseil et prestations diverses comme la location d'équipements scientifiques, sportifs et artistiques. Dans presque tous les pays de l'OCDE, l'enseignement supérieur dépendra vraisemblablement encore, dans les prochaines années, des dotations budgétaires de l'Etat ou des collectivités territoriales pour le financement de ses activités fondamentales d'enseignement. Malgré cela, d'importants changements des critères d'obtention de ces crédits et des débats sur d'autres possibilités de changement sont en cours dans plusieurs pays.

Les établissements d'enseignement supérieur disposent, grosso modo, de quatre systèmes d'obtention des crédits publics qui constituent leur budget de base :

- i) L'augmentation des dotations budgétaires par rapport au budget précédent ;
- ii) L'application de formules ;
- iii) La demande de crédits sur la base d'un cahier des charges ;
- iv) Des droits de scolarité subventionnés.

Comme c'est toujours le cas pour les phénomènes sociaux, toute tentative d'établir une taxinomie des schémas financiers demeure incertaine car, dans la pratique, la majorité de ces schémas contiennent des éléments qui relèvent de plusieurs catégories. Ils sont pourtant conceptuellement distincts et bien que les frontières qui les séparent soient imprécises, on peut les définir concrètement.

Progression constante des crédits

La croissance budgétaire caractérise, habituellement, les systèmes en expansion. On suppose que les établissements continueront à faire ce qu'ils font déjà en y ajoutant quelque chose de plus, soit des activités nouvelles, soit plus d'activités traditionnelles. On ne considère que cet accroissement des activités, et les décisions correspondantes sont prises en fonction de formules, de façon ponctuelle ou, tout simplement, en appliquant un pourcentage d'augmentation par rapport à l'année précédente. On a connu bien des exemples de ces trois façons de faire au cours des vingt-cinq dernières années. De nos jours, rares sont les systèmes d'enseignement qui ont la chance d'être principalement financés selon ce système de progression budgétaire constante. Lorsque les ressources cessent d'augmenter, la croissance budgétaire peut être nulle ou négative. L'attribution des crédits ressemble alors à un jeu de quitte ou double. C'est-à-dire qu'on ne peut entreprendre de nouvelles activités qu'en supprimant ou en réduisant une partie des activités précédentes. Ceci entraîne, pour les établissements, des problèmes de gestion ardues : dans plusieurs pays, les organismes financiers externes ont fait preuve d'une certaine impatience en exigeant des responsables des établissements de procéder à ces choix difficiles. C'est l'une des principales raisons de l'application de plus en plus fréquente des formules budgétaires et de l'intérêt croissant que suscitent certains contrats dans plusieurs pays.

Le financement par l'application de formules

Le plus grand changement enregistré ces dix dernières années dans de nombreux pays a été le développement et la complication croissante des formules utilisées pour établir les budgets de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur. Ce système des formules a presque entièrement remplacé celui de la progression budgétaire comme principe essentiel de financement de l'enseignement supérieur dans la grande majorité des pays de l'OCDE. Dans sa version la plus élémentaire, la formule en question est tout simplement le montant global moyen que les pouvoirs publics versent à l'université pour chaque étudiant inscrit ou dont l'inscription est prévue. Toutefois, l'importance attribuée aux différents éléments de la formule fournit aux établissements des indices significatifs qui leur permettent de savoir où est leur intérêt. Par exemple, le calcul à partir d'un montant moyen par étudiant les dissuadera de mettre en place des filières chères puisqu'ils percevront tout autant avec des filières moins coûteuses, pourvu qu'ils continuent de recruter. Plusieurs pays ont constaté que, lorsque les cursus sont excessivement longs, le calcul des crédits sur

la base des effectifs n'incite guère les universités à persuader les étudiants de compléter rapidement leurs études. Si, comme c'est souvent le cas, on ne fait aucune distinction entre étudiants à plein temps et étudiants à temps partiel, les établissements ont intérêt à conserver sur leur liste autant d'étudiants que possible même si ceux-ci assistent rarement aux cours. Dans les cas où le calcul du montant des crédits sur la base des effectifs s'accompagne de l'octroi de divers avantages indirects aux étudiants, tels que des subventions pour les repas, les voyages ou l'assurance-maladie, les étudiants ont tout intérêt à prolonger indéfiniment leurs études et les établissements, à renouveler indéfiniment leur inscription.

La plupart des formules actuellement utilisées tentent de remédier à certains de ces problèmes. Certes, elles se fondent toujours, en dernière analyse, sur un calcul estimatif des dépenses par étudiant, mais des coefficients très différents sont attribués à chaque catégorie d'étudiant. Ces coefficients peuvent varier avec :

- i) L'importance des études: les étudiants qui accomplissent véritablement des études à plein temps comptent davantage que les étudiants à temps partiel;
- ii) Les matières étudiées: certains enseignements nécessitent plus de ressources que d'autres;
- iii) Le niveau des études: on estime généralement que le coût des études augmente avec le niveau de celles-ci.

Dans plusieurs pays, tels que l'Allemagne, les Pays-Bas, le Danemark et la Norvège, les formules limitent aujourd'hui la période pendant laquelle des crédits peuvent être demandés; par exemple, une seule année de redoublement est admise. Dans un petit nombre de cas – Finlande, Danemark et Pays-Bas, par exemple – des crédits supplémentaires viennent s'ajouter à ceux alloués au titre de la formule lorsque les étudiants ont complété leurs études avec succès, ce qui pousse l'université à prendre des mesures pour que les étudiants obtiennent leur diplôme aussi rapidement que possible.

Bien que ces formules soient de plus en plus complexes, elles reposent encore pour la plupart sur l'évaluation des dépenses réelles de l'établissement par étudiant. Cependant, aux Pays-Bas, à la suite de l'adoption de nouvelles mesures financières, le système de la formule a été modifié. La dépense à prévoir par étudiant sera estimée désormais à partir de calculs précis prenant en compte les horaires des étudiants, les heures de travail hebdomadaire du personnel, les rémunérations de celui-ci et les besoins en équipement par étudiant. Toutefois, aux Pays-Bas comme dans la plupart des pays où fonctionne ce principe de la formule – mais non dans tous – une université est en principe libre de dépenser comme elle l'entend les fonds qui lui ont été alloués. On peut prévoir que ce genre de formule, qui tient compte des tâches à accomplir, sera adopté par d'autres pays dans les années 90.

Financement par contrats

Un autre moyen de financement a acquis une importance croissante ces dernières années: un organisme financier propose aux établissements d'enseignement supérieur des fonds pour accomplir des activités spécifiques. Dans de nombreux pays de l'OCDE, il est habituel de voir des professeurs demander l'octroi d'allocations de recherche pour des travaux bien définis. Traditionnellement, l'initiative émanait des chercheurs eux-mêmes, en quête de fonds pour effectuer des travaux qu'ils considéraient intéressants ou importants. Au financement principal venaient s'ajouter souvent des crédits d'un montant relativement

modique au titre de « contrats » d'origine ministérielle ou privée portant sur des recherches spécifiques.

Les premières tentatives destinées à faire de la passation de marchés sur appel d'offres la principale source de financement de la recherche remontent aux années 70, époque à laquelle les organismes financiers ont décidé de faire connaître leurs priorités en matière de recherche et d'inviter les chercheurs des universités à proposer des travaux pouvant les satisfaire. Et lorsqu'à la fin des années 70 les crédits de fonctionnement furent révisés à la baisse, dans de nombreux pays, les universités se mirent à rechercher activement de nouveaux bailleurs de fonds. Par ailleurs, on vit se développer des activités nouvelles, de formation permanente, par exemple, financées souvent par des dotations spécifiques qui n'étaient plus versées par les autorités responsables de l'éducation mais par d'autres institutions. Ainsi, les établissements d'enseignement supérieur qui disposaient déjà d'un budget principal d'origine publique pouvaient utiliser ces autres crédits pour couvrir uniquement d'éventuelles dépenses supplémentaires et ils parvenaient souvent à réduire le coût de leurs activités de recherche ou d'enseignement. Actuellement, dans plusieurs pays de l'OCDE, on a atteint le point où les grands organismes de financement de l'éducation commencent à penser qu'il y aurait lieu d'introduire un élément contractuel dans le financement des activités ordinaires d'enseignement et de recherche. Le Danemark et les Pays-Bas se sont déjà engagés dans cette voie et après l'adoption de la Loi de 1988 sur la réforme de l'éducation, le gouvernement britannique a annoncé son intention de demander aux universités et aux collèges polytechniques de financer au moins une partie de leur budget de fonctionnement par des enseignements spécifiques.

En France, on commence à pratiquer aussi le financement par contrats. Chaque établissement doit définir sa politique et toutes les activités ainsi définies font l'objet d'un contrat avec le ministère de l'Éducation nationale, pour une durée de quatre ans. On ne cherche pas à établir un système concurrentiel qui opposerait les universités entre elles, mais à accroître leur autonomie tout en permettant à l'État de mieux assumer ses propres responsabilités dans la régulation et la coordination du système universitaire.

Sur le fond, l'idée de faire concourir les universités pour l'obtention de contrats a quelque chose en commun avec le principe du financement par l'application d'une formule de calcul. Les formules traduisent en fait les demandes des organismes de financement et les établissements n'obtiennent des crédits que s'ils satisfont aux obligations qui leur sont ainsi faites. Deux différences principales distinguent cependant ces deux systèmes. Premièrement, les formules sont d'ordinaire appliquées rétrospectivement : ainsi, les sommes versées aux universités et autres établissements d'enseignement supérieur sont calculées sur la base des effectifs d'étudiants de l'année précédente, alors que les contrats portent sur des engagements pour l'avenir. Deuxièmement, dans les systèmes de financement faisant intervenir l'application d'une formule, on verse normalement la somme convenue en une seule fois et l'établissement peut la dépenser à peu près comme il l'entend, tout en respectant certaines limites ; mais dans les systèmes à passation de marchés, le bailleur de fonds prend généralement des mesures pour que les contrats soient respectés. L'établissement ne peut gérer librement que les « frais généraux » prévus. Il faut ajouter aussi l'effet de « levier » que peuvent avoir les subventions spécifiques mentionnées au paragraphe précédent ; c'est pourquoi les « frais généraux » ont tant d'importance dans les principaux systèmes de financement basés sur la passation de marchés pour l'exécution d'activités bien précises.

La différence entre ces systèmes à « passation de marchés » et les systèmes de financement « administratifs » dont il a été question dans le premier chapitre est que dans le premier cas, l'organisme extérieur n'est rien d'autre qu'un bailleur de fonds. Il n'intervient pas dans la gestion de l'établissement ; il se contente de vérifier que les contrats sont remplis

de son point de vue. L'établissement est libre d'accepter ou de refuser le contrat et de l'exécuter comme il l'entend, pourvu qu'il respecte le cahier des charges.

On peut considérer trois grandes catégories de systèmes de passation de marchés. Dans le premier cas, qui est le système le plus proche de celui de la formule, l'organisme de financement publie son cahier des charges et propose des crédits à tout établissement d'enseignement supérieur susceptible d'y satisfaire. Dans le deuxième cas, l'organisme de financement publie un cahier des charges très général portant sur plusieurs grandes activités d'enseignement et parfois de recherche, mais n'offre des fonds qu'à concurrence d'un montant convenu. Dans le troisième cas, l'organisme de financement présente un cahier des charges particulier pour chaque activité et fixe des sommes précises, ce qui crée une concurrence entre les établissements qui souhaitent accomplir cette activité.

Le premier système est celui qui se rapproche le plus de celui de la formule de calcul : les seules véritables différences tiennent au contrôle de l'exécution des « contrats » et à l'utilisation, dans l'évaluation des sommes à verser, des engagements pour l'avenir au lieu des indicateurs de la performance passée. Selon certains gouvernements, la principale difficulté que soulèvent des dispositifs de ce genre est qu'ils sont fondamentalement ouverts : l'Etat est disposé à allouer des crédits à tout établissement pouvant satisfaire au cahier des charges. Le système a été très largement utilisé aux Etats-Unis mais il ne sera vraisemblablement pas très en faveur dans les pays où la priorité essentielle est de maintenir les dépenses publiques dans les limites fixées.

Dans le deuxième système, l'organisme de financement définit ses objectifs en termes d'effectifs d'étudiants ou de recherche. Il lance un appel d'offres auprès des établissements d'enseignement pour certaines parties de ce programme et convient avec chaque université d'un programme dont il contrôle l'exécution. Les conditions dans lesquelles les établissements postulent à l'obtention d'un certain financement encouragent la concurrence. Certains considèrent qu'il s'agit d'un avantage ; mais pour d'autres, c'est un inconvénient. Pour les uns la concurrence incite les établissements à établir un équilibre entre services fournis et fonds obtenus et à mieux analyser leurs propres forces et faiblesses. Pour les autres, la concurrence risque d'amener une baisse de qualité, car les établissements s'efforcent de réduire leurs coûts pour être mieux à même d'emporter le marché.

Dans le troisième système de financement sur appel d'offres, chaque activité est financée séparément. Ceci peut entraîner une rude concurrence entre les établissements. L'accroissement du nombre d'activités dotées de budgets distincts a une conséquence de taille : il favorise le pouvoir des départements et des autres unités de base des établissements aux dépens du pouvoir institutionnel de ces derniers. Que cela soit ou non souhaitable est une autre question, qui renvoie à l'éternel problème de l'université idéale et de l'université possible. Telle est, en tout état de cause, la situation que doivent affronter aujourd'hui les établissements d'enseignement supérieur pour beaucoup de leurs activités complémentaires. Cette situation ne changera pas, car elle découle de la définition même des ressources supplémentaires. Vraisemblablement, les revenus en provenance de ces sources continueront à s'accroître en pourcentage par rapport aux ressources totales dont dispose l'enseignement supérieur dans la plupart des pays même si, comme nous l'avons dit, ce pourcentage est actuellement très variable d'un établissement à l'autre et d'un pays à l'autre. Il est probable aussi que les activités des universités seront considérées, pour une part croissante d'entre elles, comme des activités complémentaires au sens où nous l'entendons. Ainsi, on observe dans plusieurs pays une forte tendance à établir une nette distinction entre le financement de la recherche et celui de l'enseignement et à accorder une dotation distincte à chaque programme de recherche. Cela dit, passer de cette situation à une situation où l'intégralité ou bien une forte proportion du financement de base serait accordée selon ces

modalités constituerait un changement radical. La conclusion des contrats et le contrôle de leur exécution deviendraient alors des opérations d'une très grande complexité.

Les droits de scolarité

C'est dans ce domaine des droits de scolarité qu'apparaissent les différences les plus marquées entre les pays de l'OCDE. On associe souvent les droits de scolarité et l'aide financière aux étudiants, mais il s'agit de deux problèmes différents et ils ne se recouvrent que dans la mesure où la prise en charge des frais d'études fait partie de l'aide financière aux étudiants. Cinq grands systèmes existent :

- Aucun droit de scolarité;
- Droits de scolarité pour certains cours et non pour d'autres;
- Droits de scolarité ne couvrant qu'une partie des dépenses;
- Droits de scolarité couvrant la quasi-totalité du coût des enseignements;
- Aide financière de l'Etat pour le paiement des droits.

La tradition dans la plupart des pays d'Europe continentale est de ne pas percevoir de droits de scolarité ou de percevoir des droits minimes s'agissant des étudiants en formation initiale. Cependant, les stagiaires en formation permanente ou continue, ou leurs employeurs, sont tenus de payer des droits qui couvrent généralement la totalité des coûts. En revanche, le Japon et les Etats-Unis imposent des droits de scolarité assez élevés, notamment dans les universités privées. Aux Etats-Unis, les étudiants bénéficient à ce titre d'importantes subventions des pouvoirs publics, alors qu'au Japon les subventions sont beaucoup plus faibles. Au Royaume-Uni, des droits de scolarité couvrant une petite partie des frais sont perçus mais la plupart des étudiants britanniques de premier et deuxième cycles peuvent récupérer les sommes versées. En 1989, le gouvernement annonça que les droits couvriraient environ 25 pour cent du coût total des études des deux premiers cycles mais ils seront toujours subventionnés sur des fonds publics. Toutefois, on se rend de plus en plus compte dans plusieurs pays que l'une des rares solutions pour augmenter le budget de l'enseignement supérieur est de demander une participation financière plus importante aux étudiants ou à leurs familles.

Le débat porte sur quatre problèmes distincts :

- i) Les conséquences sur l'ensemble des ressources disponibles pour l'enseignement supérieur;
- ii) Les conséquences sur l'autonomie et la rentabilité des établissements d'enseignement supérieur;
- iii) Les conséquences sur le pouvoir des étudiants, considérés comme des consommateurs, pour infléchir l'orientation de l'enseignement supérieur;
- iv) La différence entre le montant des droits pour la formation initiale et pour la formation permanente.

En ce qui concerne le premier point, on considère que, puisque les diplômés et leurs employeurs tirent d'importants avantages économiques des études supérieures, ils devraient accepter de payer comme ils le feraient pour tout autre investissement, soit au moment des études, soit plus tard, sur leurs revenus. Ainsi, l'aide publique pourrait être destinée à compenser les imperfections du marché, par exemple les bénéfices extérieurs, c'est-à-dire les bénéfices que reçoit la collectivité tout entière de la haute qualification d'un de ses membres. Elle pourrait être employée, aussi, à combler le manque d'information de certains milieux sur les bénéfices économiques potentiels. Les partisans de ce système hybride

prétendent qu'il permettrait d'obtenir, pour l'enseignement supérieur, des ressources plus importantes que celles qui proviennent, exclusivement, des secteurs public ou privé. C'est un fait que les systèmes mixtes en vigueur au Japon ou aux Etats-Unis enregistrent des inscriptions bien plus nombreuses que dans les pays européens. Il ne faut pas oublier, cependant, que dans ces deux pays, un très important système de compléments à l'enseignement supérieur public et privé a été mis en place pour compenser ce qui est perçu comme des carences quantitatives ou qualitatives du système public.

Cette argumentation est poussée encore plus loin dans des pays où tous les étudiants qui fréquentent des établissements d'enseignement supérieur publics doivent payer des droits. Ainsi, il a été récemment proposé en Australie que les diplômés dont les revenus dépassent le salaire moyen paient un impôt pour chaque année des études supérieures qu'ils ont accomplies jusqu'à couvrir 20 pour cent du coût de celles-ci. Les diplômés paieraient donc rétroactivement une partie de leurs études, et ceux dont les revenus ne dépassent pas le salaire moyen d'un travailleur manuel ne paieraient rien.

Deuxièmement, les défenseurs du financement des établissements d'enseignement supérieur par les droits de scolarité pensent que ce système contribuerait à défendre l'autonomie de ces établissements. D'après eux, les recettes provenant des droits de scolarité constituent un revenu libre car il ne dépend pas de contrats passés avec le gouvernement ou d'une formule. Les établissements peuvent le dépenser à leur gré sans avoir à rendre des comptes détaillés de leurs dépenses, situation de plus en plus fréquente lorsque des subventions leur sont versées. C'est ce qui se produit avec un grand nombre de programmes d'aide aux étudiants aux Etats-Unis. Ces programmes constituent essentiellement un moyen de transfert de fonds fédéraux aux établissements d'enseignement supérieur dans un pays où la Constitution interdit à l'Etat fédéral toute intervention directe dans l'éducation. Le fond de l'argumentation étant que le système doit profiter à l'enseignement supérieur grâce à l'autonomie des établissements, peu importe que les étudiants paient des droits sur leurs propres ressources ou qu'ils servent simplement de truchement pour le transfert de fonds publics à l'université.

Des arguments sensiblement analogues sont avancés dans plusieurs pays en faveur d'un financement de l'enseignement supérieur par des «chèques-éducation» délivrés aux étudiants. Le «chèque-éducation» est essentiellement un titre agréé par les autorités publiques pour rembourser, dans certaines limites, les droits de scolarité aux établissements qui ont assuré la formation correspondante et qui doivent donc les présenter. Cependant, l'aspect le plus important souligné par les défenseurs des «chèques-éducation» est le pouvoir accru qu'ils donnent aux étudiants en tant que consommateurs vis-à-vis de l'enseignement supérieur. Cette même idée est partiellement à la base du système danois de la «carte à points». Cette carte est tout simplement un chéquier, et chaque feuillet donne droit à un mois d'études. Mais il est d'un usage très souple car, en respectant certaines limites, l'étudiant peut s'en servir à sa propre convenance.

Troisièmement, l'idée que les étudiants sont avant tout des consommateurs touche à des questions essentielles sur la nature de l'enseignement supérieur. La tradition veut qu'un étudiant soit considéré comme un apprenti qui reçoit une formation académique dispensée par ceux qui y sont déjà passés maîtres. Ils sont des disciples et doivent se soumettre à ceux qui connaissent la matière enseignée mieux qu'eux. Une interprétation très différente prétend que les enseignants vendent leur savoir et qu'il revient entièrement aux consommateurs ayant la haute main sur les ressources de décider quel savoir a de la valeur pour eux. Les deux positions ont une certaine justesse. Le premier modèle dépend, en définitive, de l'intégrité professionnelle des fournisseurs de l'enseignement supérieur et celle-ci n'a pas toujours prévalu contre l'intérêt professionnel. D'un autre côté, la logique de la

consommation appliquée à l'enseignement supérieur peut provoquer facilement des appréciations superficielles et un souci excessif des profits à court terme. L'attitude la plus pratique consiste à trouver le point d'équilibre pour chaque activité d'enseignement supérieur, dans chaque circonstance précise. A présent, on tend à accepter dans les pays de l'OCDE que les consommateurs devraient avoir plus de pouvoir, mais certains ne pensent pas que les droits de scolarité ou les «chèques» soient le meilleur moyen pour y parvenir.

Le quatrième problème qui se pose à propos des droits de scolarité ne concerne pas des questions aussi importantes mais il est d'une très grande portée à cause du développement de l'éducation permanente et continue. Il tient à la situation très différente, dans de nombreux pays, des étudiants en formation initiale et de ceux qui suivent différents types de formation permanente ou continue, voire, souvent, les étudiants de troisième cycle. Les premiers ne paient pas de droits, mais on demande souvent aux autres de régler des droits correspondant à l'intégralité du coût des enseignements qu'ils suivent. Cette différence tient en partie au fait que l'éducation permanente a commencé à se développer à une époque où l'on cherchait à réduire les dépenses publiques et où il n'était pas opportun, politiquement, de lui consacrer des fonds publics considérables. S'ajoutait à cela un point de principe plus général: si on ne fixe pas une limite à la durée des études aux frais de la collectivité, on risque de voir apparaître de profondes disparités entre ceux qui souhaitent poursuivre leurs études indéfiniment et ceux qui abandonnent l'école à la première occasion. Des propositions ont été formulées dans plusieurs pays pour susciter une grande expansion de la formation permanente, mais il paraît improbable d'y parvenir sans une nouvelle appréciation des mesures permettant de répartir la prise en charge des coûts dans le financement de l'enseignement supérieur. Les «chèques-éducation» et les «cartes à point» peuvent compter parmi les solutions envisageables.

Critique de l'évolution récente du financement des établissements d'enseignement supérieur

L'une des plus grandes découvertes des années 80 dans plusieurs pays de l'OCDE a été que les établissements d'enseignement supérieur, tout comme les autres entreprises, étaient sensibles aux incitations financières. On ne sait pas encore si, par rapport au contrôle administratif, celles-ci entraînent une plus grande efficacité dans l'utilisation des ressources. Les responsables de la gestion des établissements ont été critiqués aussi bien dans les pays où ils ont une autonomie financière presque absolue que dans ceux où les décisions financières ne sont pas du ressort des établissements. On pense que l'action conjuguée de l'autonomie et des incitations financières devrait permettre de mieux combattre l'égoïsme institutionnel des uns et le manque de motivation des autres. Comme on l'a déjà vu au chapitre 2, les changements récemment intervenus dans le financement des établissements d'enseignement supérieur sont de deux types: changements des mécanismes d'octroi du financement principal et élargissement des sources et des méthodes de financement complémentaire.

Le financement de base, qui couvre de 50 à 90 pour cent du budget de la plupart des universités et autres établissements d'enseignement supérieur, a connu de sérieuses restrictions durant les années 80 dans de nombreux pays; ceci explique que, paradoxalement, dans certains pays les universités se plaignent de difficultés budgétaires alors qu'en fait le montant total des sommes dont elles disposent s'est accru. Mais les changements les plus importants concernent les mécanismes d'octroi des crédits de base plus encore que le montant de ces crédits. Ils étaient destinés à accroître l'autonomie financière des établisse-

ments d'une part et, d'autre part, à orienter les ressources vers les domaines jugés prioritaires dans le pays. Plusieurs gouvernements considèrent à présent que les incitations financières permettent d'agir plus efficacement sur l'organisation des activités de l'enseignement supérieur que l'intervention administrative.

L'efficacité interne et externe de la gestion universitaire est un sujet de préoccupation dans la plupart des pays mais les opinions divergent quant au meilleur moyen à employer pour l'améliorer. Certains gouvernements estiment qu'une plus grande autonomie financière rendra l'administration des universités plus responsable et l'incitera à rechercher des fonds auprès d'autres sources. Cette idée est en partie corroborée par le fait que les universités de pays comme la Grande-Bretagne et les États-Unis, traditionnellement autonomes sur le plan financier, obtiennent plus de crédits complémentaires que celles des pays où c'est un organisme extérieur à l'établissement qui a la maîtrise de l'ensemble de ses dépenses. En particulier, les établissements qui sont tenus de reverser tout revenu supplémentaire à un organisme gouvernemental n'ont aucune raison de chercher à s'assurer un tel revenu supplémentaire. Il en va de même quand, comme en Espagne jusqu'en 1987, on révisé les crédits alloués en fonction des montants que l'établissement a pu se procurer par ailleurs. Inversement si, comme on envisage de le faire en Australie, les universités bénéficient d'une aide proportionnelle de l'Etat lorsqu'elles se procurent des revenus auprès d'autres sources, elles sont d'autant plus poussées à rechercher des fonds par ailleurs.

Telles sont les raisons qui ont amené plusieurs pays à accompagner l'évolution de leurs établissements d'enseignement supérieur vers une indépendance financière accrue par une plus grande sélectivité en matière de financement. Les ressources sont allouées à chaque programme et non plus en vue de la mise en œuvre de l'activité générale d'enseignement et de recherche de l'établissement. C'est ainsi qu'en Finlande, au titre de la nouvelle loi sur le développement de l'enseignement supérieur, il est prévu de calculer les crédits sur la base du nombre d'étudiants qui complètent leurs études et non plus sur celui des étudiants inscrits. Au Danemark, le budget est divisé en sections correspondant à des domaines d'activité et les normes établies tiennent compte à la fois du nombre d'étudiants et de ceux qui obtiennent leur diplôme dans chacun de ces domaines, pour lutter contre une durée excessive des études qui, au Danemark comme en Finlande et en Allemagne, est la principale cause du manque de rentabilité de l'enseignement supérieur.

Une autre innovation introduite au Danemark est que le principe de l'octroi d'un financement de base par domaine d'activité s'accompagne maintenant d'un système de «réserve» qui permet au ministère de subventionner sélectivement des initiatives nouvelles, malgré les restrictions budgétaires. Actuellement, aux termes de ce système, on retient environ 1 pour cent du montant total des dépenses ordinaires, calculées selon la formule habituelle, pour constituer une réserve sur laquelle les établissements peuvent demander des subventions pour la mise en œuvre d'activités nouvelles liées à une réorganisation de leurs activités ou pour «l'utiliser comme fonds régulateur pour faire face à des réductions budgétaires imprévues». Au fond, la réserve est un moyen qui permet au gouvernement de répartir assez également les crédits dont il dispose entre les établissements en fonction de critères ou de formules (et, s'il le faut, d'imposer des restrictions générales de dépenses) tout en conservant par devers lui certaines sommes qu'il pourra employer sélectivement en vue d'amener les changements qu'il juge souhaitables. Cette méthode ressemble, par certains aspects, à celle utilisée par le *University Grants Committee* (UGC) britannique en 1985-86. Mais en Grande-Bretagne, la sélectivité était beaucoup plus poussée qu'au Danemark et ne constituait pas une innovation dans les modalités de financement. Le budget total de l'université a été scindé en deux parties: une pour l'enseignement et l'autre pour la recherche. Environ 60 pour cent du budget de l'enseignement ont été répartis entre les universités

de façon à peu près égale en fonction du nombre d'étudiants et les 40 autres pour cent ont été répartis sélectivement en fonction des résultats de chaque département en matière de recherche. En outre, l'UGC a conservé un minimum de fonds à allouer à des activités particulières, éducation permanente, par exemple, ou promotion du génie civil et industriel et de la technologie. Le financement conditionnel de la recherche, pratiqué aux Pays-Bas, constitue un dispositif semblable.

L'un des problèmes qui se posent aux gouvernements qui souhaitent introduire des changements dans l'enseignement supérieur est que, dans ce domaine comme dans d'autres, le résultat n'est pas toujours celui qui est escompté et qu'il peut s'accompagner d'effets secondaires pervers. Nous avons déjà évoqué, par exemple, le problème qui se pose au Japon à propos de l'emploi des crédits alloués aux établissements privés pour couvrir les frais de fonctionnement.

La qualité de l'enseignement supérieur est particulièrement vulnérable lorsqu'on modifie les systèmes de financement. Tout système de financement «contractuel» doit s'accompagner impérativement d'un contrôle de qualité qui peut être assuré collectivement par les universités elles-mêmes ou imposé par l'organisme de financement. Un autre danger étroitement lié à la baisse de la qualité est que l'excès de concurrence ne bouleverse les valeurs de l'enseignement supérieur. Celui-ci ne peut pas s'améliorer dans un climat de concurrence enragée pour s'assurer des compensations financières immédiates. Une bonne partie de la recherche fondamentale de qualité et quelques-uns des enseignements les plus remarquables sont le fait d'universitaires idéalistes qui ont certes besoin d'assez de ressources pour travailler, mais qui échoueraient vraisemblablement dans un univers concurrentiel, avec ses prospectus en papier glacé, ses opérations de relations publiques et son respect des budgets détaillés. Jusqu'ici, le maître-mot dans le monde universitaire était coopération. Certes, la compétition existait dans ce milieu, compétition pour le prestige, pour le renom scientifique et même, à l'occasion, pour les crédits mais on s'y battait rarement pour survivre financièrement. Plusieurs rapports nationaux expriment la crainte que de nombreuses valeurs ne se perdent si les universités doivent faire la preuve de leur rentabilité dans chacune de leurs activités.

Certains effets de l'accroissement des crédits complémentaires obtenus auprès de sources extérieures constituent un autre motif de préoccupation. Les auteurs du rapport sur le Danemark observent : «les nouvelles modalités de financement pourraient avoir pour effet, parce qu'elles sont moins soumises à des règles strictes, de séduire les chercheurs les plus dynamiques et les plus créatifs du milieu universitaire. Cette évolution risquerait de se faire aux dépens d'activités plus fondamentales comme l'enseignement». On sent transparaître aussi une inquiétude dans le rapport français : «les matières qui sont d'ores et déjà considérées comme prioritaires pour leur financement, comme la technologie et l'administration des affaires, ne vont-elles pas bénéficier en plus de la majeure partie des financements extérieurs ?» De même, l'auteur du rapport espagnol craint que les travaux sous contrat n'en viennent à altérer la mission fondamentale de l'université. Des contrats relativement lucratifs ne risquent-ils pas «d'orienter la recherche vers les domaines où il est relativement plus facile d'obtenir des crédits, au détriment des recherches plus fondamentales ou moins commercialisables ?».

Analysant les propositions visant à accorder aux universités l'autonomie financière et administrative en tant que «personnes morales spéciales» de manière qu'elles puissent plus facilement obtenir des crédits d'autres secteurs, le rapport du Japon fait état d'une préoccupation quelque peu différente : «ces réformes créeraient une sérieuse inégalité entre les établissements importants et prestigieux, d'une part, et, d'autre part, les établissements régionaux d'ampleur plus réduite».

Aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, certains s'inquiètent d'un autre aspect du financement de la recherche au moyen de contrats passés avec des entreprises privées ou des ministères. On craint que les bailleurs de fonds, en revendiquant le droit à l'exploitation des résultats des recherches, n'empêchent la publication des découvertes et portent ainsi atteinte aux libertés universitaires traditionnelles. Plus grave encore, en entravant la libre circulation de l'information, ils pourraient en fait ralentir la marche du progrès scientifique. En Grande-Bretagne, certains craignent aussi que ces nouveaux modes sélectifs d'allocation de ressources et le principe des concours pour l'obtention de contrats n'obligent les enseignants et chercheurs de l'université à consacrer beaucoup trop de temps à préparer des propositions et à rendre des comptes sur l'emploi des fonds obtenus. Cela aussi pourrait éloigner les universités et autres établissements supérieurs de leurs missions principales.

Un autre problème qui concerne la recherche est que la plupart des grandes découvertes sont accidentelles ou presque, et les occasions de voir survenir pareils accidents heureux se font bien plus rares si l'intégralité du budget de la recherche va à la recherche appliquée. Cela dit, la science est chère de nos jours et même les trouvailles sont improbables sans les équipements voulus.

Considérations macro-économiques

S'agissant des ressources allouées à l'enseignement supérieur, trois grands points préoccupent la plupart des gouvernements des pays de l'OCDE: le montant total des ressources dont l'enseignement supérieur a besoin, la responsabilité dans la détermination des priorités, et l'efficacité de la gestion des ressources au sein des établissements. Dans de nombreux pays de l'OCDE, on s'achemine, semble-t-il, vers la diversification des sources de financement et l'attribution de la responsabilité financière aux établissements eux-mêmes. Mais cela ne va pas sans problèmes et l'on constate que les pays sont loin d'être tous aussi disposés à aller dans ce sens. Cette section est consacrée aux arguments favorables ou contraires à ce changement qui consiste à considérer le financement de l'enseignement supérieur selon les règles du marché.

Détermination du niveau total des dépenses

Les comparaisons internationales n'aident guère à savoir quel devrait être le niveau approprié des dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur. Même parmi les quelques pays de l'OCDE qui ont participé à cette étude, la part correspondante du revenu national a varié de 0.5 pour cent à 2.5 pour cent au cours des vingt dernières années. On n'observe en la matière aucune constante dans le temps ni aucun lien précis entre les dépenses publiques et les effectifs. La comparaison des dépenses par étudiant est particulièrement difficile, mais on note de grandes différences entre pays Membres, même en tenant compte d'une grande marge d'erreur. Il serait tentant de penser qu'elles s'accompagnent de différences dans la qualité de l'enseignement supérieur, mais il se pose en fait de sérieux problèmes conceptuels lorsqu'on tente d'apprécier le lien entre le niveau des dépenses par étudiant et la qualité de l'enseignement dispensé. On peut avoir des effectifs nombreux et, en même temps, un faible coût de l'enseignement, mais au détriment de la qualité de l'enseignement impartie à la majorité des étudiants ou des recherches entreprises. Cependant, on peut aussi avoir des effectifs nombreux et un coût relativement faible de l'enseignement grâce à une bonne utilisation des ressources. Notons encore que l'ampleur du recours

aux financements privés varie beaucoup d'un pays à l'autre. Au Japon, près de la moitié des moyens de financement viennent des familles des étudiants. Aux Etats-Unis, environ un tiers des ressources des établissements d'enseignement supérieur provient des droits de scolarité versés par les étudiants, un autre tiers venant des employeurs et de donateurs autres que les étudiants et leurs familles. (Il faut rappeler cependant que les droits de scolarité donnent lieu à d'importantes aides financières aux Etats-Unis.) Dans plusieurs pays d'Europe, la quasi-totalité des dépenses des établissements d'enseignement supérieur est couverte par des fonds d'origine publique.

Des différences encore plus grandes et plus paradoxales apparaissent dans la contribution apportée par les fonds publics aux dépenses courantes des étudiants pendant leurs études. Les étudiants sont très généreusement traités en Grande-Bretagne où les effectifs de l'enseignement supérieur traditionnel sont relativement moins importants, alors qu'au Japon, où les étudiants sont proportionnellement très nombreux, ils ne bénéficient pratiquement d'aucune aide d'origine publique, sauf quelques prêts destinés à une minorité d'entre eux pour les aider à payer leurs droits d'études.

Ces exemples illustrent un problème bien connu de ceux qui tentent d'établir des comparaisons internationales des systèmes d'enseignement supérieur. Il est extrêmement difficile de réussir à comparer des choses comparables. Les systèmes d'enseignement supérieur sont des réseaux d'entreprises agissant dans des domaines très variés de l'enseignement et de la recherche, avec des services annexes de recrutement et de protection sociale des étudiants et déployant toute une série d'autres activités au service du public, sans compter la prestation de conseils et la vente de services. Déclarer que telle activité relève de l'enseignement supérieur et telle autre non est une décision quelque peu arbitraire, dictée dans chaque pays par les circonstances historiques et politiques. Etant donné que de nombreux établissements d'enseignement supérieur sont des entreprises autonomes, on constate des différences dans le traitement de ces sujets, souvent à l'intérieur d'un même pays.

Mais une question fondamentale se pose aux responsables politiques à propos du niveau du financement de l'enseignement supérieur: vaut-il mieux définir le montant total des ressources à octroyer à l'ensemble du système et diviser ensuite ce total entre les divers éléments subsidiaires? Ou faut-il attribuer des ressources à chacun des éléments séparément, de telle sorte que le montant total des dépenses consacrées à l'enseignement supérieur sera simplement la somme des montants alloués à chacun de ces éléments. L'une des principales constatations faites dans ce rapport est que la diversité et la variété croissantes sont les caractéristiques les plus importantes de l'enseignement supérieur à la fin du XX^e siècle. Alors que l'ancien mode de financement de l'enseignement supérieur qui consistait à lui allouer une enveloppe globale était adapté à une époque où l'éventail des activités des universités et collèges universitaires était relativement limité et où ces activités pouvaient être évaluées sur la base de critères très semblables, il est aujourd'hui presque impossible de définir un budget de l'enseignement supérieur autrement que chapitre par chapitre et sur la base de critères d'affectation différents pour chacun des grands postes de programme. Ces programmes peuvent d'ailleurs être financés selon des modalités différentes et, dans le cas de crédits publics, au titre de ministères différents.

L'une des approches possibles pour déterminer les niveaux appropriés de financement de l'éducation est de calculer le «rendement» pour l'individu et la société des dépenses d'enseignement supérieur. Cette méthode a retenu l'attention des milieux universitaires, mais elle suscite le scepticisme des autorités publiques chargées de la planification de l'éducation. Pour faire ce calcul de rendement, on compare les différents montants gagnés par des diplômés et des non-diplômés tout au long de leur vie et ce qu'a coûté l'obtention

des diplômés. L'intérêt de cette méthode est qu'elle permet de prendre en considération les avantages économiques et les coûts dans le même modèle de planification. La plupart des autres méthodes utilisées pour la planification du budget de l'enseignement supérieur ont le défaut soit de s'intéresser exclusivement aux avantages en négligeant leur coût, soit d'être axées sur la réduction des coûts et de ne pas vraiment se soucier de la perte éventuelle d'avantages bien plus importants.

Cette méthode pose quelques problèmes techniques en ce qui concerne le profit que chaque individu retire de l'enseignement supérieur, car les rendements estimés aujourd'hui sont le résultat du vécu des personnes qui ont obtenu leurs diplômes il y a quelques années. En plus, il est statistiquement difficile de savoir quelle est la part des études prolongées et celle des capacités naturelles dans la réussite d'un individu. Quoi qu'il en soit, la méthode est conceptuellement bonne pour analyser la demande individuelle d'enseignement supérieur: la perspective de gagner plus est une bonne raison de vouloir faire des études supérieures et d'assumer les dépenses correspondantes. Mais l'utilisation de cette méthode pour décider de l'affectation des fonds publics présente deux problèmes d'ordre conceptuel bien plus sérieux. Le premier est que rien ne prouve qu'un diplômé gagne plus parce que sa productivité nette est supérieure; cela peut tout simplement traduire une préférence irrationnelle des employeurs pour les diplômés, cause de deux phénomènes bien connus: la «diplômite» et la «course aux diplômes». Le deuxième problème est que, à supposer que les diplômés aient vraiment une productivité plus élevée, ils en sont récompensés par des gains supérieurs et que, dans ces conditions, il n'y a aucune raison valable pour que la société finance leurs études. Tel est l'un des arguments invoqués pour que les étudiants paient leurs études et pour que l'aide qui leur est octroyée leur soit consentie sous forme de prêts et non d'allocations.

Quoi qu'il en soit, le principe des calculs de rendement a sa place dans la planification du financement de l'enseignement supérieur. Si la méthode a été critiquée, c'est en grande partie parce qu'on a tenté de l'utiliser pour comparer les dépenses d'enseignement avec d'autres investissements de caractère personnel ou social ou pour comparer la valeur économique de différents niveaux d'enseignement, par exemple l'enseignement primaire et l'enseignement supérieur. Cependant, si, comme nous l'avons déjà laissé entendre, le problème le plus important dans la planification de l'enseignement supérieur n'est pas tant de choisir le niveau de développement de celui-ci, mais les filières qu'il faut développer, alors les calculs de rendement sont appropriés. On s'est singulièrement peu soucié de comparer les rendements des différentes filières d'étude de même niveau, par exemple les qualifications obtenues dans différentes catégories d'établissements d'enseignement supérieur ou les diplômes dans les différentes matières. On dit souvent, par exemple, qu'il faut développer la formation des ingénieurs sans guère songer que la formation d'un ingénieur diplômé coûte trois fois plus cher que celle d'un diplômé d'histoire. Or, dans une juste évaluation des investissements, cela signifie que sur le plan des avantages économiques, il faut comparer un ingénieur diplômé avec trois diplômés d'histoire.

On s'intéresse de plus en plus dans la plupart des pays Membres à l'utilisation des indicateurs de performance. Pour une évaluation nationale, il faut sans aucun doute faire entrer dans les indicateurs le suivi permanent des dépenses et des avantages économiques liés aux différents secteurs de l'enseignement supérieur. Le suivi régulier du coût de la formation des diplômés de chaque niveau et dans chacune des disciplines ainsi que de toute modification des gains relatifs de chacun, au moins pendant les premières années de leur vie active, peut être très utile pour reconnaître les domaines qu'il faut développer et ceux où les diplômés ont tendance à être trop nombreux, compte tenu des besoins du marché du travail et du coût de la formation. Cela ne veut pas dire que les besoins du marché du travail et les

coûts doivent être les seuls facteurs à prendre en compte pour décider des dépenses publiques d'enseignement supérieur, mais simplement qu'ils doivent être considérés très attentivement aussi bien par les pouvoirs publics que par les étudiants.

Par ailleurs, la meilleure façon de reconnaître le pluralisme fondamental de l'enseignement supérieur est de favoriser le pluralisme dans son financement. C'est l'orientation prise par presque tous les pays de l'OCDE, mais certains sont toutefois allés plus loin que d'autres dans ce sens. Il peut y avoir aussi bien pluralisme dans le financement public de l'enseignement supérieur qu'association du financement public et du financement privé. La notion de base en matière de pluralisme du financement public est la suivante: au sein même d'un gouvernement, il y a des intérêts publics différents qui auront des idées divergentes sur les priorités à retenir en matière d'enseignement supérieur. Il est raisonnable que ces priorités trouvent leur traduction dans les modes de financement. Voici quelques exemples. Au Royaume-Uni, il a suffi que le ministère de l'Éducation et des Sciences décide de ne plus accorder de subventions aux étudiants étrangers pour que le *Foreign Office* s'aperçoive que les relations extérieures du pays risquaient de pâtir gravement de ce changement d'orientation. Il a lancé alors un programme de bourses important. Dans la plupart des pays de l'OCDE, le ministère de la Santé contribue pour une grosse part à la planification et au financement des études médicales. Les ministères de l'Industrie et de l'Emploi commencent tous deux à s'intéresser à l'enseignement supérieur. Il est d'autres secteurs de la vie publique, tels que l'armée et la police, qui font de même et financent certaines branches de l'enseignement supérieur. Tous ont des intérêts différents; ils sont donc censés appliquer des critères différents pour l'attribution des ressources.

Le choix des critères de financement de la recherche est encore plus difficile. C'est, entre autres, ce qui explique que la recherche universitaire ait toujours été financée, dans de nombreux pays de l'OCDE, par des sources multiples. La recherche universitaire dont les personnels scientifiques et techniques ont des compétences très variées est en mesure de vendre toutes sortes de prestations à des organismes publics ou privés. Un problème de taille pour certains instituts est d'éviter que se crée une situation où l'exploitation commerciale puisse porter gravement atteinte à la mission de l'institution universitaire.

L'un des principaux avantages du financement pluriel est qu'il rend compte de la multiplicité des fonctions et des activités des systèmes d'enseignement supérieur modernes. Aucun ensemble précis de priorités n'est dans ce cas imposé et le niveau des ressources disponibles n'est pas déterminé par un critère unique. Par ailleurs, il n'est pas exclu que le multi-financement permette finalement aux établissements de disposer globalement d'un niveau de ressources plus élevé puisqu'ils pourront obtenir par ce biais le financement d'activités qu'un bailleur de fonds unique aurait pu juger sans intérêt. Enfin, l'établissement dont les crédits viennent de sources multiples est non seulement plus autonome mais aussi vraisemblablement plus actif dans la recherche de fonds.

Le multi-financement présente certains inconvénients. Le risque le plus grave est qu'un établissement avec plusieurs sources de financement, à l'intérieur d'un système d'enseignement supérieur financé essentiellement par une source unique, ne voie sa mission principale pervertie par les autres bailleurs de fonds. Car si les crédits de base sont intégralement utilisés pour l'exécution des activités principales, l'innovation ne pourra être financée que par des bailleurs de fonds subsidiaires. Ils pourront de ce fait exercer sur les modalités de développement de l'enseignement supérieur une influence sans commune mesure avec les fonds qu'ils lui consacrent. L'un des moyens d'éviter ce problème est de veiller à ce que le coût de toutes les activités soit chiffré, mais on sait que dans une entreprise où les principaux investissements sont le temps et le savoir des enseignants et dont beaucoup de produits sont intangibles, il est souvent très difficile de calculer avec exactitude le coût de ceux-ci.

Par exemple, l'évaluation précise du coût d'utilisation d'équipements de base comme les laboratoires, les bibliothèques et les ordinateurs, qui ont des usages multiples, est théoriquement impossible. En pratique toutefois, sauf indication contraire (de nombreux projets de recherche ne se servent guère du secrétariat de l'université, par exemple), il n'est pas difficile de répartir approximativement les frais généraux en fonction du nombre d'heures de travail consacrées par le personnel à chaque activité.

Un autre inconvénient est que, dans un climat de réductions budgétaires, certaines institutions et certaines disciplines sont plus vulnérables lorsque les sources de financement sont multiples. Quand une université dépend entièrement d'un organisme de l'Etat, elle n'est pas autonome mais l'organisme de tutelle a des responsabilités certaines à son égard. Quand les organismes de financement sont nombreux et que le montant des crédits alloués par chacun est faible, tous peuvent opérer des réductions dans ces crédits sans songer à leur responsabilité à l'égard de l'ensemble du système d'enseignement supérieur. De même, si aucun organisme n'est responsable de l'ensemble de l'enseignement supérieur, certaines disciplines peuvent être plus vulnérables parce que personne ne trouvera un intérêt précis à les financer. Cet argument ne vise pas strictement le multi-financement mais les critères utilisés par les pouvoirs publics, les organismes de financement et les établissements. Si les gouvernements souhaitent protéger les « disciplines vulnérables », pourquoi ne créent-ils pas des organismes spécifiques pour les financer ? Si les établissements veulent protéger les disciplines vulnérables afin de préserver l'intégrité de leurs enseignements, pourquoi n'utilisent-ils pas une partie des recettes provenant de leurs activités rentables pour protéger celles qui ne peuvent l'être ? La planification et la coordination sont certes beaucoup plus difficiles dans un système financé par des sources multiples. Pourtant la plupart des pays de l'OCDE s'acheminent vers une plus grande diversification des sources de financement de l'enseignement supérieur et cette tendance se poursuivra vraisemblablement.

Autonomie financière et choix des priorités dans l'enseignement supérieur

Le deuxième problème important qui se pose en matière de financement de l'enseignement supérieur est celui du choix des priorités. Quatre groupes pourraient prétendre être habilités à les fixer : les enseignants et les chercheurs en vertu de leur compétence professionnelle ; les administrateurs des établissements d'enseignement supérieur qui peuvent se dire plus largement représentatifs du monde universitaire ; les gouvernements et autres autorités publiques en leur qualité de représentants des intérêts de la société tout entière ; enfin, les étudiants et autres consommateurs des prestations universitaires. Nous allons analyser dans ce qui suit quelques-unes des questions qui se posent et notamment les moyens qui s'offrent pour concilier les points de vue du milieu universitaire avec ceux des pouvoirs publics et des consommateurs.

Le droit des enseignants et des chercheurs de travailler comme ils l'entendent, à l'abri de toute contrainte d'ordre politique ou religieux, est aujourd'hui largement reconnu dans tous les pays de l'OCDE. Toutefois la question de la nature de ce droit et des limites qui peuvent lui être légitimement imposées ne va pas sans poser quelques problèmes. Aucune liberté n'est absolue. Dans leurs fonctions d'enseignement, les enseignants ont la responsabilité d'enseigner ce qu'ils jugent être la vérité en se montrant capables d'avancer à l'appui de leurs idées des preuves et des arguments raisonnés. Il est admis que s'ils méconnaissent cette responsabilité, d'autres ont le droit d'intervenir, mais l'unanimité ne s'est pas faite sur qui peut exercer ce droit. Dans les universités à direction collégiale, la tradition veut que ces problèmes se règlent essentiellement au sein de la discipline ou du domaine d'études de

l'enseignant en cause. Un professeur qui conteste les principes ou les connaissances de sa discipline ne peut plus revendiquer le droit de l'enseigner. Le problème, dans cette façon de voir, c'est qu'elle ne favorise pas l'apparition de nouveaux domaines d'études qui se constituent généralement parce qu'une ou plusieurs disciplines existantes se sont révélées insuffisantes. Or, cette inaptitude de l'université traditionnelle à s'adapter suffisamment vite à ce que d'autres qu'elle appellent l'évolution du monde extérieur a suscité bon nombre des accusations portées contre elle ces dernières années. La tutelle extérieure exercée par les autorités politiques et administratives et la plus grande intervention des forces du marché ont toutes deux été justifiées par l'impossibilité dans laquelle s'est trouvée l'université collégiale de répondre convenablement aux besoins nouveaux et, en particulier, par sa tendance à traiter toute activité en déclin comme un domaine vulnérable qu'il faut protéger.

La liberté du corps enseignant, appliquée plus largement à la recherche et à l'érudition, suscite, elle aussi, des problèmes. Les libertés universitaires contribuent à la qualité de la société. La possibilité d'exprimer librement ses opinions dans la sphère intellectuelle est une valeur en soi. Le droit pour un universitaire de mener des recherches dans n'importe quel domaine, avec pour seules limites celles du jugement de ses pairs, est non seulement une fin en soi mais probablement aussi le meilleur moyen de faire de nouvelles découvertes. Tout n'est pas aussi simple pourtant. Invoquer les libertés universitaires n'aide guère à résoudre les contradictions éventuelles entre ces libertés et d'autres buts intrinsèquement souhaitables. Il est des recherches indéfendables d'un point de vue éthique, quel que soit l'intérêt des résultats attendus, et il n'est pas toujours certain que le jugement des pairs puisse définir les contraintes éthiques appropriées. Faudra-t-il alors que ces décisions fondamentalement politiques soient prises par les représentants élus de la nation? Mais ne serait-il pas intolérable que des groupes politiques mal informés de la question interviennent dans les décisions sur les recherches à entreprendre et les modalités de leur réalisation? Ce genre de problème se pose surtout parce que l'enseignement supérieur est essentiellement financé par des fonds publics. Un débat sur la liberté professionnelle des utilisateurs des fonds publics doit inclure les comptes à rendre sur l'utilisation de ces fonds et le choix de l'autorité qui fixera des limites à leur utilisation.

D'autres réflexions sur les libertés universitaires sont plus fécondes. La recherche de la vérité et de la connaissance est plus facile quand les seules règles à respecter sont la preuve scientifique et les principes logiques. Toutefois, une certaine organisation des connaissances est nécessaire: la science avancerait lentement si les chercheurs étaient isolés. La libre circulation des idées peut faire naître des idées nouvelles; de même, il est vrai que lorsqu'au sein d'une équipe de recherche chaque chercheur est chargé d'une tâche bien précise, l'équipe a plus de chances de mettre en évidence les faits incontestables qui garantiront la valeur de ses découvertes. En revanche, il est plus difficile de savoir qui peut légitimement prétendre au droit d'organiser l'activité scientifique ou de fixer les priorités de la recherche. Comme pour l'enseignement, ce droit pourrait revenir aux universitaires: les systèmes de financement qui confondent recherche et enseignement et qui répartissent indistinctement les ressources entre tous les professeurs d'université sont fondés sur ce principe. Il pourrait revenir aussi à l'ensemble des chercheurs, agissant collectivement au sein de leur institution ou en tant que membres d'une discipline. Le premier cas est celui des universités qui reçoivent des allocations de recherche non sélectives et les attribuent sélectivement à des individus ou des équipes; le second se produit quand les crédits sont alloués par des organismes de recherche qui comptent une majorité de scientifiques. Ce droit pourrait être attribué à d'autres groupes de la société civile dont deux sont particulièrement importants: les hommes politiques, représentants des électeurs et des contribuables, et les employeurs par l'intermédiaire desquels s'expriment les pressions du marché et les demandes des

consommateurs. La compétence professionnelle donne aux scientifiques et aux savants un droit d'avis particulier sur les priorités de la recherche, mais il y a des limites à cette position privilégiée. Il faut distinguer entre les fins et les moyens, entre la détermination des priorités de la recherche et les actions menées pour traduire ces priorités dans les faits. Pour ces dernières, l'avis des spécialistes doit être déterminant. Pour la première, il ne doit être qu'un avis parmi d'autres. Les aspirations des électeurs et des consommateurs doivent être prises en compte aussi.

Mais aucune de ces grandes catégories n'est homogène. Bien des gouvernements sont élus par une minorité de citoyens; un gouvernement, de toute manière, c'est un tissu d'intérêts différents auxquels correspondent en gros les attributions des ministères et des directions au sein de ces ministères. Les consommateurs pour leur part ont des goûts et des préférences extrêmement variés; enfin, les scientifiques et les savants ont chacun une discipline ou un domaine d'étude à protéger.

Dans la section précédente, nous étions arrivés à la conclusion qu'aucun principe directeur universellement valable ne pouvait être proposé pour définir l'enveloppe du budget public de l'enseignement supérieur et que vraisemblablement le plus efficace était de faire appel à des sources de financement multiples et de confier le pouvoir de décision à différentes entités ayant chacune des responsabilités diverses. L'analyse des libertés et des responsabilités dans le monde universitaire suscite des réflexions semblables. L'enseignement supérieur, peut-être plus que toute autre activité, sauf la religion, agit sur le long terme. Il n'a jamais été possible de s'accorder à la fois sur le choix des objectifs généraux et sur le meilleur moyen de les atteindre. Dans leur double mission d'enseignement et de recherche, les universités ont la responsabilité – et devraient avoir les moyens – de se tenir à l'écart des modes et de s'attacher aux réalités profondes. Mais elles ne devraient pas se désintéresser pour autant de ce qui se passe au-delà de leurs murs.

Dans une société pluraliste, il y a non seulement de grandes divergences d'opinion sur les objectifs et sur les moyens de les atteindre, il y a aussi des incertitudes quant aux résultats de la plupart des activités d'enseignement et de recherche. Il est plus facile d'éviter les erreurs grossières et d'accomplir de brillantes trouvailles quand on met plusieurs fers au feu et quand les erreurs matérielles ou de raisonnement dans un domaine sont compensées par des avancées dans d'autres. Ces principes devront trouver une traduction sur le plan financier. Une multiplicité de sources de financement et de critères d'octroi des fonds peut être une source de complications pour les administrations universitaires mais elle est le plus sûr moyen de rendre les établissements d'enseignement supérieur aptes à assumer correctement leur mission qui est de préparer l'avenir.

La gestion des établissements d'enseignement supérieur

Entre 1950 et 1975, c'est-à-dire à l'époque où l'enseignement supérieur occupait un rang élevé dans les priorités politiques et bénéficiait de ressources importantes, la discussion sur son financement global et sur les priorités à retenir portait essentiellement sur les principes et non sur les réalités politiques ou financières. Les établissements pouvaient poursuivre toutes sortes d'objectifs sans se soucier de l'origine des crédits qui leur étaient alloués ni des dispositions administratives internes et externes prises pour leur versement. Les erreurs commises une année pouvaient être redressées grâce au supplément de ressources alloué l'année suivante. Or, ces dix dernières années, les difficultés budgétaires auxquelles se sont heurtés de nombreux pays ont mis en évidence l'importance d'une

planification rationnelle des priorités. Des stratégies permettant de respecter ces priorités commencent à se mettre en place.

Dans plusieurs pays, l'austérité financière s'est accompagnée de mesures donnant aux établissements eux-mêmes de nombreuses attributions en matière d'affectation de ressources. Les principales raisons de cette évolution sont qu'elle rendra les universités et instituts universitaires plus performants et qu'elle les poussera à rechercher plus assidûment des sources supplémentaires de financement. Ceux qui s'opposent à l'octroi de cette responsabilité financière aux établissements ont signalé parfois qu'il permet aux gouvernements d'imposer des restrictions financières sans se soucier de leurs conséquences. Lorsque le financement est assuré par une administration, le gouvernement ou l'autorité qui veut réduire les dépenses doit aussi déterminer l'importance de la réduction des crédits et choisir les activités qui seront affectées par celle-ci. Les secteurs touchés par des réductions peuvent intervenir directement auprès du gouvernement pour lui signaler les dégâts qui risquent de se produire et s'assurer les soutiens politiques nécessaires pour qu'il revienne sur telle ou telle décision. Lorsqu'il existe un niveau de décision intermédiaire entre celui où sont prises les décisions relatives au financement et celui où leurs effets se font sentir dans les activités ou sur les individus, l'autorité intermédiaire peut prétendre qu'elle n'a aucun pouvoir sur les dotations globales et le gouvernement peut refuser toute responsabilité sur les conséquences des décisions qu'il a prises. Dans les cas extrêmes, le gouvernement peut croire que l'autorité intermédiaire distribue les crédits de façon à provoquer un maximum de protestations publiques. Mais cette stratégie est risquée. Elle peut inciter le gouvernement à retirer les pouvoirs qu'il a conférés. L'étude de l'OCDE sur les *Politiques d'enseignement supérieur dans les années 80*, publiée en 1983, signalait que l'austérité financière s'accompagnerait inévitablement d'un renforcement du contrôle central parce que c'était le seul moyen dont disposaient les gouvernements pour maîtriser la répartition des dépenses. C'était d'ailleurs la tendance observée, à l'époque, dans plusieurs pays Membres, lorsque l'austérité ne faisait que commencer.

Plus l'autonomie financière des établissements d'enseignement supérieur est grande, plus il importe qu'ils disposent de structures de décision performantes et des moyens administratifs appropriés pour assumer ces responsabilités. La réalité est toute différente dans les trois cas où l'université est organisée selon le modèle collégial, administratif ou économique, quelles que soient les similitudes apparentes. La gestion d'une université où les principales décisions financières portent sur la répartition d'une enveloppe budgétaire en fonction de priorités propres à l'enseignement et à la recherche est très différente de celle d'une université qui ne maîtrise pas les grandes décisions qui la concernent, par exemple les nominations de personnel, car elles sont prises par une instance extérieure. Ni l'une ni l'autre n'ont grand-chose en commun avec l'université tournée vers le marché qui tire directement ses revenus des activités de ses unités fonctionnelles et du personnel de celles-ci. Dans le dernier cas, l'une des principales préoccupations des gestionnaires doit être de mettre sur pied un système d'incitations qui poussera tous ceux qui travaillent dans les unités fonctionnelles à réagir à l'évolution du marché pour contribuer à assurer des revenus à l'université tout en préservant son intégrité en tant qu'établissement d'enseignement supérieur. Jusqu'à présent, seuls les Etats-Unis se sont fortement intéressés au marché de l'enseignement supérieur; toutefois, les pays européens commencent à se rendre compte qu'ils ont tout intérêt à faire connaître les services qu'ils peuvent offrir et aussi à adapter leur ligne de produits aux besoins de leurs clients.

Voilà plusieurs années que la gestion des établissements d'enseignement supérieur est une grande préoccupation autant pour les établissements eux-mêmes que pour les pouvoirs publics, comme le prouve la réussite du Programme de l'OCDE sur la gestion des établisse-

ments d'enseignement supérieur. Les nouveaux mécanismes financiers accroîtront l'importance de ce genre de programme d'échanges de formation et d'information. Une priorité des années 90 concernera la mise en place de programmes de formation des personnels enseignants, chercheurs et administratifs destinés à améliorer leur capacité de prendre les décisions les plus judicieuses en matière d'affectation des ressources, compte tenu de la mission d'enseignement et de recherche de leur établissement.

Pour les établissements, un autre grand problème qui sera à l'ordre du jour dans les années 90 sera la décentralisation des décisions financières vers les départements et autres unités fonctionnelles. Les problèmes en la matière sont presque identiques à ceux dont nous avons parlé à propos de cette même décentralisation vers les établissements, mais l'approche est un peu différente. Les arguments qui militent en faveur d'une autonomie accrue des départements sont, d'abord, qu'elle les responsabilisera, parce qu'on perçoit plus facilement les coûts d'opportunité lorsqu'on se trouve aux niveaux de décision les moins élevés; deuxièmement, que la fidélité des individus à l'égard de leur département les poussera sans doute à rechercher des fonds extérieurs pour le bien de l'unité dans son ensemble; et troisièmement, que les comparaisons d'indicateurs de performance de départements gérés de façon relativement indépendante peuvent aider les administrateurs centraux à savoir quelle est l'efficacité relative d'exécution des différentes activités. Les arguments contraires sont les suivants: premièrement, si les centres de coûts sont de dimensions réduites, ils ne comptent guère de personnel compétent pour prendre des décisions judicieuses en matière d'affectation de ressources; deuxièmement, si les départements d'enseignement sont trop absorbés par les problèmes de gestion, ils ne pourront pas se consacrer pleinement à leurs missions d'enseignement; et troisièmement, il ne faut pas encourager la fidélité aux départements au détriment de la fidélité à l'égard de l'établissement, car l'enseignement et la recherche ont bien souvent besoin de l'interdisciplinarité pour atteindre leurs meilleurs résultats. Il se pose aussi un problème pratique: il est impossible de déléguer entièrement le pouvoir de décider des rémunérations des personnels enseignants à de petits départements pour la simple raison que ces rémunérations représentent une part si importante des dépenses totales que des variations relativement mineures des rémunérations individuelles peuvent avoir un effet considérable sur le budget d'un centre de coûts quand celui-ci est relativement petit. Pour des raisons semblables, dans plusieurs pays les grandes décisions sur le personnel enseignant sont toujours prises par des instances extérieures aux universités, pourtant autonomes dans tous les autres aspects de leur fonctionnement.

Toute évolution importante vers une approche plus économique du financement de l'enseignement supérieur entraînera presque inévitablement une plus grande autonomie financière des établissements et de leurs unités fonctionnelles. Pour pouvoir répondre rapidement et avec souplesse aux fluctuations du marché, les universités et leurs départements doivent impérativement être en mesure d'accepter des contrats, d'engager rapidement du personnel et de faire face aux dépenses nécessaires pour remplir ces contrats. Les règles financières qui s'appliquent aux établissements essentiellement financés par l'Etat se prêtent rarement à une adaptation rapide à l'évolution des conditions du marché. Il peut en résulter de graves difficultés internes. La coexistence dans un même établissement de personnels titulaires, engagés sur la base des critères traditionnels de l'enseignement, et de personnels soumis aux conditions plus souples qu'exige cette adaptation fait naître des comparaisons qui suscitent parfois l'envie. Les tensions qui pouvaient être contenues tant que la plupart des personnels enseignants pouvaient espérer obtenir la sécurité dans un emploi permanent risquent de devenir incontrôlables lorsqu'ils s'apercevront de plus en plus nombreux qu'ils n'obtiendront tout au long de leur carrière professionnelle que de minces contrats de courte durée. Dans presque tous les pays de l'OCDE on trouve aujourd'hui ces deux catégories

d'enseignants, les titulaires et les vacataires, et le pourcentage des derniers ne cesse d'augmenter. Leur situation est d'ailleurs plus précaire parce qu'ils sont touchés de plein fouet par toutes les adaptations à l'évolution de la demande. Ce problème deviendra particulièrement aigu dans quelques années car les personnels titulaires assurent généralement les enseignements traditionnels suivis par les étudiants issus de l'enseignement secondaire, et cette population n'augmentera vraisemblablement pas au début des années 90. Voilà pourquoi les conditions d'emploi des enseignants et chercheurs universitaires constitueront sans doute un important problème de gestion dans les années 90 lié à la diversification des activités des établissements d'enseignement supérieur et à leur indépendance financière accrue.

Chapitre 5

PERSPECTIVES ET ORIENTATIONS

Récapitulation des principales conclusions

Il est difficile de prévoir l'avenir de l'enseignement supérieur ou de formuler, sur les politiques à suivre pour le financer, des recommandations qui soient applicables à tous les pays de l'OCDE. La diversité des modes d'organisation et de gestion, au niveau du système éducatif tout entier et à celui des établissements d'enseignement, est très grande et celle des mécanismes de financement l'est tout autant. Presque toutes les réformes possibles et imaginables ont été essayées dans au moins un pays et l'on s'est aperçu que telle amélioration qui paraissait judicieuse dans un pays pouvait fort bien être rejetée par tel autre pour des raisons historiques, sociales, culturelles ou politiques. Nous allons, dans ce dernier chapitre, passer en revue les expériences nationales et tenter de mettre en évidence les changements déjà adoptés ou envisagés dont l'application pourrait être étendue. Nous terminerons par une analyse de quelques problèmes financiers qui seront vraisemblablement au cœur des débats sur la politique de l'enseignement supérieur dans les dix années à venir, même si les moyens utilisés dans les différents pays pour y faire face sont différents.

Dans le chapitre 1, nous décrivons l'évolution du financement de l'enseignement supérieur qui a accompagné la forte expansion des années 60 et du début des années 70, et le net ralentissement de la croissance qui s'est produit à la fin des années 70 et au début des années 80 dans la plupart des pays de l'OCDE. Nous avons mis en évidence la diversité croissante que présentent les systèmes d'enseignement supérieur à mesure que leur taille augmente, et fait observer que les mécanismes de financement qui se montraient efficaces dans le cas de systèmes homogènes de dimension relativement réduite ne convenaient pas nécessairement dans un enseignement supérieur de masse. Nous avons signalé aussi les différences qui existent entre des mécanismes de financement qui donnent satisfaction lorsque les fonds publics globaux sont en expansion, mais qui se révèlent insuffisants quand la croissance cède la place à la stagnation, voire à une baisse des ressources. Cinq grands modèles de financement sont présentés : le financement sur ressources propres, la dotation globale, la dotation poste par poste, le financement public multiple et la vente des prestations universitaires. Ils sont rapportés à quatre modèles d'organisation des établissements universitaires : les systèmes collégial, politique, administratif et économique. Des citations extraites d'études antérieures de l'OCDE font penser que les pressions des années 80 orientent l'enseignement supérieur, dans plusieurs pays Membres, vers des modes d'organisation économique, c'est-à-dire fonctionnant selon les lois du marché.

Dans le chapitre 2, nous passons en revue l'évolution qu'a connue dans les années 70 et 80 le mode de financement des établissements d'enseignement supérieur dans douze pays.

Nous établissons une distinction entre la tutelle privée des établissements d'enseignement supérieur et leur financement privé, et entre le financement de base des établissements et les sources complémentaires de revenu auxquelles ils peuvent faire appel. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les fonds publics alloués à l'enseignement supérieur n'ont cessé de se réduire entre le début des années 70 et le milieu des années 80. Dans plusieurs pays, l'austérité s'est un peu desserrée au cours des dernières années, en partie grâce à l'apparition de nouvelles sources de financement. Toutefois, seules la Finlande et la France signalent un accroissement probable des crédits publics destinés à l'enseignement supérieur dans un avenir proche.

Au Japon et aux Etats-Unis, les établissements privés occupent une place importante dans l'enseignement supérieur. Il y a pourtant une grosse différence entre les deux pays : aux Etats-Unis, la dépense moyenne par étudiant dans les universités privées est de 60 pour cent supérieure à ce qu'elle est dans les établissements publics, alors qu'au Japon, elle lui est de 50 pour cent inférieure. Certains pays européens ont encore quelques universités qui relèvent de l'Église. Dans la plupart de ces pays, cependant, la tendance jusqu'au début des années 80 était à l'absorption progressive des universités privées dans le secteur public du fait de leur dépendance grandissante à l'égard des fonds publics. Un certain mouvement dans le même sens s'est produit au Japon par le biais des « subventions d'exploitation » aux universités privées qui ne représentent toutefois qu'une faible partie de leur budget total.

Dans tous les pays, sauf l'Espagne, il existe un important secteur de l'enseignement supérieur qui n'a pas le statut universitaire mais qui a contribué pour beaucoup au développement du système depuis les années 70. Il accueille parfois plus de la moitié des effectifs inscrits. Dans l'ensemble, ces établissements mettent davantage l'accent sur la formation professionnelle et moins sur la recherche que les universités et ils sont moins généreusement financés.

Dans plusieurs pays, les pouvoirs publics affectent de plus en plus souvent leur contribution au budget de base des établissements en précisant les destinations. Cette évolution est souvent allée de pair avec une plus grande autonomie financière et administrative des établissements.

Dans certains pays, il a été question de faire acquitter aux étudiants des droits de scolarité qui couvriraient une partie du coût de l'enseignement supérieur. Mais à l'heure actuelle, les seuls pays où les recettes provenant de ces droits représentent une part importante des ressources totales des établissements d'enseignement supérieur sont le Japon, les Pays-Bas, l'Espagne, le Royaume-Uni et les Etats-Unis. Au Royaume-Uni, les droits de la quasi-totalité des étudiants britanniques préparant un premier diplôme sont en fait réglés sur les fonds publics, et aux Etats-Unis, les étudiants sont aussi fortement aidés à cet égard. Dans presque tous les pays, les cours de formation « permanente » ou « récurrente » sont payants, et les droits perçus correspondent le plus souvent à l'intégralité du coût de la formation. La plupart des pays envisagent de plus en plus d'autoriser et d'inciter les établissements d'enseignement supérieur à trouver des sources complémentaires de financement. C'est aux Etats-Unis que la démarche a été poussée le plus loin : le « marketing » y est devenu une activité de grande envergure.

Au chapitre 3 sont également passées en revue les modalités de l'aide financière aux étudiants. On y met en évidence le souci d'équité et d'efficacité qui a présidé à la mise en place de ces aides et on y évoque le choix à faire entre l'aide directe et l'aide indirecte, les conditions exigées des étudiants pour bénéficier de ces aides, le choix des cours et des établissements, des allocations et des prêts, et les modalités de remboursement des prêts. Dans la plupart des pays de l'OCDE, des augmentations massives de l'aide financière aux étudiants sont intervenues dans les années 60 et 70. Par ailleurs, le principal critère d'octroi

de l'aide aux étudiants n'est plus la réussite dans les études mais plutôt l'insuffisance de moyens financiers. Au départ, dans de nombreux pays, l'aide était accordée sous forme d'allocations, mais avec l'accroissement du nombre d'étudiants, ces allocations ont été progressivement remplacées par des prêts. Les pays scandinaves ont été les premiers à faire des prêts la modalité essentielle d'aide institutionnelle aux étudiants. Dans certains pays où le volume des emprunts faits par les étudiants est important, on craint que le phénomène ne nuise à la fois à l'accès à l'enseignement supérieur et à l'efficacité des études. On a observé un recul de l'aide indirecte sous forme de logement, repas, voyages, couverture médicale subventionnés, au profit d'une aide directe sous forme de garantie de ressources. La principale conclusion qui se dégage est que les solutions qui conviennent dans le cas d'un système d'enseignement supérieur relativement homogène et de taille réduite ne sont pas nécessairement adaptées à un système diversifié et beaucoup plus important. Dans la plupart des pays, les modalités de l'aide financière sont différentes selon que les études précèdent ou suivent le premier diplôme. Relativement peu de choses ont été écrites à ce sujet, lequel a d'ailleurs rarement donné lieu à des débats de politique générale approfondis.

L'adoption de critères de marché

Au chapitre 4 sont développées les notions du chapitre 1 à la lumière de l'expérience des pays de l'OCDE. Les principales conclusions concernent l'intérêt croissant suscité par la recherche de sources supplémentaires de financement et par la volonté de mieux canaliser les ressources vers les secteurs correspondant aux priorités nationales tout en préservant, et souvent en accroissant, l'autonomie des universités et autres établissements d'enseignement supérieur.

Les changements des modalités de financement des établissements d'enseignement supérieur qui sont, soit en train de s'opérer, soit envisagés dans plusieurs pays Membres comprennent :

- l'affinement des formules utilisées pour la détermination des crédits alloués à chaque établissement ;
- une plus grande autonomie financière des établissements quant à l'utilisation des fonds alloués ;
- l'accroissement de la part du budget alimentée par les droits de scolarité versés par les étudiants ;
- la distinction plus nette entre les crédits destinés à l'enseignement et ceux qui vont à la recherche ;
- l'accroissement de la part des crédits publics faisant l'objet d'une concurrence entre les établissements ;
- l'accroissement de la part des ressources provenant de contrats avec des employeurs ou des entreprises commerciales.

Dans de très nombreux pays, le plus important de ces changements, compte tenu du volume de ressources qu'il met en jeu, est le recours de plus en plus fréquent à des formules d'une complexité accrue pour le calcul des crédits à allouer. Les récentes réformes des mécanismes de financement intervenues au Danemark et aux Pays-Bas sont de bons exemples des utilisations possibles de pareilles formules pour mettre en place des systèmes d'incitation complexes s'adressant aux universités. Les dispositifs mis en place dans ces deux pays sont trop nouveaux pour avoir déjà été convenablement évalués, mais on peut

déjà dire qu'ils sont des moyens de concilier la préoccupation légitime des pouvoirs publics de fixer les grandes priorités en ce qui concerne l'emploi des fonds publics et les demandes tout aussi légitimes des établissements d'enseignement et de recherche qui souhaitent avoir assez d'autonomie pour être en mesure de mener à bien leurs missions d'enseignement et de recherche comme ils l'entendent. Dans l'un et l'autre pays, les formules incitent les établissements à veiller à ce que les étudiants terminent leurs études dans le délai prescrit. Différentes pondérations peuvent être intégrées aux formules de façon à favoriser le développement ou la réduction de tel ou tel enseignement ou de telle ou telle modalité d'étude. Des pondérations différentes peuvent également être affectées aux étudiants selon la catégorie d'établissements qu'ils fréquentent. Par contre, l'un des résultats auxquels aboutit l'utilisation de formules compliquées est de donner plus facilement lieu qu'auparavant au versement de montants identiques aux établissements différents qui remplissent la même fonction.

Ces formules sont d'autant plus faciles à manier qu'on dispose maintenant plus couramment de modèles de gestion informatisés dans lesquels il est possible d'intégrer un grand volume d'informations et qui permettent de prévoir les résultats de telle ou telle solution, selon des hypothèses différentes et avec différents ensembles de coefficients de pondération. La mise au point de ces formules complexes pose un problème, signalé aussi bien dans le rapport des Pays-Bas que dans celui du Danemark, et qui est le suivant : la complexité peut arriver à déformer les signaux que les formules sont censées déclencher. Lorsqu'on développe des modèles à partir de telles formules, il ne faut jamais oublier que l'objectif principal est de fournir aux établissements les moyens d'exécuter les tâches qu'ils sont appelés à accomplir et que les signaux transmis par les formules sont le reflet des priorités réelles. Il n'est cependant pas toujours nécessaire d'accroître la complexité d'une formule quand un résultat souhaité n'est pas atteint.

Une plus grande autonomie financière des établissements d'enseignement supérieur n'est pas sans conséquence pour leur gestion interne : presque tous les rapports nationaux font apparaître que ces établissements exercent une maîtrise accrue sur l'affectation interne de leurs ressources. Nombre d'entre eux disposent à présent d'une grande liberté de décision quant aux effectifs du personnel, dans les limites de leur budget, mais il reste quelques pays où les créations de postes d'enseignants relèvent de l'État ou de l'administration locale. On observe aussi une autre évolution assez largement répandue : les règlements administratifs ont été modifiés pour permettre aux universités et, d'une façon générale, aux autres établissements d'enseignement supérieur, de conserver les recettes qu'ils tirent de leurs activités de recherche, de conseils ou d'enseignement payant. On commence à se rendre compte que, faute de cela, les enseignants n'ont guère de raison de s'efforcer d'attirer ce qu'on appelle dans plusieurs pays des « fonds de tiers ». Il est un autre problème qui découle de l'autonomie accrue accordée aux établissements d'enseignement et qui est celui du degré souhaitable de décentralisation de cette autonomie financière vers les unités fonctionnelles que sont les facultés ou départements. Les avis divergent sur ce point ; certains estiment que l'université est mieux en mesure de mobiliser ses ressources si le pouvoir est concentré ; d'autres pensent que les départements feront vraisemblablement preuve d'autant d'initiative que les établissements si on les autorise à garder les fonds qu'ils gagnent. La solution serait de trouver des formules qui tiennent compte de ces deux éléments pour l'affectation interne des ressources. Comme règle générale, on peut dire que plus le mécanisme de financement extérieur est complexe, plus les procédures de redistribution interne doivent l'être.

D'une façon générale, les gouvernements ont de plus en plus intérêt à voir les établissements d'enseignement supérieur adopter des modes d'organisation et des incitations conformes aux critères du marché. Les changements qui ont été apportés aux modalités de

financement principal de l'enseignement supérieur visaient, d'une part, à accroître l'autonomie financière des établissements et, d'autre part, à mieux canaliser les ressources vers les secteurs correspondant aux priorités nationales. Les gouvernements estiment que les incitations financières sont un moyen d'influer sur la structure des activités de l'enseignement supérieur plus efficace que les interventions de type administratif. Les organismes publics de financement ont une action de plus en plus sélective; dans plusieurs pays ils vont jusqu'à « acheter » les services des établissements d'enseignement supérieur, qui sont par ailleurs encouragés à rechercher une part croissante des ressources dont ils ont besoin auprès d'autres sources gouvernementales.

Outre les modifications apportées au financement de base, de nombreux gouvernements espèrent que le secteur privé pourra décharger les pouvoirs publics d'une partie du coût de l'enseignement supérieur. On pense en effet que ce sont les individus diplômés et les entreprises qui les emploient qui profitent en grande partie des avantages que procurent des études supérieures et qu'ils doivent par conséquent être prêts à en acquitter les coûts, tout au moins en partie. Par ailleurs, d'aucuns pensent que la concurrence pour l'obtention de crédits jouera en faveur d'une gestion plus performante des établissements.

On note cependant une certaine inquiétude quant aux effets que ces évolutions pourraient avoir. On craint premièrement que les activités financées par des sources nouvelles ne séduisent les chercheurs les plus dynamiques et les plus créatifs, une évolution qui pourrait nuire aux activités d'enseignement et de recherche de caractère plus fondamental. On s'inquiète aussi de ce que des matières telles que la technologie et l'administration des affaires soient excessivement privilégiées et que la pluralité des sources de financement puisse créer des inégalités entre les établissements importants et prestigieux d'une part, et les plus petits et les moins solidement implantés d'autre part. Certains établissements, et certaines disciplines, peuvent être passés sous silence si les sources de financement se multiplient. Quand une université dépend totalement d'un organisme de l'État, elle peut ne pas être indépendante, mais l'organisme en question a le devoir de préserver son intégrité. Quand, en revanche, les crédits lui viennent en petites quantités d'une multitude d'organismes, aucun de ceux-ci ne se sent d'obligation à son égard.

On craint par ailleurs que les bailleurs de fonds extérieurs n'empêchent la publication des découvertes faites au cours des recherches financées par leurs soins, ce qui porte atteinte aux libertés universitaires traditionnelles et risque, en entravant la libre circulation de l'information, de ralentir la marche du progrès scientifique. On a également signalé que les nouveaux modes sélectifs d'allocation de ressources et le principe des concours pour l'obtention des contrats risquent d'amener les enseignants et chercheurs de l'université à consacrer beaucoup trop de temps à préparer des propositions et à rendre des comptes sur l'emploi des fonds obtenus. La plupart de ces inquiétudes reposent sur l'idée qu'à trop vouloir vendre des prestations d'enseignement et de recherche, on ne porte atteinte à leur qualité et que, partant, la concurrence ne menace à la fois les libertés universitaires et beaucoup d'activités difficiles à vendre mais dotées d'une grande valeur intrinsèque. Un système de financement fondé sur la notion de marché doit s'assortir d'un contrôle de qualité sous une forme ou une autre, qu'il relève des établissements d'enseignement supérieur agissant collectivement ou des pouvoirs publics et des organismes de financement.

D'autres inconvénients pourraient apparaître. Si les sources principales de financement sont intégralement employées à l'exécution des activités de base, il ne reste plus pour l'innovation que les éventuels crédits fournis par des bailleurs de fonds complémentaires. Cela risque de donner à ces bailleurs de fonds une influence sur les structures de développement de l'enseignement supérieur sans commune mesure avec le volume des ressources réellement fournies.

L'une des questions de principe sous-jacentes est celle des mécanismes d'établissement des priorités en matière d'enseignement supérieur. L'enseignement supérieur, plus peut-être que toute activité hormis la religion, œuvre pour le long terme. Il existe à tout moment des désaccords intrinsèques qui concernent à la fois les objectifs généraux à poursuivre et les meilleurs moyens de les atteindre. Dans leur double mission d'enseignement et de recherche, les universités ont le devoir – et les moyens d'obéir à ce devoir devraient leur être donnés – de se tenir à l'écart des modes et de s'attacher aux réalités profondes. Mais en même temps, il ne faut pas qu'elles se désintéressent de ce qui se passe au-delà de leurs murs. Une multiplicité de sources de financement assortie d'une multiplicité de critères pour l'obtention des fonds est le plus sûr moyen de rendre les établissements d'enseignement supérieur aptes à assumer correctement leur mission qui est de préparer l'avenir. Mais il importe que les établissements d'enseignement supérieur et leurs bailleurs de fonds sachent les uns et les autres qu'il faut payer la totalité du coût des services qu'ils achètent, y compris des frais généraux suffisants. Tout contrat doit comporter un élément comparable à un élément de profit qui servira à financer les activités choisies par l'université et à constituer le capital intellectuel qui garantira son progrès.

Plus l'autonomie financière des établissements d'enseignement supérieur est grande, plus il faut qu'ils disposent de structures de décision performantes et des moyens administratifs voulus. Au niveau des établissements, un des grands problèmes de gestion sera celui de la décentralisation financière au profit des départements et autres unités fonctionnelles. Il faudra donc prévoir, pour les années 90, des programmes de formation à l'intention des personnels enseignants et administratifs pour améliorer leur capacité de prendre les décisions les plus judicieuses en matière d'affectation des ressources.

Pour pouvoir répondre rapidement et avec souplesse aux fluctuations du marché, il est essentiel que les universités et leurs départements soient en mesure d'accepter des contrats, de nommer du personnel sans délai et d'engager les dépenses nécessaires pour remplir les obligations découlant de ces contrats. Les règles financières qui s'appliquent aux établissements dont l'essentiel des ressources provient des dotations budgétaires de l'Etat se prêtent rarement à une adaptation rapide à l'évolution des conditions du marché. En particulier, les conditions d'emploi du personnel universitaire constitueront sans doute un grand problème de gestion dans les années 90 à mesure que les établissements diversifient leurs activités et prennent plus d'indépendance financière. La coexistence dans un même établissement de personnels titulaires, engagés sur la base des critères traditionnels de l'enseignement, et de personnels dont les conditions d'emploi présentent la souplesse requise pour l'adaptation aux conditions du marché fait naître des tensions particulières. Il y a aujourd'hui dans presque tous les pays Membres deux catégories d'enseignants, les titulaires et les vacataires, ces derniers étant de plus en plus nombreux par rapport à ceux qui bénéficient de la sécurité d'emploi à long terme.

La demande d'enseignement supérieur dans les années 90

Le facteur qui jouera le plus dans les systèmes d'enseignement supérieur de la plupart des pays de l'OCDE pendant une grande partie des années 90 sera la baisse des effectifs d'élèves achevant leurs études secondaires. Qu'il s'ensuive ou non une contraction du nombre des étudiants dépendra de la réaction des pouvoirs publics et des établissements d'enseignement supérieur eux-mêmes. L'objet de cette section est d'envisager en termes

généraux ce que pourront être ces réactions et ce qu'elles devraient être, s'agissant du financement des établissements et de l'octroi d'une aide financière aux étudiants.

Il y aura sans doute des gouvernements, et au moins quelques personnes dans tous les gouvernements, pour penser que cette baisse des effectifs traditionnels de l'enseignement supérieur est une occasion à saisir pour élargir l'accès à l'éducation et améliorer la qualité de l'enseignement dispensé en augmentant les dépenses par étudiant. Il y a toute raison de croire qu'aujourd'hui, les jeunes qui arrivent à l'âge de faire des études supérieures sont plus enclins à poursuivre leurs études que leurs aînés. Le nombre de familles dont au moins un membre a fait des études supérieures est beaucoup plus élevé que naguère et on sait que les jeunes de ces familles sont en moyenne plus disposés à entreprendre des études supérieures. Mais un autre point de vue qui a de vigoureux partisans dans la plupart des pays de l'OCDE, en particulier parmi les fonctionnaires des ministères des finances, est qu'il faut profiter de cette période où la demande pourrait baisser pour réduire les engagements de dépenses. Cet argument à d'autant plus de force qu'alors même que le nombre de jeunes sortant de l'école secondaire ira en décroissant, la proportion de personnes atteignant l'âge de la retraite augmentera rapidement dans la plupart des pays. D'où une demande accrue de prestations de vieillesse et de services médicaux et autres pour les personnes âgées.

Le désir de freiner les dépenses de l'enseignement supérieur sera tempéré par la crainte d'une pénurie de jeunes qualifiés, aptes à entrer sur le marché du travail. Si les économies des pays de l'OCDE continuent à croître à un rythme satisfaisant, la demande de travailleurs qualifiés augmentera. En outre, comme la croissance économique en est venue à dépendre de plus en plus de biens et de services faisant appel à des techniques de pointe, il faudra que le niveau d'instruction des travailleurs, des plus qualifiés aux moins qualifiés, s'améliore. L'évolution démographique conduira aussi à une pénurie de main-d'œuvre qualifiée dans des domaines précis, à moins que des mesures spécifiques ne soient prises pour y remédier, par exemple dans le secteur des soins médicaux, en particulier des soins aux personnes âgées; ou dans l'enseignement scolaire, du fait que la natalité, faible à la fin des années 60 et au début des années 70, a repris ensuite.

En ce qui concerne les gouvernements, deux courants vont donc s'affronter: l'un favorable à une réduction des dépenses publiques d'enseignement supérieur au profit des activités d'assistance à la population âgée, et l'autre favorable à la satisfaction d'une demande sociale croissante et à l'expansion de l'enseignement et de la recherche universitaires, afin d'éviter de paralyser la croissance économique et le progrès social. Ce double désir de voir diminuer les dépenses publiques et s'améliorer la production de l'enseignement supérieur devrait donner lieu à des politiques privilégiant l'efficacité, recherchant des financements auprès de sources autres que publiques, sélectives dans leur influence sur les différentes activités de l'enseignement supérieur, et soucieuses d'assurer un bon niveau de prestations au sein de systèmes toujours plus diversifiés.

Diversité et sélectivité

Outre les pressions dues à l'évolution de la pyramide des âges, d'autres influences fondamentales s'exercent sur les politiques d'enseignement supérieur de la plupart des gouvernements: ce sont la nécessité d'améliorer l'accès à l'éducation et la volonté de rester en première ligne sur le front de la science et de la technologie. Sur ces deux plans, le financement deviendra vraisemblablement bien plus sélectif qu'auparavant. En ce qui concerne l'accès, on a compris ce que Martin Trow avait le premier mis en évidence dans les

années 70: un système d'enseignement supérieur de masse doit être un système d'une grande diversité («Passage d'un enseignement supérieur d'élite à un enseignement supérieur de masse», dans *Politiques de l'enseignement supérieur, Rapport général*, OCDE, Paris, 1974). Aucun système unitaire, ni même un système binaire où coexistent des universités proprement dites et «d'autres établissements d'enseignement supérieur», ne convient à tous ceux qui sont potentiellement capables de tirer profit d'une de ses parties. Il faut un large éventail de disciplines, de niveaux et de formes d'étude, de modalités d'étude et de coûts des études. Les normes d'enseignement doivent être adaptées aux étudiants et aux filières. Cela ne veut pas dire que les nouvelles catégories d'étudiants doivent recevoir un enseignement de qualité inférieure, mais plutôt que les critères qui permettraient de porter un jugement sur les cours traditionnels ne sont pas les seuls éléments à prendre en considération. L'adéquation aux fins est le critère d'évaluation auquel les organismes de financement ont intérêt à se référer.

Le financement de la recherche se heurte aux problèmes particuliers de son expansion et de sa diversification. Dans un système d'enseignement supérieur de masse, les besoins de la recherche sont très différents de ceux de l'enseignement. L'une des conséquences de la diversité des finalités et des critères des établissements d'enseignement est que la recherche ne peut pas avoir la même fonction dans la totalité d'entre eux. La recherche scientifique exige souvent des équipements très coûteux et la mise en commun des efforts présente à cet égard des avantages certains. D'autre part, on s'interroge de plus en plus sur la nature des liens qui doivent unir l'enseignement et la recherche. Jusqu'à une période toute récente, on considérait assez généralement que l'enseignement et la recherche, à tout le moins dans les universités traditionnelles, étaient complémentaires et inextricablement liés. Mais depuis quelques années, l'idée que ce sont là deux activités distinctes, entre lesquelles il peut même y avoir conflit, gagne du terrain. On se rend mieux compte de ce que les étudiants n'ont pas tous avantage à travailler en association étroite avec les chercheurs. Pour beaucoup, mieux vaut travailler aux côtés d'intervenants issus du monde du travail et recevoir leur enseignement de la bouche de personnes expertes en communication et en vulgarisation plutôt que des chercheurs eux-mêmes. Pour les chercheurs, enseigner est souvent une perte de temps. A mesure que la science se spécialise de plus en plus, le fossé se creuse, sur le plan du savoir, entre les scientifiques de très haut niveau et la majorité des étudiants. Alors que le professeur d'université, travaillant seul ou au sein d'une petite équipe, peut continuer à progresser dans certains domaines, les grandes avancées scientifiques exigent, on s'en aperçoit mieux de jour en jour, du matériel moderne et des échanges fréquents entre chercheurs. D'où l'avantage comparatif de groupes de recherche spécialisés.

Il n'est pas question de dire que la recherche n'aura pas sa place dans l'université à l'avenir, mais plutôt que les critères de financement établiront vraisemblablement une distinction de plus en plus nette entre l'activité de recherche et l'activité d'enseignement, et que la recherche scientifique de grande ampleur sera sans doute l'apanage d'un nombre relativement restreint d'établissements. Il importe cependant de veiller à ce que la sélectivité en matière de recherche ne conduise pas à donner une importance excessive aux indicateurs de performance à court terme, et à ce qu'une place suffisante soit laissée à des travaux que le hasard peut rendre féconds, comme on en a eu des exemples dans le passé. Il est malheureusement impossible de dire exactement quand l'importance devient «excessive» et la place «suffisante».

L'aide financière aux étudiants

Autrefois, avant l'expansion des années 60, les politiques d'aide aux étudiants avaient pour but essentiel de réduire le gaspillage du talent, et l'accès à l'aide financière dépendait surtout de la réussite des études. Au cours des années 60, c'est à partir de l'évaluation des besoins financiers que le droit à l'aide était déterminé beaucoup plus souvent. A présent, un nouveau thème apparaît, à savoir l'utilisation de l'aide financière aux étudiants pour mieux orienter l'enseignement supérieur vers certains objectifs spécifiques.

La diversité des modalités d'aide aux étudiants est, dans les pays Membres, plus grande encore que celle des modalités de financement des établissements. Dans certains cas, les étudiants payent eux-mêmes l'intégralité du coût de leurs études supérieures, alors que dans d'autres, tous les coûts, y compris les dépenses d'entretien des étudiants, sont pris en charge par les pouvoirs publics. La seule observation de caractère général qui peut être faite est qu'il n'existe pas de rapport évident entre le pourcentage du coût des études supérieures assumé par les étudiants et leur famille, et les taux de fréquentation de l'enseignement supérieur.

L'aide financière aux étudiants contribue inévitablement à augmenter la demande d'enseignement supérieur par rapport à ce qu'elle serait autrement. Ce résultat est particulièrement important aux époques où l'on prévoit des pénuries de main-d'œuvre, et où les hauts salaires et les bonnes possibilités d'emploi offerts aux jeunes sur le marché du travail ôteraient à beaucoup d'entre eux l'envie de consacrer du temps à améliorer leurs qualifications. L'aide financière risque d'être moins efficace dans les pays où les principales raisons de ne pas faire d'études supérieures sont d'ordre culturel ou social plutôt qu'économique.

Il est probable que d'ici la fin de ce siècle, tous les pays auront mis en place des mécanismes mixtes d'aide financière aux étudiants, comportant à la fois un élément d'allocation et un élément de prêt. Les prêts bonifiés accessibles à tous les étudiants seront dans l'ensemble plutôt rares, mais les gouvernements continueront à garantir le remboursement et à aider ceux dont il ne serait pas raisonnable d'exiger le remboursement intégral du prêt en raison de leur situation économique. On continuera à subventionner d'une façon ou d'une autre les services aux étudiants dans la plupart des pays, mais il ressort de l'expérience de plusieurs d'entre eux que ce n'est pas là un moyen efficace ni équitable s'il doit être l'une des principales formes de l'aide aux étudiants.

Trois aspects de la politique d'aide aux étudiants mise en œuvre aux Etats-Unis mériteraient d'être envisagés par d'autres pays de l'OCDE. Le premier est le principe d'un ensemble d'aides groupées octroyé à chaque étudiant en fonction de ses besoins personnels. Le deuxième est l'idée que les étudiants doivent être conseillés au sujet des aides qui leur conviennent et que la gestion de ces aides groupées doit être assurée par l'établissement d'enseignement supérieur concerné et non par un organisme administratif extérieur. Le troisième est l'idée des programmes travail-études subventionnés.

On s'intéresse dans certains pays à la possibilité d'augmenter la proportion des coûts institutionnels payée par les étudiants. En général, on justifie cette proposition par le fait qu'elle aboutirait à accroître le montant total des fonds disponibles pour l'enseignement supérieur et qu'il s'agit d'une mesure équitable étant donné l'importance de l'investissement privé que représente un diplôme universitaire. Mais plus récemment, un autre argument a commencé à prendre plus de poids: qu'il est avantageux pour les universités de percevoir une part importante de leurs ressources sous forme de droits de scolarité. Autrement dit, l'accent n'est pas mis sur les avantages qu'apporte le versement des droits de scolarité par les étudiants, mais plutôt sur les avantages que le versement de ces droits est censé apporter

aux établissements en termes de revenu. On prétend que leur indépendance s'en trouve accrue et qu'ils font plus d'efforts pour faire valoir l'intérêt de leurs services aux étudiants potentiels. Ceux qui préconisent le versement des droits de scolarité pour cette raison ne s'inquiètent donc pas de savoir si les droits eux-mêmes sont subventionnés par les fonds publics et leurs suggestions s'assortissent souvent de propositions visant à faire adopter un système de « chèques-éducation ».

Il est peu probable, dans la plupart des pays de l'OCDE, qu'on demande aux étudiants qui font des études supérieures traditionnelles de payer une part nettement plus importante de leurs frais d'études sous forme de droits. Dans les pays où les étudiants et leur famille assument actuellement une part importante de ce coût, la tendance est inverse. Une contribution sera sans doute demandée dans certains des pays où les étudiants ne payent rien, mais il y a fort à penser que la proposition australienne visant à demander aux diplômés de payer après coup environ 20 pour cent des frais exposés pour leurs études sera la limite supérieure admissible dans de nombreux pays. Ce pourcentage est d'ailleurs proche de celui qu'a proposé l'Espagne.

Un problème plus délicat est celui du financement des cours non traditionnels et des cours suivis après l'acquisition du premier diplôme, qui prennent de plus en plus de place dans les activités d'enseignement supérieur. A cet égard, les employeurs ont un rôle décisif à jouer. Un grand nombre de ces nouveaux cours, mais pas tous bien entendu, ont une vocation professionnelle et répondent à certains besoins particuliers du marché de l'emploi; il s'agit de la mise à jour et du recyclage des connaissances de ceux dont les qualifications sont devenues inutilisables en raison de l'évolution technique, économique ou sociale. Lorsque les nouvelles formations mises en place sont spécifiquement conçues pour répondre aux besoins d'un employeur ou d'un petit groupe d'employeurs, il est logique que ceux-ci en assument la quasi-totalité de la charge. Dans de nombreux cas, les employeurs, comme ils le font déjà, continueront à passer des conventions individuelles avec un établissement donné. Cependant, une intervention publique sur le plan du financement est nécessaire pour trois raisons:

- i)* pour permettre, par des mesures incitatives, aux petites entreprises de profiter des possibilités de formation offertes;
- ii)* pour veiller à ce que les organismes du secteur public eux-mêmes se conduisent en employeurs éclairés en accordant à leurs agents des congés au titre de la formation permanente et en offrant des conditions financières équitables aux universités;
- iii)* pour aider financièrement les travailleurs à acquérir de nouvelles qualifications quand celles qu'ils avaient obtenues sont devenues inutilisables par suite de l'évolution technique ou économique.

Un phénomène qui a récemment fait son apparition dans plusieurs pays n'est pas sans incidence sur l'aide financière aux étudiants; ce sont les systèmes d'aide aux jeunes qui ne sont pas dans l'enseignement supérieur. Il s'agit généralement d'aides à la formation; certains systèmes ont pour but de subventionner le premier emploi des jeunes. Le développement de ces programmes, associé à la volonté accrue de recouvrer le coût de l'enseignement supérieur, peut signifier que, dans certains pays, les étudiants qui étaient naguère privilégiés au regard du volume des fonds publics qui leur étaient consacrés, risquent maintenant d'être défavorisés, ce qui, à long terme, pourrait avoir des effets très nuisibles sur le développement de qualifications de haut niveau dans ces pays. La difficulté de remédier à ces incohérences tient au fait que plusieurs ministères différents, ayant chacun ses propres priorités, sont souvent concernés.

Il importe donc de mettre au point des programmes coordonnés de garanties de revenu des jeunes au cours de la période de transition qui sépare le moment où ils sortent de l'enseignement obligatoire et celui où ils s'intègrent à la population active avec un emploi stable. Le débat sur de tels programmes qui s'est déroulé au cours des vingt dernières années avait comme arrière-plan le problème du chômage des jeunes. Les années 90 sont probablement une époque où les jeunes seront nettement moins nombreux et où les employeurs et les établissements d'enseignement supérieur s'arracheront ceux qui sortent de l'école; aussi toute distorsion du système de mesures incitatives pourrait avoir des effets particulièrement dommageables sur l'économie. Dans son ensemble, le chômage des jeunes n'atteignant pas un niveau préoccupant, la mise en place d'un cadre général d'aide aux jeunes ne devrait pas être prohibitivement onéreux.

Quelques questions à examiner

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les systèmes d'enseignement supérieur et leurs mécanismes de financement tendent à se diversifier, mais certains pays ont avancé dans ce sens plus que d'autres. Il n'y a encore aucun pays où l'on ne peut identifier une source principale de financement dans le budget des grands établissements d'enseignement supérieur. Tous les gouvernements des pays de l'OCDE devront se demander jusqu'où ils souhaitent aller dans le sens du pluralisme des financements. Pour certains, il faudra décider si l'on permettra aux établissements d'enseignement supérieur privés d'exister, pour d'autres, si l'on autorisera les universités publiques à s'attribuer les revenus supplémentaires qu'elles se procurent; pour d'autres encore, si les fonds publics serviront à encourager les activités grâce auxquelles l'enseignement supérieur attire des fonds provenant d'autres sources, ou au contraire à soutenir ses activités lorsqu'il n'y parvient pas; dans d'autres enfin, il faudra décider des mesures fiscales à accorder aux personnes qui payent des droits de scolarité dans les établissements d'enseignement supérieur, à celles qui financent la recherche ou font des dons à ces établissements. Dans tous les pays se pose le sérieux problème de prévoir un financement adéquat de l'innovation.

D'autres problèmes qui sont en relation avec ceux que nous venons d'évoquer concernent la place à réserver aux droits de scolarité dans le financement des établissements. Là encore, la question se pose dans le détail différemment d'un pays à l'autre, bien que les problèmes généraux soient analogues. Dans certains pays, il s'agit de savoir s'il faut ou non percevoir des droits. Dans beaucoup d'autres, le problème est celui du paiement des droits de scolarité pour l'éducation permanente, en particulier dans les cas (stages de reconversion par exemple) où il n'est pas réaliste de penser que les employeurs vont régler ces droits. Autre question: dans quelle mesure l'Etat doit-il contribuer au financement des droits et, si aide il y a, faut-il qu'elle se présente sous forme d'allègements fiscaux ou de remboursements des droits payés par les étudiants de familles à faible revenu? Un débat commence à s'instaurer dans certains pays sur les avantages et les inconvénients d'une prise en charge partielle par l'Etat des droits de scolarité au moyen d'un système de droits à prestations dans le domaine éducatif (chèques-éducation). Il est vraisemblable que les établissements seront plus attentifs aux besoins des étudiants si le montant de leurs ressources est directement lié au nombre de ceux qui les fréquentent. D'autre part, certains craignent que les droits de scolarité, même faisant l'objet d'une aide, ne découragent certains jeunes de faire des études supérieures, ce qui irait à l'encontre des politiques visant à améliorer l'accès à l'enseignement supérieur.

Il existe toute une série de questions au sujet de l'aide financière aux étudiants. Même si chaque pays a son propre système, les questions fondamentales sont partout les mêmes. Les plus importantes concernent l'équilibre entre les allocations et les prêts, les conditions requises pour pouvoir bénéficier d'une aide et les conditions de remboursement des prêts. Les raisons qui justifieraient l'octroi d'une aide financière aux étudiants de troisième cycle ont rarement été analysées, et ne l'ont pour ainsi dire jamais été en ce qui concerne les stagiaires en formation permanente.

La volonté d'améliorer l'accès à l'enseignement supérieur ne manquera pas de causer de nombreuses difficultés sur le plan du financement public. Les nouvelles catégories d'étudiants auront, pour beaucoup, des besoins particuliers: ces étudiants seront moins qualifiés que les étudiants habituels et sans doute plus nombreux à venir de milieux défavorisés. Comment peut-on vouloir ouvrir l'enseignement supérieur à de nouvelles catégories tout en freinant les dépenses publiques d'enseignement supérieur?

Le financement de la recherche pose aussi des problèmes qui, s'ils varient dans le détail, relèvent tous des mêmes principes. La question fondamentale est celle du lien entre le financement de la recherche et celui de l'enseignement. Ce qui s'est produit, grosso modo, est que ces financements, qui étaient jusqu'alors alloués conjointement, de plus en plus souvent le sont séparément. Même les gouvernements qui en acceptent le principe se demandent jusqu'où il faut aller dans la séparation des financements. Les affectations de crédits doivent-elles se faire activité par activité, chacune ayant à assumer l'intégralité de son coût, y compris les frais généraux? Tous les établissements d'enseignement supérieur doivent-ils bénéficier de crédits de recherche, ou seulement certains d'entre eux? Quels doivent être les critères de sélection appliqués en matière de recherche et d'enseignement?

Plusieurs autres questions se posent parallèlement en ce qui concerne les ressources à allouer à l'intérieur des établissements d'enseignement supérieur. Quelles sont les responsabilités en matière de gestion financière à déléguer aux départements et aux centres de recherche universitaires? Quelles sont les structures de gestion interne qui conviennent dans le cas des établissements financés par des sources multiples et quelle formation faut-il donner aux personnels de niveau moyen? L'une des questions les plus délicates est celle de la gestion du personnel dans les établissements comptant de nombreux titulaires à l'abri des pressions financières extérieures et un groupe plus réduit, mais qui s'accroît rapidement, de personnes dont l'emploi dépend directement de la capacité de leur université de se procurer des ressources complémentaires.

Enfin, il y a deux tâches que l'OCDE, ou un organisme international similaire, pourrait envisager d'entreprendre. L'une est l'examen comparé de systèmes d'aide financière aux jeunes, qui aboutirait à des recommandations sur les moyens de construire des programmes cohérents qui indiqueraient de façon claire et logique les priorités nationales. L'autre est l'élaboration de statistiques comparables sur le financement de l'enseignement supérieur, qui tiendraient compte à la fois de la diversité considérable des activités entreprises par les établissements d'enseignement supérieur et des sources très diverses de financement auxquelles ils peuvent avoir recours. Les statistiques qui sont actuellement disponibles, y compris celles qui ont été rassemblées spécialement pour cette étude, ne donnent qu'une approximation très générale de la position relative des différents pays.

Conclusion

L'évolution des modalités de financement telle qu'elle a été décrite ici est souvent considérée dans les milieux de l'enseignement supérieur comme une menace, sans aucun doute très réelle. Pourtant, il y a là aussi des possibilités d'ouverture, à une époque où la stagnation menace les établissements d'enseignement supérieur qui se contenteraient d'accueillir une clientèle traditionnelle d'élèves directement issus de l'école secondaire. Les établissements bien gérés, attentifs aux besoins du pays, trouveront de plusieurs côtés les ressources dont ils ont besoin pour remplir leurs missions primordiales : l'étude, la critique sociale et la création de nouveaux savoirs. Le contentement de soi et l'inertie qu'on leur reprochait dans le passé n'étaient pas qu'une illusion, mais les établissements pouvaient légitimement invoquer pour leur défense que la popularité qui favorisait ce contentement de soi était un signe qu'ils répondaient à la demande des étudiants. Le danger qui les guette au cours des années 90 est qu'en réagissant contre ce contentement de soi, on se soucie par trop des bénéfices économiques et sociaux à court terme, aisément visibles, et pas assez de ce que l'enseignement et la recherche rapportent à plus long terme dans les domaines plus immatériels du social et du culturel. Il est impératif de continuer à inciter les établissements d'enseignement supérieur à se tenir à l'écart des modes tout en y réagissant de façon constructive.

ANNEXE STATISTIQUE

Sources:

Sauf mention contraire, les chiffres relatifs à l'enseignement supérieur ont été tirés des rapports nationaux (sauf pour le Portugal). Dans certains cas, ils ont été fournis par les auteurs de ces rapports à l'occasion d'échanges de correspondance ultérieurs (*ce qui est indiqué par un astérisque*). Les taux de change représentent la moyenne journalière des taux du marché pour l'année indiquée et ont été fournis par le Département des Affaires économiques et statistiques de l'OCDE.

Les comparaisons transnationales de ces chiffres doivent être utilisées avec beaucoup de prudence, en tenant soigneusement compte des renseignements contenus dans les notes.

Tableau 1. Pourcentage du PNB consacré à l'enseignement supérieur

	Aide aux établissements			Aide aux étudiants		
	Année	Début des années 70	Milieu des années 80	Année	Forme d'aide	en % du PNB
Australie	1975-88	1.36	0.99	1988	Allocations	0.13
Finlande*	1970-88	0.60	0.71	1987	Prêts/allocations	0.19
France*	1975-84	0.68	0.67	1984	Prêts/allocations et aide indirecte	0.08
Allemagne*	1970-86	1.02	1.18	1986	Prêts	0.12
Grèce	1974-88	0.54	0.83	1987	Aide indirecte/ prêts	0.10
Japon	1970-85	0.66	0.88	1985	Prêts	0.03
Pays-Bas*	1970-84	1.87	1.97	1984	Prêts/allocations	0.20
Norvège*	1975-87	1.08	1.04	1987	Prêts/allocations	0.50
Espagne	1972-86	0.22	0.51	1987	Allocations	0.05
Royaume-Uni*	1984		0.80	1983	Allocations	0.30
Etats-Unis*	1970-85	2.10	2.33	1986	Prêts/allocations	0.17

Notes :

- Australie : Total des subventions allouées par l'administration fédérale à l'enseignement supérieur en pourcentage du PIB.
- Finlande* : Dépenses totales consacrées à l'enseignement supérieur en pourcentage du PNB.
- France : Dépenses publiques totales allouées à l'enseignement supérieur en pourcentage du PIB (non compris les fonds attribués à la recherche).
- Allemagne* : Dépenses totales d'enseignement supérieur en pourcentage du PNB.
- Grèce : Dépenses totales d'éducation supérieure en pourcentage du PIB.
- Japon : Dépenses publiques et privées consacrées à l'enseignement supérieur en pourcentage du PNB.
- Espagne : Dépenses totales d'enseignement supérieur en pourcentage du PNB.
- Norvège* : Dépenses totales consacrées à l'enseignement supérieur en pourcentage du PNB. Le chiffre des allocations/ prêts comprend tous les nouveaux prêts alloués. Si seul le chiffre des allocations était compris, il s'élèverait à 0.25 pour cent.
- Pays-Bas* : Dépenses totales consacrées à l'enseignement supérieur en pourcentage du PNB.
- Royaume-Uni* : Dépenses publiques courantes consacrées à l'enseignement supérieur en pourcentage du PNB ; crédits affectés aux établissements en pourcentage du PNB.
- Etats-Unis* : Dépenses totales consacrées à l'enseignement supérieur en pourcentage du PNB (y compris l'achat des terrains, des bâtiments et des équipements).

**Tableau 2. Taux annuel d'accroissement des dépenses courantes consacrées
aux établissements d'enseignement supérieur**
à prix constants

	Période	Pourcentage annuel
Australie*		
Comprend uniquement les subventions versées par l'administration fédérale	1975-80	1.9
	1980-88	1.2
Danemark	1973-80	2.39
	1980-85	-1.20
France*		
Total des dépenses publiques régulières	1975-80	2.64
	1980-83	5.40
Allemagne*		
Total des dépenses régulières	1970-80	2.63
	1980-86	1.53
Grèce		
Totalité de l'enseignement supérieur	1974-80	7.18
	1980-88	5.30
Universités	1974-80	5.84
	1980-88	4.39
Japon		
Etablissements publics	1970-80	13.83
	1980-87	2.64
Etablissements privés	1971-80	19.84
	1980-85	7.39
Pays-Bas		
Totalité de l'enseignement supérieur	1975-80	2.29
	1980-85	-3.63
Espagne		
Universités, y compris les dépenses d'équipement	1975-80	10.91
	1980-85	6.18
Royaume-Uni		
Universités	1970-80	1.30
	1980-86	1.89
Collèges polytechniques (Angleterre seulement)	1982-86	0.51
Subventions générales aux universités	1970-80	1.28
+ allocations subventionnées seulement	1980-86	-1.46
Etats-Unis		
Etablissements publics	1970-80	3.57
	1981-85	2.57
Etablissements privés	1970-80	2.20
	1981-85	3.92

Tableau 3. Dépenses courantes moyennes par étudiant selon l'établissement

		Monnaie du pays	Taux de change \$	\$ (courants)	Prix constants
Australie					
Tous établissements	1975				10 170
	1980				10 161
	1987	8 754	1.43	6 126	8 754
Danemark					
Universités	1973				40 950
	1980				46 660
	1985	37 030	10.59	3 495	37 030
Tous établissements	1973				52 235
	1980				53 177
	1985	40 068	10.59	3 784	40 068
France*					
Tous établissements	1975				6 528
	1980				6 617
	1988	17 513	5.96	2 915	6 227
Allemagne*					
Tous établissements	1985	11 700	2.94	3 976	
Grèce					
Tous établissements	1974	22 402	30.00	747	58 400
	1980	70 800	42.64	1 660	70 800
	1988	285 849	141.64	2 018	67 000
Universités	1974	22 939	30.00	765	59 800
	1980	79 600	42.64	1 867	79 600
	1988	343 019	141.64	2 422	80 400
Autres	1974	18 720	30.00	624	48 800
	1980	46 000	42.64	1 079	46 000
	1988	182 175	141.64	1 286	42 700
Japon					
Etablissements nationaux	1971	468 000	348.94	1 341	468 000
	1980	1 215 000	226.70	5 360	545 000
	1985	1 424 000	238.62	5 968	558 000
Etablissements privés	1971	165 000	348.94	473	165 000
	1980	704 000	226.70	3 105	316 000
	1985	1 062 000	238.62	4 451	416 000
Pays-Bas					
Tous établissements	1975	15 400	2.53	6 087	21 000
	1980	18 800	1.98	9 457	18 800
	1985	18 000	3.32	5 608	16 800
Universités	1985	23 665	3.32	7 126	
Autres	1985	8 262	3.32	2 488	
Norvège					
Universités	1975	32 857	5.22	6 291	
	1981	48 922	5.73	8 535	
	1987	67 556	6.74	10 028	
Etablissements non universitaires	1981	26 733	5.73	4 664	
	1987	43 137	6.74	6 403	
Portugal					
Sujets de laboratoire	1987	371 200	140.79	2 637	
Autres sujets	1987	129 500	140.79	920	

Tableau 3 (Suite)

		Monnaie du pays	Taux de change \$	\$ (courants)	Prix constants
Espagne					
Tous établissements	1975	33 268	57.40	580	33 268
	1981	99 525	92.26	1 079	38 816
	1985	154 070	170.06	906	39 273
Royaume-Uni					
Universités	1970-71	1 333	0.41	3 259	5 787
(tous revenus réguliers)	1980-81	5 010	0.50	10 060	5 010
	1986-87	7 926	0.61	12 950	5 581
Universités	1970-71	1 033	0.41	2 526	4 485
(allocations + droits de scolarité)	1980-81	3 998	0.50	8 028	3 998
	1986-87	5 445	0.61	8 897	3 836
Collèges polytechniques	1982-83	3 429	0.66	5 196	3 041
(tous revenus réguliers)	1986-87	3 770	0.61	6 160	2 655
Collèges polytechniques	1982-83	3 330	0.66	5 045	2 608
(allocations + droits de scolarité)	1986-87	3 555	0.61	5 808	2 352
Etats-Unis					
Tous établissements	*1969-70	2 452	1.00	3 349	7 526
	1980-81	7 263	1.00	7 263	7 263
	1984-85	10 049	1.00	10 049	8 065
	*1986	11 049	1.00	11 049	
Etablissements publics	1969-70	2 908	1.00	2 908	6 536
	1980-81	6 365	1.00	6 365	6 365
	1984-85	8 724	1.00	8 724	7 001
Etablissements privés	1969-70	4 510	1.00	4 510	10 135
	1980-81	10 003	1.00	10 003	10 003
	1984-85	13 955	1.00	13 955	11 200

Notes :

- Australie : Subventions de l'administration fédérale aux établissements (prix de 1987).
Danemark : Dotations du ministère de l'Education (prix de 1985).
France* : Budget du ministère chargé de l'enseignement supérieur (prix de 1974), à l'exclusion des dépenses spécifiquement destinées à la recherche.
Allemagne* : Toutes les dépenses institutionnelles, exception faite des centres hospitalo-universitaires.
Grèce : Budget du ministère de l'Education (prix de 1980).
Japon : Toutes dépenses institutionnelles (prix de 1971).
Pays-Bas : Toutes dépenses régulières (prix de 1980). Si la recherche est exclue, le chiffre pour l'université pour l'année 1985 est d'environ fl 12 000 ou \$3 000.
Norvège : Dépenses courantes nettes dans les établissements publics.
Portugal : Dépenses institutionnelles.
Espagne : Budgets institutionnels (prix de 1975).
Royaume-Uni : Dépenses institutionnelles (prix de 1980-81). Si la recherche n'est pas comprise, le chiffre du financement des universités comprenant les allocations plus les droits de scolarité pour 1987-88 tombe à environ \$6 600. Les chiffres relatifs aux collèges polytechniques ne concernent que l'Angleterre.
Etats-Unis : Dépenses régulières – toutes sources de revenu (prix de 1980-81).

Tableau 4. Sources de revenu des établissements d'enseignement supérieur

		Crédits publics	Droits de scolarité	Autres revenus
Australie*	1987	87.96	2.11	9.93
Finlande				
Etablissements publics	1987	85.00	n.d.	15.00
France*	1975	93.00	2.90	4.20
Tous établissements	1984	89.50	4.70	5.80
Allemagne*				
Ensemble de l'enseignement supérieur	1986	68.50	0.00	31.50
Japon				
Etablissements privés	1971	9.00	75.80	15.10
dispensant 4 années d'études	1985	15.00	65.80	19.10
Etablissements publics	1970	83.10	2.00	14.90
	1987	63.10	8.80	28.00
Tous établissements	1971	53.06	31.69	15.20
	1985	41.99	35.78	22.20
Pays-Bas*				
Tous établissements	1985	80.00	12.00	8.00
Norvège	1975	95.00	n.d.	5.00
Etablissements publics	1987	90.00		10.00
Espagne	Milieu des années 80			
Universités		80.00	20.00	n.d.
Royaume-Uni	1970-71	71.20	6.30	22.40
Universités	1986-87	55.00	13.70	31.30
Collèges polytechniques (Angleterre uniquement)	1986-87	72.40	16.20	11.40
Etats-Unis				
Etablissements privés	1969-70	20.70	38.60	40.60
	1984-85	18.40	38.70	42.90
Etablissements publics	1969-70	61.10	15.10	23.70
	1984-85	59.30	14.50	26.30
Tous établissements	1969-70	46.50	20.50	29.90
	*1986	44.80	22.40	32.80

Notes :

- Finlande : Les chiffres correspondant aux droits de scolarité ne sont pas disponibles mais sont minimes.
- France* : Dépenses du ministère de l'Education nationale.
- Japon : 73 pour cent des autres revenus sont les recettes des centres hospitalo-universitaires.
- Norvège : Les chiffres correspondant aux droits de scolarité ne sont pas disponibles mais sont minimes.
- Royaume-Uni : La quasi-totalité des droits versés par les étudiants préparant un premier diplôme universitaire est couverte par les fonds publics, ce qui représente environ la moitié des recettes des universités provenant des droits de scolarité et probablement une plus forte proportion de ces recettes dans les collèges polytechniques.
- Etats-Unis : Les chiffres comprennent toutes les dépenses publiques de tous niveaux. Les prêts et allocations aux étudiants représentaient environ 80 pour cent des droits de scolarité en 1969-70 et 95 pour cent en 1984-85.

Tableau 5. Pourcentage des revenus provenant de l'industrie et du commerce et des services médicaux (autres que les droits de scolarité)

		Industrie et commerce	Services médicaux
Danemark			
Université technique du Danemark	1985	2.55	n.d.
Finlande			
Tous établissements	1987	3.90	n.d.
France*			
Tous établissements	1984	5.80	n.d.
Allemagne			
Tous établissements	1986	6.50	25.00
Japon			
Etablissements nationaux (publics)	1985	3.40	18.40
Pays-Bas*			
Tous établissements	1987	8.00	n.d.
Norvège*			
Tous établissements	1987	2.00	0.00
Royaume-Uni*			
Universités	1986-87	2.70	1.85
Collèges polytechniques (Angleterre seulement)	1986-87	0.90	0.00
Etats-Unis			
Tous établissements	1984-85	7.60	8.10
Privés	1984-85	11.40	9.90
Publics	1984-85	5.50	7.10

Notes :

- n.d. : Chiffres non disponibles mais probablement minimes.
- Danemark : Ventes des prestations d'une seule université.
- Finlande : Entreprises, fondations et sources internationales.
- France* : Revenus provenant des entreprises.
- Allemagne : Comprend la recherche contractuelle financée par les fonds publics.
- Japon : Bourses de recherche et contrats conclus avec les entreprises.
- Pays-Bas : « Troisième circulation du financement ».
- Norvège* : Revenus provenant de l'extérieur, à l'exception des allocations provenant du Conseil de la recherche.
- Royaume-Uni* : Universités : limité aux revenus provenant des allocations de recherche (1.9 pour cent de revenus supplémentaires peuvent correspondre aux recettes des enseignements de courte durée dont la plupart sont fournies par des sources non gouvernementales). Collèges polytechniques : revenus du secteur non public.
- Etats-Unis : Dotations, dons et contrats privés, et ventes des prestations éducatives.

Tableau 6 (Suite)

		Forme de l'aide ^{a)}	Montant maximum de l'aide par étudiant (en monnaie du pays)	En dollars	Moyenne par étudiant (en monnaie du pays)	En dollars	Pourcentage de bénéficiaires
Etats-Unis*	1984-85	Prêts et allocations			2 142	2 142	30-50
	1986	Allocations			742	742	

Notes :

a) Il existe aussi dans la plupart des pays une aide financière indirecte aux étudiants sous une forme ou sous une autre. Cette aide est généralement accessible à la majorité des étudiants. Elle n'est comprise dans cette colonne que quand elle représente une partie importante du total de l'aide financière. Quant à l'aide indirecte, elle est exclue du reste du tableau.

b) La moyenne est faite pour tous les étudiants, qu'ils reçoivent ou non une aide financière quelconque.

Pays-Bas* : A l'exclusion de la part de l'allocation correspondant au droit de scolarité. Tous les étudiants reçoivent l'allocation de base ; autrement, l'accès à l'aide est strictement limité par le revenu familial. 55 pour cent des étudiants ne perçoivent que l'allocation de base.

Norvège : Les chiffres relatifs aux prêts et aux allocations comprennent des intérêts subventionnés. Le chiffre des prêts correspond au montant de la valeur des prêts consentis chaque année.

Royaume-Uni : Le chiffre maximal pour les étudiants vivant à Londres est de £2 425. La dernière colonne se réfère aux étudiants préparant le premier diplôme universitaire en travaillant à temps complet. Pour tous les étudiants qui perçoivent des allocations, les droits de scolarité sont couverts.

Etats-Unis* : L'estimation du pourcentage d'étudiants qui bénéficient d'une aide repose sur les chiffres donnés par Bruce Johnstone (1987) dans «Sharing the Costs of Higher Education». Les chiffres de 1984-85 concernent les prêts bruts auxquels s'ajoutent les allocations disponibles. Les chiffres de 1986 ne concernent que les allocations.

LISTE DES RAPPORTS NATIONAUX

Allemagne

Dr. Hermann Schuster, Federal Ministry of Education and Science, Bonn.

Danemark

Lisbeth Enslev, Jorgen Bassé et Ole Stiggard, Directorate for Further and Higher Education, Ministry of Education and Research, Copenhagen.

Espagne

Tomàs Molto, Esteban Oraval, Gloria Orriols, Neus Pons, Ramon Torrent, chargés de cours auprès du Département d'économie politique, de finances publiques et de droit fiscal, Université de Barcelone. Rapport revu par Ramon Torrent, Madrid.

États-Unis

Dr. C. Ronald Kimberling, ancien secrétaire adjoint pour l'Enseignement post-secondaire, U.S. Department of Education, et Dr. Joel West, Office of Postsecondary Education, U.S. Department of Education, Washington, D.C.

Finlande

Eila Rekilä, Senior Planner, Department of Higher Education, Ministry of Education, Helsinki.

France

Ph. Cazenave, professeur, Université de Paris II, et J.F. Zahn, chef du Service administratif et financier des enseignements supérieurs et de la recherche, ministère de l'Éducation nationale, Paris.

Grèce

Informations communiquées par les autorités grecques de l'enseignement à Constantin Soumelis, OCDE, Division de l'éducation et de la formation, Paris.

Japon

Motohisa Kaneko, Research Institute for Higher Education, Hiroshima University, Hiroshima.

Norvège

Kjell Eide, General Director and Science Advisor to the Norwegian Ministry of Cultural and Scientific Affairs, Oslo.

Pays-Bas

A.A.J. Spee et H.W.M. Wesseling, Ministry of Education and Science, La Haye.

Portugal

Informations communiquées au Secrétariat par le Gabinete de Estudos e Planeamento, Ministerio da Educação, Lisbonne.

Royaume-Uni

Gareth Williams, Institute of Education, University of London, Londres. Les informations contenues dans cette étude se rapportent aux universités en Grande-Bretagne (Angleterre, Pays de Galles et Écosse) et au système d'enseignement supérieur non universitaire en Angleterre seulement.

Ces rapports nationaux peuvent être obtenus sur demande adressée à l'OCDE, Direction des Affaires sociales, de la Main-d'œuvre et de l'Éducation, dans la limite des stocks disponibles.

**WHERE TO OBTAIN OECD PUBLICATIONS
OÙ OBTENIR LES PUBLICATIONS DE L'OCDE**

Argentina - Argentine

Carlos Hirsch S.R.L.
Galería Güemes, Florida 165, 4° Piso
1333 Buenos Aires Tel. 30.7122, 331.1787 y 331.2391
Telegram: Hirsch-Baires
Telex: 21112 UAPE-AR. Ref. a/2901
Telefax: (1)331-1787

Australia - Australie

D.A. Book (Aust.) Pty. Ltd.
648 Whitehorse Road, P.O. B 163
Mitcham, Victoria 3132 Tel. (03)873.4411
Telex: AA37911 DA BOOK
Telefax: (03)873.5679

Austria - Autriche

OECD Publications and Information Centre
4 Simrockstrasse
5300 Bonn (Germany) Tel. (0228)21.60.45
Telex: 8 86300 Bonn
Telefax: (0228)26.11.04

Gerold & Co.
Graben 31

Wien I Tel. (0222)533.50.14

Belgium - Belgique

Jean De Lannoy
Avenue du Roi 202
B-1060 Bruxelles Tel. (02)538.51.69/538.08.41
Telex: 63220 Telefax: (02) 538.08.41

Canada

Renouf Publishing Company Ltd.
1294 Algoma Road
Ottawa, ON K1P 3W8 Tel. (613)741.4333
Telex: 053-4783 Telefax: (613)741.5439

Stores:

61 Sparks Street
Ottawa, ON K1P 5R1 Tel. (613)238.8985
211 Yonge Street
Toronto, ON M5B 1M4 Tel. (416)363.3171

Federal Publications

165 University Avenue
Toronto, ON M5H 3B9 Tel. (416)581.1552
Telefax: (416)581.1743

Les Publications Fédérales

1185 rue de l'Université
Montréal, PQ H3B 3A7 Tel. (514)954-1633
Les Éditions La Liberté Inc.
3020 Chemin Sainte-Foy
Sainte-Foy, PQ G1X 3V6 Tel. (418)658.3763
Telefax: (418)658.3763

Denmark - Danemark

Munksgaard Export and Subscription Service
35, Notre Sogade, P.O. Box 2148
DK-1016 København K Tel. (45 33)12.85.70
Telex: 19431 MUNKS DK Telefax: (45 33)12.93.87

Finland - Finlande

Akatemien Kirjakauppa
Keskuskatu 1, P.O. Box 128
00100 Helsinki Tel. (358 00)12141
Telex: (358 00)121.4441

France

OECD/OCDE
Mail Orders/Commandes par correspondance:
2 rue André-Pascal
75775 Paris Cedex 16 Tel. (1)45.24.82.00
Bookshop/Librairie:
33, rue Octave-Feuillet
75016 Paris Tel. (1)45.24.81.67
(1)45.24.81.81

Telex: 620 160 OCDE

Telefax: (33-1)45.24.85.00

Librairie de l'Université

124, rue Nazareth
13602 Aix-en-Provence Tel. 42.26.18.08

Germany - Allemagne

OECD Publications and Information Centre
4 Simrockstrasse
5300 Bonn Tel. (0228)21.60.45
Telex: 8 86300 Bonn Telefax: (0228)26.11.04

Greece - Grèce

Librairie Kauffmann
28 rue du Siade
105 64 Athènes Tel. 322.21.60
Telex: 218187 LIKA GR

Hong Kong

Swindon Book Co. Ltd.
13 - 15 Lock Road
Kowloon, Hongkong Tel. 366 80 31
Telex: 50 441 SWIN HX
Telefax: 739 49 75

Iceland - Islande

Mál Móg Menning
Laugavegi 18, Pósthólf 392
121 Reykjavík Tel. 15199/24240

India - Inde

Oxford Book and Stationery Co.
Scientia House
New Delhi 110001 Tel. 331.5896/5308
Telex: 31 61990 AM IN
Telefax: (11)332.5993
17 Park Street
Calcutta 700016 Tel. 240832

Indonesia - Indonésie

Pdli-Lpi
P.O. Box 269/PKSMG/88
Jakarta 12790 Tel. 583467
Telex: 62 875

Ireland - Irlande

TDC Publishers - Library Suppliers
12 North Frederick Street
Dublin 1 Tel. 744835/749677
Telex: 33530 TDCP EI Telefax: 748416

Italy - Italie

Libreria Commissionaria Sansoni
Via Benedetto Fortini, 120/10
Casella Post. 552
50125 Firenze Tel. (055)645415
Telex: 570466 Telefax: (39.55)641257
Via Bartolini 29
20155 Milano Tel. 365083

La diffusione delle pubblicazioni OCSE viene assicurata dalle
principali librerie ed anche da:
Editrice e Libreria Herder
Piazza Montecitorio 120
00186 Roma Tel. 679.4628

Telex: NATEL I 621427

Libreria Hoepli

Via Hoepli 5
20121 Milano Tel. 865446
Telex: 31.33.95 Telefax: (39.2)805.2886

Libreria Scientifica

Dott. Lucio de Biasio "Aeion"
Via Meravigli 16
20123 Milano Tel. 807679
Telefax: 800175

Japan - Japon

OECD Publications and Information Centre
Landic Akasaka Building
2-3-4 Akasaka, Minato-ku
Tokyo 107 Tel. 586.2016
Telex: (81.3)584.7929

Korea - Corée

Kyobo Book Centre Co. Ltd.
P.O. Box 1658, Kwang Hwa Moon
Seoul Tel. (REP)730.78.91
Telefax: 735.0030

Malaysia/Singapore -

University of Malaya Co-operative Bookshop Ltd.
P.O. Box 1127, Jalan Pantai Baru 59100
Kuala Lumpur Tel. 756.5000/756.5425
Telex: 757.3661

Information Publications Pte. Ltd.

Pei-Fu Industrial Building
24 New Industrial Road No. 02-06
Singapore 1953 Tel. 283.1786/283.1798
Telefax: 284.8875

Netherlands - Pays-Bas

SDU Uitgeverij
Christoffel Plantijnstraat 2
Postbus 20014
2500 EA's-Gravenhage Tel. (070 3)78.99.11
Telex: 32486 sidru Telefax: (070 3)47.63.51

New Zealand - Nouvelle-Zélande

Government Printing Office
Customer Services
P.O. Box 12-411
Freeport 10-050
Thorndon, Wellington Tel. 0800 733-408
Telex: 04 499-1733

Norway - Norvège

Narvesen Info Center - NIC
Bertrand Narvesens vei 2
P.O. Box 6125 Esterstad
0602 Oslo 6 Tel. (02)57.33.00
Telex: 9668 NIC N Telefax: (02)68.19.01

Pakistan

Mirza Book Agency
65 Shalrah Qasid-E-Azam
Lahore 3 Tel. 66839
Telex: 44886 UBL PK. Attn: MIRZA BK

Portugal

Livraria Portugal
Rua do Carmo 70-74
Apart. 2681
1117 Lisboa Codex Tel. 347.49.82/3/4/5

Singapore/Malaysia

Singapore/Malaysia
See "Malaysia/Singapore"
Voir "Malaisie/Singapour"

Spain - Espagne

Mundi-Prensa Libros S.A.
Caselle 37, Apartado 1223
Madrid 28001 Tel. (91) 431.33.99
Telex: 49370 MPLI

Libreria Internacional AEDOS
Consejo de Ciento 391
08009 - Barcelona Tel. (93) 317-01-41
Telefax: (93) 317-01-41

Sweden - Suède

Fritzes Fackbokföretaget
Box 16356, S 103 27 STH
Regeringsgatan 12
DS Stockholm Tel. (08)23.89.00
Telex: 12387

Subscription Agency/Abonnements:
Wennergren-Williams AB
Box 30004
104 25 Stockholm Tel. (08)54.12.00
Telex: 19937 Telefax: (08)50.82.86

Switzerland - Suisse

OECD Publications and Information Centre
4 Simrockstrasse
5300 Bonn (Germany) Tel. (0228)21.60.45
Telex: 8 86300 Bonn
Telefax: (0228)26.11.04

Librairie Payot

6 rue Grenus
1211 Genève 11 Tel. (022)731.89.50
Telex: 28356

Maditec S.A.

Ch. des Palettes 4
1020 Renens/Lausanne Tel. (021)635.08.65
Telefax: (021)635.07.80

United Nations Bookshop/Librairie des Nations-Unies
Palais des Nations
1211 Genève 10 Tel. (022)734.60.11 (ext. 48.72)
Telex: 289696 (Attn: Sales)
Telefax: (022)733.98.79

Thailand - Thaïlande

Suksit Siam Co. Ltd.
1715 Rama IV Road, Samyan
Bangkok 5 Tel. 251.1630

Turkey - Turquie

Kültür Yayıncıları Is-Türk Ltd. Sti.
Atatürk Bulvarı No. 191/Kat. 21
Kavaklıdere/Ankara Tel. 25.07.60
Dolmabahçe Cad. No. 29
Beşiktaş/Istanbul Tel. 160.71.88
Telex: 43482B

United Kingdom - Royaume-Uni

HMSO
Gen. enquiries Tel. (071) 873 0011
Postal orders only:
P.O. Box 276, London SW8 5DT

Personal Callers HMSO Bookshop
49 High Holborn, London WC1V 6HB
Telex: 297138 Telefax: 071 873 8463
Branches at: Belfast, Birmingham, Bristol, Edinburgh,
Manchester

United States - États-Unis

OECD Publications and Information Centre
2001 L Street N.W., Suite 700
Washington, D.C. 20036-4095 Tel. (202)785.6323
Telefax: (202)785.0350

Venezuela

Libreria del Este
Avda F. Miranda 52, Aptdo. 60337
Edificio Galipán
Caracas 106 Tel. 951.1705/951.2307/951.1297
Telegram: Librestre Caracas

Yugoslavia - Yougoslavie

Jugoslovenska Knjiga
Knez Mihajlova 2, P.O. Box 36
Beograd Tel. 621.992
Telex: 12466 jk bgd

Orders and inquiries from countries where Distributors have
not yet been appointed should be sent to: OECD Publications
Service, 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.
Les commandes provenant de pays où l'OCDE n'a pas encore
désigné de distributeur devraient être adressées à: OCDE,
Service des Publications, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris
Cedex 16, France.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2 rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(91 90 04 2) ISBN 92-64-23422-5 - n° 45336 1990

Ce rapport décrit la nature des changements intervenus depuis une dizaine d'années dans les modalités de financement et de contrôle des systèmes d'enseignement supérieur des pays de l'OCDE. Il analyse en particulier la façon dont la structure des dépenses, le coût et l'efficacité des établissements d'enseignement supérieur en viennent à dépendre étroitement de leurs mécanismes de financement, à une époque caractérisée par une évolution des principes de gestion des fonds publics.

