

C

O

D

CRE

association des universités européennes association of european universities

Five Ways to Improve University Funding

*Cinq pistes pour
améliorer le financement
des universités*

Five Ways to Improve University Funding

Cinq pistes pour améliorer le financement des universités



FIVE WAYS TO IMPROVE UNIVERSITY FUNDING

On the occasion of the 1995 biannual conferences devoted to the theme of university financing, the CRE Committee decided on 17 May in Aarhus to create several working groups, one of which was to examine the issue of financing the university. The aim was to provide rectors, presidents, vice-chancellors and administrators with a guide to different sources of university financing, together with the advantages and disadvantages of each, in order to help them analyze the situation in their own university and to formulate policy.

The Board set up a working group with Professor Pierre DUCREY as Convenor, and invited three experts to draw up recommendations: Professors Françoise THYS-CLEMENT, Morton BALLING and Luc WEBER. Prof. Weber was requested to draft the text and to liaise with the working group. The first draft was discussed by the group in May 1996 in Santiago de Compostela. The second draft, revised on the basis of that discussion, was sent for consultation by eighty CRE member universities during the summer. This definitive version draws on the working group's examination at the beginning of October in Olomouc of the responses received.

PURPOSE AND LIMITATIONS

The aim of this document is to provide rectors, presidents, vice-chancellors and administrators with a simple presentation of different sources of university financing, together with the advantages and disadvantages of each, in order to help them analyze the situation in their own university and to consider different courses of action.

The authors realize that the immense diversity within the university world limits the practical scope of their analyses and recommendations. They are nonetheless convinced that better knowledge of principles and possibilities can help universities in their quest for an original solution adapted to local conditions.

This guide concentrates on the "income" side of a university budget. Clearly, universities can also free substantial amounts of money to finance new projects through managing better existing resources.

The text is divided into two sections. The first briefly outlines the current context of university funding and gives a summary of the underlying economic tenets. The second describes the five avenues that should be explored as a matter of priority by university authorities in order to obtain new or additional financing.

CONTEXT AND PRINCIPLES

The context of university funding

Since the early 90s, the vast majority of European universities has faced the harsh reality of two contradictory trends: an increase in the services expected of universities and a stagnation, or even decrease, in the financial resources at their disposal.

Without going into detail, it can be said that the growth in demand is mainly due to the following reasons: an increase in the proportion of young people wishing to go on to university, the need to develop postgraduate training or lifelong learning to meet the requirements of the labour market, the need to offer new courses as well as to develop lifelong learning, the need to keep up with scientific developments. There is also an obligation to renew increasingly sophisticated scientific equipment as it becomes obsolescent or in order to meet safety and environmental protection standards. Investments in research laboratories, libraries, information technology and administration are essential to ensure the quality of higher education institutions.

The increase in financial pressure springs from two causes, external and internal. Externally, universities cannot escape the consequences of globalization and the heightened atmosphere of competition that this creates. For universities, like private enterprises and state entities, financial resources are harder to obtain because competition from other activities is stiffer and everyone (companies, state bodies and tax-payers) is controlling costs more rigorously. In certain countries, universities are suffering from the increasing tendency of decision-makers – especially of public authorities – to set short-term goals to the detriment of university teaching and basic research.

Internally, universities are exposed to upward pressure on their unitary production costs, for at least four reasons :

- because their services are based mainly on labour;
- because their human resource management is not very flexible;
- because they are facing heightened

competition from the private sector, which is relentlessly seeking talented specialists;

- because they have often not invested enough in technical methods of investigation or in costly rationalization, even though the cost of computer hardware is decreasing.

There is every reason to believe that this situation will continue for a number of years to come. Therefore, universities must also ask themselves some hard questions. On the expenditure side, they must adapt faster and better to society's expectations, better select their services, share tasks with other universities or higher education institutions, enhance the efficiency with which they produce their services and, finally, improve the transparency of their teaching and research activities. That is to say, they are compelled to restructure and to improve their management. On the income side, they must find additional or new sources of funding.

Even if the first reaction could be one of disappointment and discouragement, this time of upheaval and challenge is an opportunity worth seizing in order to strengthen the contribution universities make to our society and the image they project. This is all the more relevant considering the key reports issued by influential bodies which forcefully recall the enormous importance of education, including higher education, for society¹.

The economic foundations of university financing

While the problem of university funding goes far beyond the field of economics, economic theory can help us to ask the right questions and formulate the right strategies. Economics helps us to identify five important themes².

- a) Empirical research has shown that spending on education is an investment (in human capital)

¹ European Commission, *White book on education and training : teaching and learning; towards the learning society*, Brussels 1995, and Report of the UNESCO International Commission on Education for the Twenty-first Century chaired by Jacques Delors, *Education, the treasure within*, Odile Jacob, Paris, October 1996.

² See, in particular, F. Thys-Ciément, "The crisis of university financing", *CRE-action No 106/1995* (speech at the CRE 44th biannual conference in Aarhus, 17.5.1995).

and is profitable as much for the individual as for society; some consider that investment in human capital is even more profitable than that in physical capital. As a factor of productivity increase, education spending contributes to economic growth and development.

- b) It is necessary to draw a distinction between university services directly geared to the individual (economists talk of **private or divisible goods**) and those geared to the community (**collective or indivisible goods**). **Fundamental research** or, to a lesser extent, **applied research** may be considered collective goods, while **lifelong learning** is very largely a private good. **Basic and specialized training** has the dual status of a private and a collective good; it not only directly benefits each student but also other citizens, who draw indirect advantage from the work done by students. In other words, the studies undertaken by some produce **external benefits** for others, whence the status of collective good.
- c) University policy cannot be based on the sole criterion of economic efficiency. **It must also provide for equal access to higher education**, whatever the financial status of the family. Anyone capable of studying at university should be able to do so, and should even receive positive encouragement, irrespective of financial situation. This is all the more important given that economic efficiency and social justice could in the case of education well be complementary. The objective of equal opportunity nonetheless goes beyond the purview of universities themselves and concerns more the State.
- d) From an operational stance, it appears that teaching and continuing education as well as many research activities can be provided either by **public or private institutions**. In the first case, most of the funding comes from public authorities; however, the institution may also levy tuition fees or sell certain services. It may even be that if the State has decided to finance the student directly instead of indirectly subsidizing the university (the educational voucher model), tuition fees account for most of the institution's resources. Conversely, private institutions often receive substantial aid from state entities, in particular because the latter endeavour to reduce financial barriers to access. Institutions also benefit from indirect subsidies when students receive a study grant, a scholarship or a state loan.

It is therefore evident that institutions that do not come under state supervision either legally or administratively may receive state funds, and institutions under state supervision can, in most countries, benefit from private funding. As a result, when dealing with university financing, it is preferable in order to avoid confusion, to speak of public or private **funding** as opposed to public or private **institutions**. In other words, it is better to stress the public or private origin of **funds** and not the **status** (public or private) of the institution.

e) the **price mechanism** is the best known system for allocating scarce resources. It has a positive impact on both supply and demand for university services.

- On the **supply** side, the sale of services for a price (fees) has two advantages: on the one hand, individuals are encouraged to pay greater attention to the quality of the services received when they have to pay for them (poor quality universities are in danger of losing some of their customers and therefore their sources of financing); on the other hand, it helps to prevent excess supply, a source of wastage, because it encourages openness on the cost of university services. Even a partial move towards direct funding of students rather than indirect funding of universities would reinforce this effect.
- On the **demand** side, young people are in theory encouraged to weigh more carefully their decision to undertake further studies in a given field. As studies for each individual can be compared to an investment (in human capital), they should be profitable in terms of the additional earnings that the individual can then expect to obtain.

FIVE WAYS TO IMPROVE UNIVERSITY FINANCING

In principle, several sources of additional or new funding can be envisaged. The working group is however of the opinion that most universities may examine five different avenues so as to improve their financial situation. It nonetheless goes without saying that, depending on the specific context of each university, certain avenues will be more worthwhile than others; it is up to each university to find the best possible combination and actively to pursue those lines.

That said, as has been indicated in the aims and limitations of this guide, the universities must realize – and act accordingly – that better **management** would allow them to release substantial additional funds to cope with external constraints, with rising costs, and even to finance new priority projects. University leaders should concentrate their efforts broadly on the following:

- Target their services more in function of demand, and define demand in a long-term perspective so as to preserve their role in the transmission of knowledge and the quest for truth; diversify their services to respond to the expectations of new target groups in the areas of postgraduate training, high-level continuing education and high-level applied research.
- Try to increase their academic and managerial autonomy towards supervisory bodies, and thus make the university feel more responsible towards society and better use the funding made available to it; assume fully this responsibility by putting in place evaluation and audit procedures.
- Strive for better estate management, by using buildings and equipment more intensively and by sharing resources.
- Invest in new technologies for research and especially for teaching purposes so as to reduce costs while improving quality.
- Introduce more flexibility in human resource management in order to be able to adapt quicker to change.
- Encourage an entrepreneurial mentality so that every staff member is motivated to look for extra funds.
- Develop networks with other universities to improve the quality of teaching and to ensure a better division of labour based on respective strengths with neighbouring higher education institutions.
- Improve university structures and decision-making processes in order that the institution may pass from a traditional, reactive management model to a pro-active model.

1st line of action : Stress the necessity of developing higher education and research

Universities must be deeply convinced of the extremely important social role they play in the transmission and acquisition of new knowledge and the critical analysis of society. They should **fight for an increased proportion of GNP to be spent on education**. But they must also

show in a convincing manner that they are adapting to their changing environment in order to better fulfil their mission.

Three precautions must be taken.

- The general tone must not consist in defending acquired positions. On the contrary, the universities, like the entire academic world, must publicly acknowledge that some of the criticism levelled at them is justified. Nor must they give the impression that they believe that the radical changes affecting the economic world will spare them. They must, in particular, make their policy more transparent by clearly describing restructuring measures being taken to enhance internal and external efficiency in addition to any changes they make or consider introducing. As a consequence, they must voluntarily ask for evaluation of their work and structures by organs that are independent from their supervisory bodies. In so doing, the universities can stress that their educational policy will take longer to bear fruit if the means placed at their disposal stagnate or drop while the number of students and services requested increase.
- This lobbying action vis-à-vis public opinion and government should be coordinated among all the universities in the country together with their umbrella organizations. Furthermore, the effort should be ongoing. University missions and needs are poorly known among the public at large; persistent work to explain is thus necessary. Indeed, it is easier to be dynamic in a long-term campaign than to react to a particular event.
- Special attention should be paid to the information medium. Publications by the universities themselves have scant impact because they are little read outside circles in the know – which in any event are already convinced. Efforts must therefore focus on the mass media, and all parts of the university should feel concerned by this need for transparency.

2nd line of action : Change the way in which financial requirements are presented to the financing authority

As a political body, the financing authority is naturally concerned with the political “profitability” of its decisions. In a highly media-oriented era that pushes for quick political results, the long-term efforts required in higher education and research may be at a

disadvantage compared with other projects that are politically more “profitable” in the short run.

This line of action is designed to raise interest among persons representing the financing authority (ministers, parliamentarians and civil servants) in the problems encountered by the university and the policy it intends to implement to solve them and better serve the needs of the community. The main goal is to encourage the financing authority to feel fully responsible for a common cause.

The full subtlety of the rector’s action hinges on the **ability to convince** the financing authority of the appropriateness of chosen policy and to describe its financial consequences while preserving a maximum degree of independence during implementation. As political authorities are often tempted to keep a detailed check on the use of additional means made available to a university, the rector must endeavour to convince them that a decentralized management system offers obvious advantages in terms of staff motivation and flexibility. More transparency does not necessarily imply less autonomy for the institution. On the contrary, universities cannot preserve or win real autonomy unless they are able and ready to provide information to the public.

From the practical standpoint of **budgetary techniques**, it is necessary to break away from the routine whereby the budget of a university and its subdivisions is set without much relation to requirements and programmes, basically in the light of the situation of the financial provider, and on the basis of a given balance of power. Likewise, to provide for the indispensable flexibility in management, it is advisable to avoid establishing itemized budgets which usually also ban transfers from one item to the other during the financial year or from one year to the next. People have now realized that supervision of public expenditure carried out on this basis by parliament is largely illusory as budgets and accounts are presented more in keeping with accounting and political criteria than with public policy and sound management. Furthermore, the wealth of detail hides the overall picture.

Instead, it is preferable to grant a **lump sum** that covers all expenses incurred by the university and to check achievements against objectives. Block grants make the beneficiary institution feel responsible and focusses

political discussion on the real issue, that of policy objectives and means. Nonetheless, in order to avoid that the financing authority no longer feels responsible for personnel, it would perhaps be wise to earmark at least one part of the grant for salaries and another for other expenses.

The lump sum model means that it is then the university leadership that must take unpopular decisions, and internal decision-making structures should allow this. Furthermore, even if the law awards a university managerial as well as academic autonomy, other legal, regulatory or organizational procedures notably in the areas of estate management, personnel statutes, salary scales, or access to the university, may limit that managerial autonomy.

There are doubtless different ways to create transparency in institutional policy and its means of implementation. One option is to draw up a **strategic plan** every four to five years describing the context for evolution and spelling out the goals, fields developed and reduced, even suppressed, and describing the means required to achieve these ends.

The strategic plan is the ideal instrument to display the medium and long-term vision of the university leadership, but its elaboration is principally a unilateral act coming from the university. Even if it can be used as a tool for negotiation with government, there is the risk that the financing authorities will try not to make any lasting commitment, or even will not be in a position to make or keep one. The key lies in discovering a means of pushing the government and/or majority in power to undertake to carry out the plan.

One possibility consists in drawing up a formal or informal **contract** between the university (or set of universities) and the government. Negotiations give the university an opportunity to present its problems and solutions and, for the supervisory authority, to voice its complaints and hopes. This airing of differences cannot but encourage the supervisory authority to feel responsible for a period extending beyond the budgetary year. However, this solution carries the risk of greater interference by the supervisory body.

Considering that the desired aim is to bring pressure to bear on the financing authority, one might wonder whether it would not be better,

and above all simpler, to base the financing of universities on **need or performance criteria**, like the number of students or graduates, or the student/teacher ratio. Even if these criteria apply in certain countries, experts would reluctantly encourage their wide use :

- They subordinate university funding to a limited number of criteria which, when routinely applied, do not represent the full range of an institution's activities; there is therefore a risk that the university will indulge in tactics to make the most of the criteria applied (for example, develop a policy of growth in terms of student numbers to the detriment of quality and other services); moreover, if they prove advantageous for the institution when the indicators used increase, the system can turn against the university when they drop.
- However, the use of well thought out indicators can prove relevant when they represent one part only of those financial criteria that can help the institution to understand its situation and to negotiate with the supervisory authority. The use of measurable indicators can also have a stabilizing effect on financing, even if like all mechanisms, they can be modified by a decision of the authorities if their application are no longer considered desirable.

3rd line of action : Seek financial support from public bodies at another level

It is in the direct interest of state entities other than the main financing body to develop one or more universities located in their area; they should therefore be prepared to make a financial contribution.

Different situations can be observed depending on the political organization of the country. It is necessary, in particular, to distinguish between centralized countries, where higher education comes within the purview of the central State, and federalist countries, where it comes under the regional authorities. In both instances, the other level of state government does not necessarily opt out; on the contrary, mindful that influential higher education institutions are in its direct interests, it is prepared to provide supplementary financial support. In France, certain regional communities are prepared to help finance universities located in their area, supplementing funding provided by the central State in order to improve quality. Conversely, in a federalist country like Switzerland, it is the

this enables them not to have to levy exorbitant fees that necessarily act as a deterrent.

These universities can tackle the problem of financing from two angles:

- They can endeavour to increase recruitment through supply better adapted to demand in order mainly to increase income and secondarily to reduce the cost of training a student.
- They can seek to increase their endowment and obtain direct aid from enterprises, and even the State. This latter action leads us directly to the 5th line of action.

5th line of action : Get the private sector and other third parties interested

All universities, but especially those funded mainly by the State, should make considerable effort to get the private sector and other third parties interested in their activities. Indeed, companies, foundations, alumni, even public bodies may all be sources of welcome extra funding. If the difficult context of university funding described above is to continue in Europe, this fifth line of action could even turn out to be the most fruitful, in addition to the work to be carried out on the internal management of the university.

A more "entrepreneurial" attitude must be adopted on the part of university leaders and then transmitted to all of the staff. Funding from the private sector, or other third parties, may be obtained mainly in three ways: direct aid with no strings attached, sale of services, and development of an *esprit de corps* among the students.

Direct aid with no strings attached

Universities should try to obtain from companies or individuals direct aid with no strings attached (at least formally) in the form of donations or low-cost loans. They can thus seek to develop their infrastructure (buildings and equipment) or extend their teaching offer thanks, for example, to the creation of chairs financed by private companies (the condition to be imposed on donors being that teachers be chosen according to the university's own rules).

Universities could also aim for the creation of well-endowed foundations supporting different university activities. This would be a way of obtaining support from companies or

individuals not in a position to provide direct aid to a state institution, or those that wish to be involved in the choice of projects to be developed.

An organized fund-raising campaign directed at a well-targeted public to whom attractive projects can be presented is necessary in order to implement successfully this strategy. A professional fund management is also required.

Sale of services

Universities may offer to develop products or instruments within the framework of applied research contracts, to carry out sophisticated analysis, or to offer specialist expertise. In this case, the universities proffer material and human resources. Financial interest will thus depend on the price at which they can sell their services and the efficiency with which they do the work. Yet one must remain realistic: research contracts do not bring in much new money. They make it possible, however, to acquire equipment, exploit better existing equipment and to finance additional researchers, thereby increasing the unit's potential. The provision of lifelong learning at the request of enterprises or organizations comes under the same heading.

Certain subdivisions of the university have traditionally been more adept at this sort of service-selling. But the university leadership is getting more and more involved. This is simply the result in some instances, such as that of continuing education, of a need for more coordination of effort or harmonization of practices. But the involvement of management has also become necessary in order to implement a dynamic policy for the sale of academic products. Such a policy might include the rental of classrooms, residences and equipment, if the university owns these items. And universities may even create real service companies for the community. The greatest number of examples of profitable commercial activity managed by and benefiting the university come from the United States or from Japan: the development and production of sophisticated instruments, chemical elements, biological germ colonies, or distance learning products; the management of a hospital; the creation of science parks. Sometimes, a university is involved in the production of common goods and services such as electricity production or hotel management.

Development of an esprit de corps

Finally, universities can try to develop *l'esprit de corps* of the institution, notably by turning more systematically to its human resources to accomplish certain tasks. American institutions employ their students on a part-time basis which both saves money and reinforces the community spirit. But the most important angle is to keep links with alumni, so that they may send out a positive image of the institution, and be invited to contribute financially to build up an endowment fund or carry out a specific project.

Limitations of financing by private or third parties

The quest for greater financial support from the private sector or other parties is not without drawbacks either. The risk one exposes oneself to is loss of independence, or, in any event, outside influence on teaching and research. This risk is probably no greater, however, than the pressure brought by political circles on universities under state supervision. It should not be ignored or minimized though, for the quality and reputation of the institution are at stake in the long run.

The success of certain European universities with fundraising or sale of services until now has a lot to do with the fact that they are relatively few. The market and the donors could be saturated very quickly if more and more institutions develop such practices. It is also easier to obtain donations if the donor is able to benefit from a tax rebate. But in fact the main barrier to fundraising and entrepreneurial activities by universities is that such practices are not traditional in Europe. Of course, everything changes and a difference in attitudes can already be seen in countries like England. But it will be some time before the universities on the one hand and the companies and the public on the other get used to this idea, and admit that the financing of higher education and research is not uniquely the responsibility of the State.

BY WAY OF CONCLUSION

All the possibilities for additional or new financing described above are conventional. The aim of this document is to give university executives – rectors, presidents, vice-chancellors and administrators – a simple

guide for analyzing the situation in their own institution and studying possible courses of action.

The search for additional funds calls for patience, perseverance and determination, not to say audacity. In other words, it is an ongoing effort to identify potential partners and to explain and convince. Indeed, one should never forget that all the organizations, without exception, are fighting to perform overly extensive tasks with too little means. It is therefore not surprising that only those that commit themselves to the hilt obtain some results. The role of the rector (president or vice-chancellor) is certainly decisive in making this endeavour a success.

February 1997

CINQ PISTES POUR AMÉLIORER LE FINANCEMENT DES UNIVERSITÉS

En marge des rencontres semestrielles 1995 consacrées aux finances des universités, le Comité de la CRE a décidé, le 17 mai à Aarhus, de créer divers groupes de travail, dont un chargé d'examiner le financement des universités. Le but visé était d'élaborer à l'intention des recteurs, présidents, vice-chanceliers et administrateurs un guide sur les différentes sources de financement des universités, avec leurs avantages et inconvénients, afin de les aider à analyser la situation de leur propre université et à formuler une politique.

Le Bureau a constitué à cet effet un groupe de travail sous la direction du professeur Pierre DUCREY et a confié l'élaboration de recommandations à trois experts, les professeurs Françoise THYS-CLEMENT, Morton BALLING et Luc WEBER. Ce dernier a, de plus, été chargé de la rédaction du texte et des contacts avec le groupe de travail. Le premier projet a été examiné par le groupe de travail en mai 1996 à Saint-Jacques de Compostelle. Le deuxième projet, remanié sur la base de cette discussion, a été mis en consultation durant l'été auprès de quatre-vingts universités membres de la CRE. Cette version définitive repose sur l'examen par le groupe de travail, au début du mois d'octobre à Olomouc, des prises de position reçues.

BUT ET LIMITES

Le but de ce document est de fournir aux recteurs, présidents, vice-chanceliers et administrateurs d'université une présentation simple des différentes sources de financement des universités, avec leurs avantages et inconvénients, afin de leur permettre d'analyser la situation de leur propre institution et d'étudier les actions possibles.

Les auteurs sont parfaitement conscients que l'extrême diversité du monde universitaire restreint la portée pratique de leurs analyses et recommandations. Ils sont cependant convaincus qu'une meilleure connaissance des principes et des possibilités peut aider les universités dans leur recherche d'une solution originale et adaptée aux conditions locales.

Précisons que ce document porte sur le côté «revenu» du budget des universités. Il ne fait donc qu'effleurer le fait que les universités peuvent dégager des ressources importantes pour financer de nouveaux projets grâce à une meilleure gestion.

Ce texte est divisé en deux sections. La première brosse brièvement le contexte actuel du financement des universités et résume les fondements économiques de la question. La seconde décrit les cinq pistes qui devraient être explorées en priorité par les autorités universitaires pour assurer un financement nouveau ou supplémentaire.

CONTEXTE ET PRINCIPES

Le contexte du financement des universités

Depuis le début des années 90, la toute grande majorité des universités européennes est

durement confrontée à deux tendances contradictoires: l'augmentation des prestations attendues d'elles et la stagnation, voire la diminution, des ressources financières à leur disposition.

Sans entrer dans le détail, rappelons que l'accroissement de la demande est dû principalement aux raisons suivantes: augmentation de la proportion de jeunes désireux de poursuivre des études universitaires, nécessité de développer des formations postgrades ou des formations continues afin de satisfaire les besoins du marché du travail et de recyclage, nécessité d'offrir de nouveaux enseignements, de développer l'enseignement à distance et d'ouvrir de nouvelles recherches pour suivre l'évolution des sciences, obligation de renouveler un parc scientifique de plus en plus sophistiqué pour pallier son obsolescence ou pour des raisons de sécurité et de protection de l'environnement. Des investissements suffisants pour les laboratoires de recherche, les bibliothèques, l'informatique et l'administration sont vitaux pour assurer la qualité des établissements universitaires.

L'augmentation de la pression financière a une double cause, externe et interne. Sur le plan externe, les universités n'échappent pas aux conséquences de la globalisation du monde et du renforcement du climat de concurrence qu'elle entraîne. Pour les universités, comme pour les entreprises privées et pour les collectivités publiques, les ressources financières sont plus difficiles à obtenir parce que la concurrence des autres activités – y compris les autres filières de formation – est plus forte que dans le passé et parce que chacun (entreprises, collectivités publiques et contribuables) contrôle ses coûts avec plus de

rigueur. Ne cachons pas non plus que les universités souffrent dans certains pays d'une tendance accrue des décideurs – publics avant tout – à viser des objectifs à court terme, au détriment de la formation universitaire et de la recherche fondamentale.

Sur le plan interne, les universités sont soumises à une pression à la hausse de leurs coûts unitaires de production, pour quatre raisons au moins:

- parce que leurs prestations reposent essentiellement sur du travail,
- parce que la gestion des ressources humaines y est traditionnellement peu flexible,
- parce qu'elles subissent une concurrence accrue de la part du secteur privé qui est à l'affût de spécialistes talentueux,
- parce qu'elles n'ont souvent pas assez investi sur les moyens techniques d'investigation ou de rationalisation coûteux, même si le matériel informatique est de plus en plus avantageux.

Tous les indices donnent à penser que cette situation perdurera encore plusieurs années. Les universités doivent donc, elles aussi, se remettre en question. Du côté des dépenses, elles doivent notamment s'adapter plus vite et mieux aux attentes de la société, mieux sélectionner leurs prestations, se répartir les tâches avec d'autres universités ou institutions de formation supérieure, augmenter l'efficacité avec laquelle elles produisent leurs prestations et enfin améliorer la transparence sur leurs activités d'enseignement et de recherche. En d'autres termes, les universités doivent absolument se restructurer et améliorer leur gestion. Du côté des revenus, elles doivent trouver des sources de financement supplémentaire ou nouveau.

Même si la première réaction pourrait être celle de la déception et du découragement, cette période de bouleversements et de défis offre une chance à saisir pour renforcer la contribution des universités à notre société et l'image qu'elles en donnent. Cela est d'autant plus vrai que des rapports-clés émanant d'organismes influents rappellent avec force l'extrême importance de la formation, y

compris la formation supérieure, pour la société¹.

Les fondements économiques du financement des universités

Bien que le problème du financement des universités dépasse largement le domaine de l'économie, la théorie économique aide à poser les bonnes questions et à formuler les bonnes stratégies. Elle nous aide à cerner cinq thèmes importants².

- a) L'étude des faits démontre que les dépenses en matière de formation sont un investissement (en capital humain) et sont rentables tant pour les individus que pour la société; pour certains, l'investissement en capital humain serait même plus rentable que celui en capital physique. Facteur d'accroissement de la productivité, les dépenses en matière d'éducation contribuent en conséquence à la croissance économique et au développement.
- b) Une distinction doit être établie entre les prestations universitaires servant directement les individus (l'économiste parle de **biens privés ou divisibles**) et celles qui servent la collectivité (**biens collectifs ou indivisibles**). Schématiquement, on peut prétendre que la **recherche fondamentale** et, dans une moindre mesure, la **recherche appliquée** sont des biens collectifs, alors que la **formation continue** est très largement un bien privé. La **formation de base et spécialisée**, quant à elle, a une double caractéristique de bien privé et de bien collectif: elle profite non seulement à chaque étudiant directement mais aussi aux autres citoyens, qui bénéficient indirectement des efforts des étudiants. En d'autres termes, les études des uns produisent des **bénéfices externes** pour les autres, d'où ce caractère de bien collectif.
- c) La politique universitaire ne saurait être fondée sur le seul critère d'efficacité économique, **mais**

¹ Commission européenne, *Livre blanc sur l'éducation et la formation: Enseigner et apprendre; Vers la société cognitive*, Bruxelles 1995 et Rapport à l'UNESCO de la Commission internationale sur l'éducation pour le vingt-et-unième siècle présidée par Jacques Delors, *L'Education, un trésor est caché dedans*, Odile Jacob, Paris 1996.

² voir notamment F. Thys-Clément, «La crise de financement des universités», *CRE-action No 106/1995* (allocution prononcée à la 44^e conférence semestrielle de la CRE à Aarhus, le 17.5.1995).

elle doit aussi veiller à l'égalité des chances d'accès aux études, indépendamment de la situation financière de la famille. En d'autres termes, toute personne capable d'étudier à l'université devrait pouvoir le faire, voire même être positivement encouragée à le faire, indépendamment de sa situation financière. Cela est d'autant plus important que le souci d'efficacité économique et celui de justice sociale pourraient bien, dans le cas de la formation, être complémentaires. L'objectif d'égalité des chances dépasse cependant les compétences des universités et concerne plutôt l'Etat.

- d) Sur le plan organisationnel, il apparaît que les prestations d'enseignement et de formation continue, ainsi que nombreuses activités de recherche peuvent indifféremment être fournies par des **établissements publics** ou des **établissements privés**. Dans la première hypothèse, l'essentiel du financement est assuré par les collectivités publiques; toutefois, l'établissement peut aussi prélever des droits de scolarité ou encore vendre certains services. A la limite, si l'Etat a décidé de subventionner directement l'étudiant plutôt qu'indirectement l'institution (modèle du chèque-éducation), les droits de scolarité fournissent l'essentiel des ressources de l'établissement. Inversement, les établissements privés reçoivent souvent une aide très substantielle des collectivités publiques, notamment parce que celles-ci s'efforcent de réduire les barrières financières à l'accès. Ils bénéficient également d'une subvention indirecte lorsque les étudiants reçoivent une allocation d'études, une bourse ou un prêt public.

On constate donc que des établissements qui ne sont ni juridiquement ni administrativement sous tutelle publique peuvent recevoir des fonds publics et, inversement, des établissements sous tutelle de l'Etat peuvent, dans la plupart des pays, bénéficier de ressources privées. En conséquence, pour traiter du financement des universités, il est préférable, pour éviter toute confusion, de parler de **financement** public ou privé plutôt que d'**établissement** public ou privé. En d'autres termes, il faut mettre l'accent sur **l'origine publique ou privée des fonds** et non sur **la tutelle** (publique ou privée) de l'établissement.

- e) Le **mécanisme des prix** est le meilleur système connu pour allouer les ressources

rare. Ses caractéristiques favorables se manifestent tant du côté de l'offre que de celui de la demande de prestations universitaires.

- Du côté de l'**offre**, le prélèvement de droits de scolarité présente deux avantages: d'une part, les individus qui doivent les payer sont en principe incités à porter une plus grande attention à la qualité des prestations reçues (les universités de médiocre qualité risquent de perdre une partie de leur clientèle et par conséquent de leurs sources de financement); d'autre part, il aide à prévenir une offre excédentaire, source de gaspillage, parce qu'il favorise la révélation du coût des prestations universitaires. Le passage, même partiel, à un financement direct des étudiants plutôt qu'indirect des universités renforcerait cet effet.
- Du côté de la **demande**, les jeunes sont en principe poussés à examiner plus soigneusement le bien-fondé d'entreprendre des études et, le cas échéant, le choix de la discipline. Les études étant assimilables, pour chaque individu, à un investissement (en capital humain), elles seront rentabilisées par les gains supplémentaires qu'il peut en attendre.

CINQ PISTES POUR AMELIORER LE FINANCEMENT DES UNIVERSITES

Au plan des principes, plusieurs sources de financement supplémentaire ou nouveau peuvent être envisagées. Le Groupe de travail est cependant d'avis que la plupart des universités peuvent recourir, pour améliorer leur situation financière, à une combinaison de cinq pistes différentes. Il va cependant sans dire que, selon le contexte propre à chaque pays et à chaque université, certaines pistes seront plus profitables que d'autres et qu'il conviendra, pour chacune d'elle, de déterminer la meilleure combinaison possible et d'entreprendre activement des démarches dans ce sens.

Cela dit, ainsi que nous l'avons relevé dans les buts et limites de ce document, les universités doivent se convaincre – et agir en conséquence – qu'une meilleure **gestion** leur permettra de dégager des moyens supplémentaires importants pour faire face aux restrictions extérieures, à la pression des coûts, et finalement pour financer les nouveaux projets prioritaires. Sans entrer dans le détail, relevons que les autorités universitaires devraient concentrer leurs efforts en priorité sur les démarches suivantes:

- Mieux cibler l'offre de prestations sur la demande, tout en prenant soin de définir la demande dans une perspective à long terme afin de préserver leur rôle de transmission des savoirs et de recherche de la vérité; diversifier l'offre pour répondre aux attentes de nouveaux publics dans le domaine de la formation postgrade, la formation continue de haut niveau et la recherche appliquée de haut niveau.
- S'efforcer d'augmenter l'autonomie académique et de gestion vis-à-vis des autorités de tutelle, ce qui incitera l'établissement à se sentir plus responsable à l'égard de la société et à faire un meilleur usage des fonds mis à sa disposition; assumer pleinement cette responsabilité par la mise en place de procédures d'évaluation et d'audit.
- Assurer une meilleure gestion des équipements et des bâtiments, respectivement par un meilleur partage et une utilisation plus intensive.
- Investir dans le recours aux technologies nouvelles dans la recherche et surtout l'enseignement afin d'en réduire le coût tout en améliorant la richesse.
- Augmenter la flexibilité dans la gestion des ressources humaines afin de permettre une plus grande adaptabilité au changement.
- Encourager l'esprit d'entreprise afin d'amener chaque membre de la collectivité à rechercher la possibilité de trouver des financements supplémentaires.
- Développer des réseaux avec d'autres universités pour augmenter la qualité de l'enseignement et procéder à une répartition des tâches avec des établissements universitaires voisins afin de renforcer les centres de gravité.
- Améliorer les structures de l'université et les processus de décision afin de permettre à l'établissement de passer d'une gestion traditionnellement réactive à une gestion proactive.

1^{re} piste: Affirmer la nécessité de développer la formation supérieure et la recherche

Les universités doivent être profondément convaincues du rôle extrêmement important qu'elles jouent dans la transmission et l'acquisition de nouvelles connaissances, ainsi que dans l'analyse critique de la société. Elles doivent s'engager en faveur d'une **augmentation de la part du produit national brut consacrée à l'enseignement**. Mais elles doivent aussi montrer de façon convaincante

qu'elles s'adaptent à leur environnement en pleine mutation pour mieux remplir leurs missions.

Trois précautions doivent être prises.

- Le ton du discours ne doit pas être celui de la défense de positions acquises. Bien au contraire, les universités, comme tout le monde académique, doivent publiquement reconnaître qu'une partie des critiques qui leurs sont adressées sont fondées. Elles ne doivent pas non plus donner l'impression de croire que la vague de fond bouleversant le monde économique ne les touchera pas. Elles doivent en particulier présenter leur politique de façon transparente en exposant clairement les mesures de restructuration auxquelles elles procèdent pour augmenter leur efficacité interne et externe et les innovations qu'elles introduisent ou envisagent d'introduire. Elles doivent aussi se soumettre volontairement à des évaluations par des organismes indépendants de leur autorité de tutelle. Ce faisant, les universités peuvent souligner que cette politique sera plus lente à porter ses fruits si les moyens mis à leur disposition stagnent ou baissent, alors que le nombre d'étudiants et les prestations attendues d'elles augmentent.
- Cette action de «lobbying» auprès de l'opinion publique et des pouvoirs politiques devrait être concertée au niveau de l'ensemble des universités du pays, ainsi que de leurs organisations faïtières. En outre, l'effort devrait être permanent. Les missions et besoins des universités sont mal connus dans le public; un travail continu d'explication est donc nécessaire. Il est d'ailleurs plus facile d'être dynamique dans une campagne de longue durée que lorsqu'il s'agit de réagir à un événement particulier.
- Une attention particulière doit être portée au support de l'information. Les publications propres des universités ont peu d'impact parce qu'elles sont peu lues en dehors des cercles initiés, de toute façon déjà convaincus. L'effort doit donc être porté sur les médias à large diffusion. De plus, toute l'institution devrait se sentir concernée par cette nécessaire communication.

2^e piste: Modifier la façon de faire valoir les besoins financiers auprès de l'autorité publique de financement

Lorsqu'elle est un organe politique, l'autorité de financement se préoccupe tout naturellement de la «rentabilité» politique de ses décisions.

Dans une époque très médiatisée et poussant à la recherche de résultats politiques rapides, les efforts à long terme requis par la formation supérieure et la recherche risquent d'être désavantagés par rapport à d'autres projets plus «rentables» politiquement à court terme.

La démarche visera à augmenter l'intérêt des personnes qui incarnent l'autorité de financement (ministres, parlementaires et fonctionnaires) pour les problèmes rencontrés par l'établissement et pour la politique qu'il entend mener pour les résoudre et pour mieux servir les besoins de la collectivité. Le but principal est d'amener les autorités à se sentir pleinement responsables d'une cause commune.

Toute la finesse de la démarche du recteur se situe dans son **aptitude à convaincre** l'autorité de financement du bien-fondé de sa politique et à en décrire les conséquences financières tout en conservant le maximum d'indépendance dans la réalisation pratique. Au vu de la tentation des autorités politiques de contrôler dans le détail l'usage qui est fait des moyens supplémentaires mis à disposition d'une université, le recteur doit s'efforcer de convaincre qu'un système de gestion décentralisé reposant sur une large autonomie de l'établissement présente, tout particulièrement dans le monde universitaire, des avantages évidents au plan de la motivation du personnel et de la souplesse d'adaptation à l'environnement. Plus de transparence ne doit pas nécessairement signifier moins d'indépendance au niveau universitaire. Tout au contraire, les universités ne pourront maintenir ou gagner une véritable autonomie que si elles peuvent fournir une information adéquate au public et sont prêtes à le faire.

Sur le plan pratique de la **technique budgétaire**, il faut rompre avec la routine où le budget de l'université et de ses subdivisions est fixé sans grands liens avec les besoins et les programmes, essentiellement en fonction de l'héritage historique, de la situation financière présente de l'autorité de financement et sur la base d'un rapport de force. Afin d'assurer la souplesse de gestion indispensable, il convient aussi d'éviter l'établissement de budgets rigides, ventilés en une multitude de rubriques précises, avec en plus l'interdiction d'opérer des transferts de l'une à l'autre en cours d'exercice, voire d'un

exercice à l'autre. Il a été démontré que le contrôle des dépenses publiques exercé sur cette base par les parlements est largement illusoire, parce que la présentation des budgets et des comptes répond plus à des critères comptables et politiques qu'à des critères de politique publique et de gestion. De plus, la richesse du détail fait perdre la vue d'ensemble.

En lieu et place, il est préférable d'octroyer une **enveloppe globale**, c'est-à-dire une somme forfaitaire couvrant l'ensemble des dépenses de l'établissement, et de faire porter le contrôle sur les réalisations par rapport aux intentions. L'octroi d'enveloppes responsabilise l'institution bénéficiaire et focalise la discussion politique sur le vrai problème, qui est celui des objectifs et des moyens de la politique. Toutefois, afin d'éviter que l'autorité de financement ne se sente plus responsable du personnel, il serait sage de prévoir au moins deux enveloppes, une pour les salaires et une autre pour les autres dépenses.

Il faut cependant être bien conscient que le système de l'enveloppe signifie pour les autorités universitaires que ce sont elles qui doivent prendre les décisions impopulaires et que, par conséquent, les structures de décision internes doivent presque partout être impérativement adaptées pour le permettre. De plus, il faut savoir que même si la loi reconnaît à un établissement, outre l'autonomie académique, une autonomie de gestion, il est probable que celle-ci soit limitée par d'autres dispositions légales, réglementaires ou organisationnelles, notamment en matière de gestion du parc immobilier, de statut du personnel, d'échelle de traitements ou d'accès à l'université.

Il y a sans doute différentes façons de créer la transparence sur la politique envisagée et les moyens de la mener à bien. Une solution constructive consiste à élaborer tous les quatre à cinq ans un plan stratégique décrivant l'évolution du contexte et précisant les objectifs poursuivis, les domaines développés et réduits, voire supprimés, et précisant les moyens nécessaires pour y parvenir.

Instrument de choix pour exposer la vision à moyen et long termes des autorités universitaires, l'élaboration d'un plan stratégique est principalement un acte unilatéral émanant de l'université. Bien qu'il puisse se prêter aussi comme instrument de négociation

avec le pouvoir politique, le risque est grand que l'autorité de financement évite de prendre des engagements durables, voire ne soit pas en mesure d'en prendre ou de les tenir. La clé de la démarche se situe dans la mise au point d'un moyen de pousser le gouvernement et/ou la majorité au pouvoir à prendre l'engagement d'aider financièrement l'établissement à réaliser ses objectifs stratégiques.

Une possibilité est d'établir un **contrat** – formel ou informel – entre l'université (ou l'ensemble des universités) et le gouvernement. La négociation du contrat donne l'occasion à l'université de présenter ses problèmes et ses solutions et, pour l'autorité de tutelle, de faire valoir ses griefs et ses espoirs. Ce travail de mise à plat des divergences ne peut qu'encourager l'autorité de financement à se sentir responsable sur une période qui s'étend au-delà de l'exercice budgétaire. Mais cette solution entraîne avec elle le risque d'un interventionnisme accru de sa part.

Eu égard au but poursuivi, qui est de faire pression sur l'autorité de financement, on peut se demander s'il ne serait pas préférable, et surtout plus simple, de déterminer le financement des établissements universitaires sur la base de **critères de besoin ou de performance** objectifs et mesurables, tels que le nombre d'étudiants ou de diplômés ou le taux d'encadrement. Toutefois, même si cette formule a cours dans certains pays, elle doit être utilisée avec prudence.

- Le principal inconvénient de ces critères est qu'ils subordonnent le financement de l'université de façon mécanique à un nombre limité de données chiffrées qui ne représenteront qu'une partie seulement de l'ensemble des activités de l'établissement. En outre, cette formule risque de pousser ces derniers à des comportements stratégiques visant à tirer le meilleur parti des critères en vigueur (par ex. stratégie visant à accroître le nombre d'étudiants au détriment de la qualité). En outre, si cette formule peut s'avérer favorable à l'institution lorsque les indicateurs retenus – par exemple le nombre d'étudiants – augmentent, elle peut se retourner contre elle lorsqu'ils diminuent.
- Toutefois, l'utilisation d'indicateurs intelligemment conçus comme un des critères de financement – parmi d'autres – peut avoir un effet incitatif bienvenu sur celui-ci et soutenir sa position dans la

négociation d'un contrat avec l'autorité de financement. Il peut aussi avoir un effet stabilisateur sur le financement, bien que, comme tout automatisme, il puisse être modifié par une décision délibérée de l'autorité de tutelle si son application ne lui convient plus.

3^e piste: Recherche d'un appui financier auprès de collectivités publiques d'un autre niveau.

Les collectivités publiques situées à un autre niveau que l'autorité de financement peuvent avoir un intérêt direct au développement d'une ou de plusieurs universités situées sur leur territoire et devraient de ce fait être prêtes à apporter leur contribution financière.

Différentes situations peuvent être observées selon l'organisation politique du pays. Il convient en particulier de distinguer les pays où la formation supérieure est de la compétence de l'Etat central et les pays où elle est de celle des collectivités régionales. Dans un cas comme dans l'autre, on constate que l'autre niveau de collectivité publique ne prend pas nécessairement une attitude de resquilleur mais au contraire, parce que réalisant l'intérêt direct qu'il a au rayonnement de son (ses) établissement(s) d'enseignement supérieur, il est prêt à lui assurer un soutien financier complémentaire. Citons à titre d'exemple le cas de la France où des collectivités régionales sont prêtes à contribuer au financement des universités sises sur leur territoire, en complément du financement assuré par l'Etat central, afin d'en améliorer leur qualité. Inversement, dans un pays fédéraliste comme la Suisse, c'est l'Etat central (la Confédération) et les cantons non universitaires qui participent, dans certains cas de manière déterminante, au financement des huit universités cantonales.

Un examen superficiel de la situation dans d'autres pays et du continent européen montre qu'il existe un potentiel inexploité important de ce côté-là. Trois cas de figure peuvent se présenter.

Pays qui ont une politique nationale de formation supérieure

Les universités doivent faire valoir auprès des autorités politiques régionales et locales l'intérêt pour elles d'avoir une université de qualité sur leur territoire. Les nombreuses analyses faites sur les coûts et bénéfices directs et indirects pour une région de la localisation d'une ou

plusieurs université(s) sur leur territoire mettent particulièrement en évidence les deux avantages suivants:

- La présence d'universités permet aux jeunes de la région de se former sur place et attire des étudiants d'autres régions, qui peuvent être enclins à travailler dans les entreprises de la place à la fin de leurs études.
- Ces universités forment un noyau de compétence et de savoir qui, s'il est correctement exploité, est un atout pour l'économie locale et la vie culturelle de la région; de même, la présence d'une université peut rendre une région plus attractive pour les entreprises industrielles qui emploient du personnel formé à la recherche.
- Les professeurs et autres employés de l'université sont en règle générale de bons clients, voire de bons contribuables, pour la région.

Il est, par conséquent, dans l'intérêt direct de ces régions de contribuer financièrement à leur rayonnement.

Pays à politique de formation décentralisée (pays fédéralistes)

La situation s'y présente de manière différente. La participation financière de l'Etat central se justifie de deux façons:

- D'une part, l'effort des régions («Länder», cantons, provinces) en matière de formation entraîne des bénéfices externes positifs pour l'ensemble du pays. Les deux principaux facteurs à faire valoir sont la recherche fondamentale, dont les résultats peuvent librement servir à l'ensemble de la collectivité, et l'accueil des étudiants étrangers, qui relève de la politique nationale. Les universités doivent en conséquence convaincre le gouvernement central que, si ce dernier ne leur octroie pas de subvention, leur offre de prestations universitaires sera inférieure au niveau souhaitable, car les régions qui les financent n'ont elles-mêmes aucun intérêt à tenir compte des bénéfices qui ne leur reviennent pas.
- D'autre part, le pays doit prendre en considération le fait que l'effort en matière de formation supérieure est inégal; si l'écart est trop prononcé, il y a risque que certaines régions restreignent l'accès à l'université pour les ressortissants d'autres régions. Cela justifie la mise en place d'un système de péréquation, soit au niveau de l'Etat central

(péréquation verticale), soit entre les régions (péréquation horizontale).

Continent européen

Les universités sises dans les pays de l'Union européenne (UE) et de l'Espace économique européen (EEE) doivent être au courant des possibilités qu'offrent les programmes de l'UE de financement d'activités de recherche et d'enseignement. Au cours des dernières années, la plupart des universités européennes ont probablement financé une partie de leurs échanges internationaux d'étudiants grâce au programme ERASMUS et peuvent le faire aujourd'hui avec le programme SOCRATES. Les programmes de l'UE assurent aussi un appui financier pour le développement de projets d'enseignement conjoint ou pour des échanges d'enseignants. En ce qui concerne la recherche, l'UE a par exemple mis sur pied des programmes spécifiques dans le domaine des sciences de l'information, de l'énergie et de l'environnement. Un recteur d'une université européenne ne peut pas se permettre d'ignorer ces possibilités de financement. Par ailleurs, les universités de l'Europe centrale et de l'Est semblent avoir un réel besoin de financement par le truchement de tels programmes.

4^e piste: Exiger une participation financière raisonnable des étudiants (droits de scolarité)

Le prélèvement de **droits de scolarité** offre aux universités un apport financier qui ne saurait être négligé, d'autant plus qu'il présente aussi, comme nous l'avons vu, des avantages sur le plan de l'allocation des ressources. On admet cependant, en tout cas en Europe, que seule une participation modeste à la couverture du coût des universités peut être demandée aux jeunes étudiants à plein-temps, et cela pour quatre raisons:

- L'effort d'études des uns entraîne des effets externes pour l'ensemble de la communauté; il ne serait donc pas correct de leur faire supporter le coût total de la formation qu'ils reçoivent.
- Une partie du coût des universités provient de l'effort de recherche, qui présente toutes les caractéristiques d'un bien collectif ou indivisible (les bénéficiaires de cet effort ne peuvent pas être identifiés et amenés à payer directement).
- Les pays européens dans leur ensemble n'accepteraient pas que le coût des études puisse être un obstacle pour les étudiants

provenant de milieux modestes (souci d'égalité des chances).

- L'utilité des études universitaires ne doit pas être mesurée exclusivement en terme de rentabilité économique: il faut également tenir compte de l'apport culturel et civique pour la société.

Pour traiter de cette question, une distinction doit être établie selon que l'université est financée principalement par l'Etat ou non.

Cas des universités financées principalement par l'Etat

Les avantages financiers et en matière d'allocation des ressources justifient, comme nous l'avons vu, une modeste participation financière des étudiants sous la forme d'un droit de scolarité. Il est cependant difficile d'articuler un pourcentage car il s'agit d'apprécier les restrictions rappelées ci-dessus et le contexte historique et politique propre à chaque pays et à chaque université.

En outre, il est possible de prévoir une différence selon la filière, mais elle doit rester minime afin de ne pas défavoriser les sciences exactes ou de l'ingénieur, qui n'ont pas toujours la faveur des étudiants. En outre, afin d'aider les universités à tirer pleinement profit de la richesse d'un corps-étudiants pluriculturel, les mêmes droits de scolarité devraient être appliqués indépendamment de la provenance (le système de péréquation suggéré ci-dessus étant réservé).

Les études empiriques montrent que l'effet dissuasif de droits de scolarité raisonnables sur la volonté d'étudier n'est pas significatif, ne serait-ce que parce que les coûts de subsistance durant les études et le coût provenant de la rémunération à laquelle l'étudiant doit renoncer durant ses études sont proportionnellement beaucoup plus importants.

Toutefois, trois écueils au moins doivent être évités:

- Les universités qui envisagent cette politique devraient s'efforcer d'obtenir des garanties solides de leur autorité de financement afin d'éviter que cette dernière ne saisisse ce prétexte pour réduire le financement par le budget public. Cette condition est cependant difficile à satisfaire.
- Les universités ne devraient pas adapter unilatéralement leurs droits de scolarité afin

d'éviter de provoquer des mouvements migratoires motivés uniquement par cet aspect financier. L'introduction ou l'augmentation des droits de scolarité devrait donc être envisagée en concertation avec les universités avoisinantes. Une certaine concurrence par le biais des droits de scolarité ne serait cependant pas nécessairement défavorable.

- Rien ne doit être négligé pour que toutes les personnes capables de faire des études universitaires puissent le faire, indépendamment du milieu social. Toute augmentation des taxes de cours implique en conséquence une adaptation à la hausse des systèmes d'aide, qu'il s'agisse d'allocations d'études, de bourses ou de prêts. Etant donné que les aides financières aux étudiants sont en règle générale octroyées par l'Etat ou par des organismes caritatifs, il est important que cette politique soit concertée entre tous les intéressés.

Ajoutons deux remarques à ce sujet:

- Il n'y a pas de raison que les allocations d'études soient octroyées entièrement à fonds perdus par l'Etat. Sachant qu'il existe une corrélation positive entre le niveau de formation et la rémunération, il serait justifié de verser au moins une partie de l'aide sous forme de prêts remboursables, à moins que l'on estime que le système de remboursement soit administrativement trop lourd.
- Les allocations d'études étant en général financées par les collectivités publiques, elles sont en principe réservées aux ressortissants de ladite collectivité. Il conviendrait d'encourager les collectivités publiques d'admettre que les allocations d'études puissent suivre les étudiants où qu'ils étudient. De plus, les universités doivent pouvoir, elles aussi, offrir des bourses ou des prêts à d'autres étudiants. Il faut cependant être conscient que le coût de cette politique sociale est en partie dépendant du niveau des droits de scolarité.

Le sujet des droits de scolarité est particulièrement chargé d'émotion, d'autant plus que la volonté de les introduire ou de les augmenter semble remettre en cause des acquis sociaux obtenus dans la période d'après-guerre. Le sujet doit donc **être traité avec précaution** par les autorités universitaires, afin d'éviter un blocage et des dérapages. Ces dernières doivent donc consacrer beaucoup de

temps à dialoguer avec les étudiants, afin de leur expliquer que le changement de contexte devrait rendre cette proposition plus acceptable à leurs yeux et de les convaincre que cette mesure est finalement dans leur intérêt (l'alternative étant une dégradation de la qualité et/ou une restriction de l'accès à l'université).

Universités largement indépendantes d'un financement public

La situation se présente de manière différente dans les universités indépendantes d'un financement public car elles doivent couvrir l'essentiel de leurs coûts sans aide publique. C'est pourquoi, en Europe en tout cas, ces établissements sont enclins à restreindre leurs activités aux domaines marqués par une forte demande et font en règle générale peu de recherche fondamentale ou pas du tout. De plus, ils n'attachent guère d'importance à la question de l'accès aux études. De ce fait, le coût unitaire de formation d'un étudiant y est en principe plus faible que dans les universités publiques et universelles, ce qui leur permet de ne pas avoir à prélever des droits de scolarité exorbitants, nécessairement dissuasifs.

Face au problème de financement, ces universités peuvent agir sur deux axes:

- Elles s'efforcent d'accroître le recrutement par une offre encore mieux adaptée à la demande, afin principalement d'augmenter les recettes et subsidiairement de réduire le coût de formation d'un étudiant.
- Elles cherchent à augmenter leur capital de dotation et à obtenir des aides directes d'entreprises, voire de l'Etat. Cette seconde démarche nous conduit directement à la 5^e piste.

5^e piste : Intéresser l'économie privée et d'autres tiers

Toutes les universités, mais en particulier celles qui sont principalement financées par l'Etat, doivent faire un effort considérable pour intéresser l'économie privée et d'autres tiers à leurs activités. Les entreprises privées, les fondations, les anciens étudiants, voire même des organismes publics, peuvent en effet leur apporter un soutien financier supplémentaire bienvenu. Si le contexte difficile du financement des universités décrit ci-dessus devait perdurer en Europe, cette cinquième piste pourrait s'avérer la plus fructueuse avec l'effort à accomplir sur le plan de la gestion de l'institution.

Pour les autorités universitaires, la démarche consiste essentiellement à épouser une attitude plus dynamique et à insuffler cette culture d'entreprise à l'ensemble des collaborateurs. Les multiples possibilités de trouver des fonds privés ou d'autres tiers peuvent être regroupées en trois formes différentes: les mises de fonds sans contrepartie, la vente de prestations et le développement d'un esprit de corps parmi les étudiants.

Les mises de fonds sans contrepartie

Les universités s'efforceront d'obtenir de la part d'entreprises ou de personnes physiques une aide directe et sans contrepartie (du moins formelle) sous forme de donations, voire de prêts à taux réduit. Elles chercheront ainsi à développer leur infrastructure (constructions et équipements) ou alors à compléter leur offre d'enseignement grâce, par exemple, à la création de chaires financées par des entreprises privées (la condition à poser aux donateurs étant que les enseignants devront être choisis selon les règles propres à l'université).

Elles s'efforceront aussi d'encourager la création de fondations bien dotées dans le but de soutenir différentes activités universitaires. Il s'agit par ce moyen de s'assurer du soutien d'entreprises et de particuliers qui, pour diverses raisons, refusent d'aider directement un établissement sous tutelle publique ou souhaitent garder un certain contrôle sur le choix des projets.

Le succès dans ce domaine ne s'improvise pas mais requiert l'organisation de campagnes de recherche de fonds s'adressant à un public ciblé de donateurs potentiels, à qui l'on présente des projets de réalisation susceptibles de plaire, sinon d'intéresser. De plus, la gestion de ce patrimoine doit être faite avec professionnalisme.

Vente de prestations

Les universités proposeront leurs services en offrant, dans le cadre de mandats de recherche appliquée, de développer des produits ou des instruments, ou alors de procéder à des mesures sophistiquées ou des expertises. Dans ce cas de figure, les universités mettent à disposition des ressources matérielles et humaines. L'intérêt financier dépendra donc du prix auquel elles peuvent vendre leurs

prestations et les frais généraux, et de l'efficacité avec laquelle elles effectuent le travail. Il faut cependant demeurer réaliste: les contrats de recherche n'apportent pas souvent beaucoup d'argent frais, mais permettent plutôt de compléter les équipements, de mieux utiliser ceux existants et de financer des chercheurs supplémentaires, ce qui augmente le potentiel de l'unité. La mise sur pied de cours de formation continue dans les disciplines où un besoin se fait sentir ou à la demande expresse d'entreprises ou d'organisations relève du même esprit.

Traditionnellement, cette démarche visant à vendre des prestations à des tiers était plutôt le fait de certaines subdivisions de l'université. Toutefois, elle concerne de plus en plus les autorités universitaires elles-mêmes. Cela résulte, pour la formation continue par exemple, d'un simple besoin de coordination des efforts ou d'uniformisation des pratiques. Mais cela est devenu aussi la condition nécessaire pour conduire une politique de vente de prestations universitaires. Celle-ci peut alors porter sur différents fronts. En particulier, si elles en sont propriétaires, les universités peuvent dégager des moyens financiers en louant leurs locaux d'enseignement, leurs résidences et certains équipements lorsque ceux-ci sont inutilisés. Mais les universités peuvent aussi établir de véritables entreprises de services pour la communauté. C'est aux Etats-Unis et au Japon que l'on trouve la plupart des exemples d'activités commerciales profitables menées sous la conduite et au bénéfice d'une université comme la gestion d'un hôpital, le développement et la production d'appareillages sophistiqués, de composants chimiques ou de souches biologiques ou de moyens pédagogiques d'enseignement à distance, ainsi que la création d'un parc technologique. A la limite, on rencontre des cas où une université est engagée dans la production de biens et services courants, telle la production d'électricité ou la gestion d'un hôtel.

Développement d'un esprit de corps

Enfin, les universités peuvent essayer de développer un esprit de corps au sein de l'établissement, notamment en recourant plus systématiquement à ses ressources humaines pour remplir certaines tâches. C'est ainsi que

les universités américaines emploient volontiers leurs étudiants à temps partiel ce qui est une source d'économie et favorise le sentiment d'appartenance à une communauté particulière. Mais la démarche la plus importante consiste à fidéliser les anciens, afin de pouvoir compter sur eux pour diffuser une bonne image de l'institution, voire même de les inviter à faire des contributions financières pour accroître le capital de dotation ou réaliser un projet donné.

Limites du recours à des fonds de tiers ou privés

La recherche d'un apport financier accru du secteur privé et d'autres tiers n'est pas sans inconvénient non plus. Le risque couru est celui d'une perte d'indépendance ou, en tout cas, celui d'une tentative d'influence sur l'enseignement et la recherche. Ce risque n'est cependant probablement pas supérieur à celui exercé par les milieux politiques dans les universités sous tutelle publique. Il ne doit cependant pas être ignoré ou minimisé car il en va à terme de l'autonomie, de la réputation et de la qualité de l'institution.

Le succès rencontré par certaines universités européennes dans les campagnes de collecte de fonds ou de vente de prestations provient de ce qu'elles sont peu nombreuses à le faire. Une généralisation des campagnes et des pratiques commerciales butterait rapidement sur une saturation des donateurs ou du marché. En outre, il va sans dire que les donations sont plus faciles à obtenir si elles peuvent être déduites fiscalement du revenu ou du bénéfice des donateurs. Enfin, il faut savoir que la collecte de fonds et la vente de prestations n'est pas une tradition en Europe. Certes, rien n'est immuable, et les pratiques changent, notamment en Angleterre. Mais il faut du temps pour que d'un côté les universités et de l'autre côté les entreprises et le public se familiarisent à cette idée et admettent que la formation supérieure et la recherche ne sont pas seulement la responsabilité de l'Etat.

EN GUISE DE CONCLUSION

Toutes les possibilités de financement supplémentaire ou nouveau présentées ci-dessus sont traditionnelles. Le but du présent document est de fournir aux exécutifs universitaires – recteurs, présidents, vice-chanceliers et administrateurs – une

présentation simple leur permettant d'analyser la situation de leur propre institution et d'étudier des actions ultérieures possibles.

La recherche de fonds supplémentaires exige patience, persévérance et détermination, pour ne pas dire audace. En d'autres termes, c'est un effort de tous les instants pour rechercher les partenaires potentiels, puis pour expliquer et convaincre. Il ne faut en effet jamais oublier que toutes les organisations, sans exception, se battent avec trop peu de moyens pour satisfaire des tâches trop étendues. Il n'est donc pas étonnant que seules celles dont les responsables s'engagent sans compter obtiennent certains fruits. Le rôle du recteur (du président ou du vice-chancelier) est déterminant pour le succès de cette démarche.

février 1997

LISTE DES PUBLICATIONS CRE / LIST OF CRE PUBLICATIONS

en vente auprès de/purchase from CRE, 10 rue du Conseil Général, CH-1211 Genève 4

- *CRE action*, biannual journal/revue semestrielle, ISSN 1011-9019 (CHF 25 or CHF 75 for annual subscription)
- *CRE info*, newsletter, ISSN 1022-0216 (CHF 25 annual subscription)
- *CRE info*, lettre d'information, ISSN 1022-0208, (CHF 25 souscription annuelle)
- *CRE doc*, position papers and reports on CRE projects/documents de référence et rapports de projet CRE, ISSN 1027-6726 (CHF 25)

- L'Europe des universités/Das Europa der Universitäten/The universities' Europe, 1964, 840 p. (CHF 20)
- Les dimensions optimales et maximales de l'université/Die optimale und maximale Grösse der Universität/The optimum and maximum size of the university, 1966, 688 p. (CHF 20)
- L'autonomie de l'université/The autonomy of the university, 1971, 666 p. (CHF 20)
- Les universités européennes 1975-1985, 1975, 240 p. (CHF 20)
- 7^e Assemblée générale de la CRE: partie administrative/7th General Assembly of CRE: administrative part, 1980, 230 p. (CHF 30)
- L'université dans un système d'enseignement supérieur complexe, 1980, 197 p. (CHF 30)
- The university in a complex system of higher education, 1980, 194 p. (CHF 30)
- 9^e Assemblée générale de la CRE: Université et communauté, 1991, 264 p. (CHF 50)
- 9th CRE General Assembly: The university and the community, 1991, 256 p. (CHF 50)
- 10^e Assemblée générale de la CRE: Une politique universitaire par l'Europe/10th General Assembly of CRE: A university policy for Europe, 1995, 270 p. (CHF 50)
- Répertoire CRE des membres et associations, 170 p. (CHF 50)

en vente auprès de/purchase from Cambridge University Press, Cambridge

- A History of the University in Europe: Vol I Universities in the Middle Ages, 506 p., ISBN 0 521 36105 2 (£65); Vol II Universities in Early Modern Europe (1500-1800), 1996, 693 p. ISBN 0 521 36106 0 (£65)

en vente auprès de/purchase from Verlag C.H.Beck, Vertrieb/Werbung Allg. Verlag, München

- Geschichte der Universität in Europa: Band I Mittelalter, 1993, 435 p., ISBN 3 406 36952 9 (DM 148); Band II: Von der Reformation bis zur Französischen Revolution (1500-1800), 1996, 542 p., ISBN 3-406-36953-7 (DM 148, CHF 138.50)

en vente auprès de/purchase from Universidad del Pais Vasco, Bilbao

- Historia de la Universidad en Europa: Vol I Las Universidades en la Edad Media, 1995, 595 p., ISBN 84-7585-620-9 (PTA 3600)

en vente auprès de/purchase from Imprensa Nacional - Casa da Moeda, Lisboa

- Uma História da Universidade na Europa: Vol I As Universidades na Idade Média, 1996, 522 p., ISBN 972-27-0754-X (ESC 4190)

en vente/purchase from Grotius Publications Limited, Cambridge

- Manual of European Environmental Law, 1993, 525 p., ISBN 1-85701-018-3 (paperback, £25/US\$49), ISBN 1-85701-019-3 (hardback, £62/US\$120)

en vente auprès de/purchase from Frison-Roche, Paris

- Traité de droit européen de l'environnement, 1995, 556 p., ISBN 2-87671-192-3 (FF 250)

en vente auprès de/purchase from Edward Elgar, Aldershot (Hampshire)

- Principles of environmental and resource economics, 1995, 484 p., ISBN 1 85898 224 3 (hardback, £85), ISBN 1 858987 298 7 (paperback, £28),

en vente auprès de/purchase from CRE or ERTCE, Universität Lüneburg

- Implementing sustainable development at university level - A manual of good practice, Bradford 1995, 180 p., ISBN 1 85143 149 7 (DM 23)

Les frais d'expédition ne sont pas inclus dans les prix/Prices do not include postage

WHAT IS CRE ?

Founded in 1959, the Association of European Universities (CRE) is a non-governmental organization with today more than 500 members in 39 countries of the continent. Its main objective is to promote cooperation among the universities in Europe. To achieve this goal, the association

- reflects on the role of the university in society;
- serves as a forum for discussion among university leaders;
- helps university heads find solutions to common problems by providing information on topical issues and placing at their disposal its expertise, competence and extensive network;
- provides services in institutional management and development;
- informs its members and other interested parties about developments in university policy in Europe;
- represents the university's point of view to governmental and non-governmental bodies concerned with higher education, research and training in Europe and is recognized by them as a privileged partner;
- is a valuable contact-point for academic leaders, and economic and political decision-makers.

The seat of the CRE is in Geneva. Its source of income derives mainly from the members' and associate members' dues. It is also supported by grants from governmental organizations for research programmes, and from foundations.

The official languages of the association are English and French.

QUE EST-CE QUE LA CRE ?

Fondée en 1959, l'Association des universités européennes (CRE) est une organisation non gouvernementale qui compte aujourd'hui plus de 500 membres répartis dans 39 pays du continent.

Elle a pour objectif essentiel de promouvoir la coopération entre universités européennes, notamment à travers:

- la réflexion sur la fonction de l'université dans la société
- le maintien d'un forum de discussion entre dirigeants universitaires
- l'information de ses membres sur des questions d'actualité et la mise à disposition de son expérience, de ses compétences et de son réseau de relations pour la recherche de solutions à leurs problèmes communs
- la prestation de services en matière de gestion et de développement institutionnels
- la mise au courant de ses membres et des responsables concernés sur l'évolution des politiques universitaires européennes;
- la représentation du point de vue universitaire auprès des organismes, gouvernementaux et non gouvernementaux, responsables de l'enseignement supérieur, la recherche et la formation en Europe, qui la reconnaissent comme un partenaire privilégié
- l'assurance d'un point de contact entre dirigeants académiques et décideurs économiques et politiques.

Le siège de la CRE est à Genève. Les cotisations annuelles versées par ses membres et ses membres associés constituent la source principale de ses revenus. Elle bénéficie également de subventions d'organisations gouvernementales et de fondations pour des programmes spécifiques.

Les langues officielles de l'association sont l'anglais et le français.