



L'Université doit-elle être gratuite?

Faut-il maintenir l'enseignement universitaire gratuit ? Cette question délicate comprend de multiples aspects. Entre autres, ceux du financement des universités et de la justice sociale sont évoqués ici.

Dans ce numéro spécial de Regards économiques, nous abordons la question délicate du financement des universités.

Les universités sont en crise, avec une baisse du financement par étudiant (hors inflation) proche de 50 % et une baisse du taux d'encadrement de plus de 50 % depuis 1972. En outre, seulement 12 % de la population des 25-64 ans est universitaire et gagne en moyenne 50 % plus qu'un diplômé de l'enseignement secondaire.

On peut donc se poser la question de savoir si la gratuité de l'université est encore possible et désirable. Si non, quel mode de financement avec contributions privées faut-il adopter pour préserver à la fois l'accessibilité et la viabilité du système ?

Pour tenter de répondre à ces questions, nous avons rassemblé les contributions respectivement :

- d'un économiste des finances publiques,
- d'un économiste de l'éducation et
- d'un philosophe.

Le point de vue d'un économiste des finances publiques

1. Crise financière

Si l'on observe l'évolution des moyens accordés globalement, à prix constants, aux 9 institutions universitaires francophones et si l'on tient compte de l'augmentation du nombre d'étudiants, on constate que le financement s'est fortement réduit depuis 1972. Si les pouvoirs publics octroyaient un subside de 139.000 francs par étudiant en 1972, ce montant ne s'élevait plus qu'à 78.000 francs en 1998 (exprimé en francs de 1972).

Cette évolution s'explique par l'effet combiné d'une baisse des moyens accordés en francs constants aux universités (5.143,5 millions en 1972 et 4.752,2 millions en 1998) et d'une augmentation du nombre d'étudiants de 37.000 (tous subsidiés) en 1972 à 60.500 étudiants en 1998 (dont 12.000 non subsidiés).

Le financement des universités de la Communauté française de Belgique reste régi par les dispositions de la loi du 27 juillet 1971, amendée plusieurs fois de façon restrictive. La mesure la plus souvent utilisée consistait en une réduction du coût forfaitaire par étudiant en appliquant une indexation en dessous de l'évolution réelle des coûts (dont 80 % couvrent les dépenses de personnel). Bien que conçue pour répondre à une massification de l'enseignement supérieur souhaitée par le pouvoir public, il faut constater que ce dernier n'a pas investi les moyens financiers requis.

Après la communautarisation de la fin des années quatre-vingt, la loi a été dernièrement modifiée par le décret du 1er octobre 1998 qui fixe l'allocation de fonctionnement à une enveloppe fixe de 16.461 millions FB (au niveau des moyens alloués pour 1998), indépendamment des variations futures de la population étudiante. Le décret n'assure donc aucune revalorisation du financement de base, maintenant l'inadéquation des moyens aux besoins à son niveau de 1998. En outre, le principe d'une enveloppe fixe partagée entre les universités au prorata du nombre des étudiants subsidiés entraîne une compétition stérile entre les universités. Tout gain de l'une se fait au détriment des autres même si ces dernières ne perdent pas d'étudiants. Le décret n'assure donc pas une stabilité du financement de chacune des institutions, ni l'adéquation des moyens aux besoins.

Parallèlement, entre 1975 et 1998, l'accroissement considérable de la population universitaire s'est accompagné d'une réduction du nombre de membres du personnel académique et scientifique. Ce qui se traduit par une dégradation progressive des taux d'encadrement : le nombre d'étudiants par membre du personnel académique et scientifique ayant augmenté de plus de 50 % (passant de 10.8 en 1975 à 15.9 en 1998).

Aucune question relative au futur de l'enseignement supérieur attire plus de controverse, et n'est plus important, que le mode de financement que nous choisissons. A un extrême sont ceux qui maintiennent que les universités doivent être exclusivement financées par le gouvernement (c'est-à-dire, le contribuable belge). A l'autre extrême sont les fervents du libre marché. Comme toujours, le meilleur des intérêts des utilisateurs de l'enseignement supérieur et du pays est quelque part entre les deux.

Cependant quelle que soit la route que nous choisissons, le statu quo ne peut pas

... *Le point de vue d'un économiste des finances publiques*

être considéré comme une option possible, même si pour certains il constitue encore l'option la plus facile et séduisante.

Les universités sont en crise : trop peu de moyens face à des obligations de plus en plus complexes et une concurrence accrue pour des académiques et des étudiants de plus en plus mobiles sur le marché européen.

Cet article vise à soumettre à la discussion et au débat public quelques directions de réformes. Ces réformes sont aujourd'hui d'application dans d'autres pays. Ces réformes présentent évidemment des avantages mais aussi des inconvénients. Elles sont cependant suffisamment radicales pour ouvrir un débat prudent et responsable sur nos universités, utile à l'élaboration d'une politique de financement adéquate.

Le point de départ est qu'un refinancement public des universités est peu probable. Il faut rappeler que 90 % du coût d'une formation universitaire est financé par des contribuables qui pour la plupart n'ont jamais vu l'intérieur d'une université, même s'ils espèrent que leurs enfants ou petits-enfants pourront le faire.

On peut rétorquer que le rendement de l'investissement public dans l'enseignement supérieur est très élevé. Ainsi, si l'on compare les dépenses publiques sur l'enseignement supérieur avec les recettes fiscales additionnelles qui résultent du revenu moyen supérieur d'un diplômé universitaire comparativement à un diplômé du secondaire supérieur, on obtient des rendements supérieurs à 10 % pour la plupart des pays de l'OCDE (table A13.4 : www.oecd.org/els/education/eag2002).

On peut aussi avancer l'argument que l'investissement en capital humain s'est révélé être un facteur important de la croissance économique pour l'ensemble des pays de l'OCDE (voir Bassanini et Scarpetta, 2001). Le besoin d'investir dans le capital humain est donc économiquement évident mais la préférence politique s'oriente plutôt vers des demandes concurrentes que sont les soins de santé et les pensions.

Comment pouvons-nous donc assurer la poursuite de l'investissement en capital humain sans recourir à un effort supplémentaire des contribuables? Commençons par énoncer quatre principes essentiels du financement des universités.

2. Principes de financement *Un Financement SAFE*

(S) Soutenable : le mode de financement doit résister à l'épreuve du temps, en particulier étant donné les coûts qui peuvent être associés aux changements. Le financement doit aussi être prévisible en limitant la contribution publique à un maximum défini et en permettant aux universités de planifier avec un minimum de certitude.

(A) Accessible : dans les limites définies, le mode de financement doit maximiser les opportunités de participation des étudiants les plus capables, indépendamment de leur origine socio-économique. Plus exactement, il s'agit de s'assurer que tous ceux qui peuvent effectivement bénéficier de la formation universitaire soient capables d'y accéder.

(F) Flexible : le mode de financement doit reconnaître les différences institutionnelles et permettre aux institutions de fonctionner avec un maximum d'autonomie et de flexibilité pour poursuivre leurs objectifs. Les institutions doivent pouvoir répondre aux changements technologiques et aux demandes des étudiants et employeurs. Le choix des cours, le choix des méthodes d'apprentissage et le

... Le point de vue d'un économiste des finances publiques

choix de l'institution doivent être maximisés. La qualité découle du libre choix.

(E) Excellence : le mode de financement doit promouvoir l'excellence dans l'enseignement et la recherche. Il doit être "best value for money" offrant un bénéfice maximum des ressources investies. Ce qui exige un système d'évaluation des performances et un financement basé sur des missions. Le financement doit aussi être simple et facile à administrer du point de vue du gouvernement, de l'institution et des étudiants.

Il y a évidemment des tensions entre ces principes. Par exemple, maximiser le choix des étudiants peut nuire à la prévisibilité et à la soutenabilité. Mais plus important, si comme en Belgique, la dotation publique aux universités est fixe, il y a un conflit clair entre le nombre d'étudiants et les ressources disponibles par étudiant. En conséquence, la qualité de l'expérience universitaire des étudiants pourrait se détériorer si l'on souhaitait élargir l'accès de l'université à un plus grand nombre. C'est un arbitrage fondamental entre quantité et qualité : excellence pour un petit nombre ou médiocrité pour un grand nombre ?

Notre argument est qu'il est possible de renverser cette tendance. On peut à la fois poursuivre l'expansion de la population étudiante (formation du capital humain) et assurer le développement de la qualité, sans augmenter la contribution publique. Il faut pour cela combiner une gratuité sélective et un financement sélectif basé sur une évaluation des performances. Nous pensons que cette politique concilie au mieux les exigences d'efficacité et d'équité dans le financement de l'enseignement supérieur.

3. Gratuité sélective et paiement différé

Pour alléger la crise financière des universités, certains pays (Royaume-Uni, Pays-Bas, Autriche...) ont introduit ou relevé les frais d'inscription. En 1998, le Royaume-Uni a relevé ses droits d'inscription pour les étudiants britanniques à 1.600 euros par année après une baisse continue de 40 % du financement public par étudiant entre 1980 et 1997. L'Australie et les Etats-Unis, confrontés à une crise financière similaire, ont fait de même. En 2004-05, les universités britanniques seront libres de fixer les droits d'inscription jusqu'à un plafond de 4.500 euros.

A l'instar de ces tendances à l'étranger, nous proposons une stratégie de refinancement qui se décompose en deux points :

• **Augmentation des droits d'inscription.**

Par exemple, une augmentation de 500 euros pour 90 % des étudiants des universités francophones représente le montant total de 25 millions d'euros correspondant au besoin de financement minimum demandé par les recteurs (CREF 2000). Cette augmentation est non seulement nécessaire mais elle est également une juste application du principe "utilisateur-payeur".

• **Prêt-Etudiant avec Remboursement à la Sortie (PERSO)**

Pour faciliter l'accès, l'enseignement universitaire doit être gratuit à l'entrée. Le paiement des droits d'inscription doit donc être différé, ce qui exige un système de prêt pour couvrir les frais des études.

Quel type de prêt ? Un prêt classique spécifie un montant à rembourser fixe car il est contracté après connaissance du revenu et du patrimoine, tandis que le prêt étudiant doit être contracté avant de connaître le revenu (le but même du prêt étant de modifier ces perspectives de revenu).

Comme pour le financement d'investissements à risque, le remboursement doit être conditionnel à la réalisation effective des revenus. Un prêt contingent aux revenus futurs offre donc une garantie contre l'incapacité de remboursement,

... *Le point de vue d'un économiste des finances publiques*

contrairement à une dette classique, le remboursement variant avec le revenu. Concrètement, à la sortie de ses études, l'étudiant rembourse au maximum X % de la partie de son revenu qui excède un seuil Y.

Ce système diffère fondamentalement d'un impôt sur le revenu. Primo, le remboursement est concentré sur les utilisateurs bénéficiaires de l'enseignement supérieur. En Belgique, 12 % de la population des 25-64 ans est universitaire et gagne en moyenne 50 % en plus qu'un diplômé de l'enseignement secondaire supérieur (OCDE 2000). A ce sujet, il faut faire la distinction avec l'enseignement obligatoire où la participation de tous justifie la gratuité et le financement intégral par l'impôt. Secundo, le remboursement est limité dans le temps. Tertio, le remboursement est nominatif et donc indépendant de la décision de s'expatrier. Ce dernier point est important étant donné la mobilité accrue des plus qualifiés, autant au sein de l'Europe que hors Europe (voir les deux rapports 2003 du CESI-FO et de l'OCDE sur les migrations en Europe).

On pourrait s'inquiéter qu'un relèvement des droits d'inscription, même accompagné d'un système de prêts contingents, décourage l'accès à l'université. Cependant, on constate que les taux de participation britannique et australien sont nettement plus élevés (respectivement 19 % et 20 % de la population, comparativement au taux belge de 12 %). Une explication simple est qu'une dotation fixe, indépendante de la population étudiante, comme en Belgique, n'incite pas les universités à accepter plus d'étudiants. Dans un tel contexte, les premières victimes sont souvent les étudiants de milieux défavorisés qui n'ont pas toujours l'ambition ou la confiance pour entreprendre des études universitaires, surtout avec des taux d'échec aussi élevés.

En outre, la crainte que l'endettement ne décourage les étudiants défavorisés d'accéder à l'université ne se vérifie pas non plus. Une étude statistique récente de Linsenmeier et al (2003) montre en effet que la substitution d'un système de prêt au système de bourse n'a pas eu d'effet statistiquement significatif sur la participation des étudiants pauvres des universités du nord-est des Etats-Unis. Par contre, cette substitution a eu un effet significatif sur la participation des minorités (pour qui les perspectives de revenu sont beaucoup plus incertaines).

4. Financement sélectif et évaluation des performances

Il ne suffit pas de proposer une solution de refinancement des universités, il faut également chercher à dépenser mieux ces fonds partout où cela est possible. Cette recherche d'efficience a induit la mise en place dans certains pays d'une évaluation de la performance, autant au niveau de l'enseignement que de la recherche. Nous discutons plus particulièrement de l'expérience anglaise avec pour but d'en tirer des leçons pour un système de financement plus sélectif basé sur l'évaluation des performances. Nous traitons séparément la question de l'enseignement de celle de la recherche.

• *Evaluation de l'enseignement* :

Les étudiants et les contribuables méritent d'avoir une idée claire de la qualité de l'éducation dispensée dans nos universités et de leur capacité à préparer les diplômés pour l'avenir et à combler les déficits éventuels de compétences. Un financement en partie axé sur le rendement encourage les universités à répondre aux besoins des étudiants et de la collectivité en offrant des programmes pertinents. C'est une pratique assez courante à l'étranger.

Au Royaume-Uni, l'enseignement est évalué par une agence indépendante (QAA) fondée en 1997. Les résultats de l'évaluation n'ont pas de conséquences directes en terme de financement. Toutefois, étant donné que les évaluations sont rendues publiques, cela influence inévitablement les décisions des étudiants en

... Le point de vue d'un économiste des finances publiques

termes de choix de l'institution et par conséquent sa croissance et son financement.

L'évaluation de la qualité est centrée autour de six éléments : le curriculum, l'enseignement, le succès des étudiants, le support aux étudiants, les ressources d'apprentissage et la qualité de la gestion. On observe une amélioration de la performance générale telle qu'évaluée par l'agence. Par exemple, 60,5 % des départements avaient reçu une cote excellente en 1998-2000, comparativement à 33,9 % en 1996-98 et 24,8 % en 1995-96 (Times Higher Education Supplement, march 2001, p.30).

En plus de l'évaluation de la qualité par une agence indépendante, un ensemble d'indicateurs de performance des universités est développé depuis 1997. Ces indicateurs tiennent compte de l'aspect multidimensionnel de la production du système éducatif. Un premier ensemble de critères a été publié en 1999. La performance des universités est mesurée selon des indicateurs tels que l'accès à l'enseignement supérieur, le taux d'abandon, la durée réelle d'obtention du diplôme. Un aspect important de la comparaison est la performance des diplômés sur le marché du travail. L'indicateur le plus couramment utilisé est le taux d'emploi après six mois. En 1999-2000, ce taux atteignait 94,1 % pour l'ensemble des 175 universités (HEFCE, 2001, Indicators of employment).

• Evaluation de la recherche :

Le Research Assessment Exercise (RAE) est le principal outil d'évaluation de la qualité de la recherche académique au Royaume-Uni. Cinq RAE ont déjà été réalisés jusqu'à maintenant : en 1986, 1989, 1992, 1996 et 2001. La méthode d'évaluation est une évaluation rétrospective par les pairs sur base, pour chaque chercheur, des éléments suivants :

- une liste des quatre meilleures publications (y compris chapitres de livre ou document de travail) au cours des cinq dernières années (évaluation de la qualité et non du volume) ;
- un état des revenus de sources externes (bourses, dons et contrats avec industrie et gouvernement) ;
- une supervision de recherches ;
- des indicateurs d'estime (travail éditorial, prix).

L'évaluation est faite par un panel d'experts et d'utilisateurs de la recherche, spécifiques à chaque discipline (pour tenir compte du fait que l'excellence est définie différemment selon les disciplines). Ils doivent en outre depuis 2001, accorder le même poids à la recherche fondamentale et à la recherche appliquée, avec une reconnaissance particulière de la recherche ayant des retombées directes pour la collectivité.

Le RAE résulte en un système de financement de la recherche qui est très sélectif. La recherche de moins bonne qualité (cotes 1 et 2) ne reçoit aucun financement alors que la meilleure recherche (cote 5*) reçoit près de neuf fois plus que la recherche recevant le moins de financement (cote 3). En 2002-2003, près de 75 % des fonds de recherche du HEFCE ont été alloués à 14 % des universités (25 sur un total de 173). Le montant total alloué en 2002-2003 sur base des résultats du RAE 2001 est de 7,5 milliards d'euros. Le coût administratif de l'exercice est de 0,8 % de cette somme.

On note une amélioration significative de la qualité de la recherche. Comparativement au RAE 1996, en 2001, le pourcentage de départements recevant les cotes les plus élevées (5 et 5*) a augmenté de 20 % à 39 %, alors que le pourcentage des départements recevant les cotes les plus basses (1 et 2) a diminué de 24 % à 6 % (HEFCE, 2001).

5. Conclusion

Il est évident que plusieurs aspects dans le système d'évaluation britannique pourraient être appliqués avec profit en Belgique et ailleurs. Il serait souhaitable que les universités principalement financées par des fonds publics soient davantage responsables auprès de la collectivité et répondent mieux aussi aux demandes internes de leurs départements. En effet, ce sont les départements qui, en fin d'analyse, font et défont la réputation d'une université. Cela passe par une plus grande décentralisation des responsabilités et des budgets au niveau des départements. Il reste beaucoup à faire pour convaincre les communautés universitaires élargies d'adopter un système d'évaluation plus incitatif à la performance et d'accepter cette décentralisation des responsabilités avec une affectation plus sélective des ressources.

Il faut aussi être conscient des limites des systèmes d'évaluation. En effet, une évaluation standardisée et un financement plus sélectif ne sauraient se substituer à un financement de base adéquat des universités. Les pouvoirs publics ne devraient pas s'attendre à améliorer par magie la qualité de l'enseignement et de la recherche tout en réduisant les budgets alloués aux universités. En fait, l'évaluation a plus de chance d'être acceptée si elle s'opère dans une période de croissance plutôt que de compression budgétaire et ce, afin d'éviter que tout le processus ne soit perçu comme un moyen déguisé de couper les ressources. Refinancer les universités en rendant la gratuité sélective est donc un bon moyen de faire accepter l'évaluation des performances et un financement plus sélectif.

Pour terminer et revenir à la motivation initiale de cet article, voici une liste de questions susceptibles d'alimenter le débat sur l'enseignement supérieur : Quelle doit être la taille du secteur de l'enseignement supérieur ? Doit-elle être déterminée par le nombre de ceux qui aspirent à l'enseignement supérieur, de ceux qui peuvent réellement en bénéficier, ou par les besoins du marché du travail ou encore le niveau du financement public ? Quel doit être l'équilibre entre contributions publiques et privées ? La contribution des étudiants devrait-elle refléter le bénéfice privé qu'ils peuvent espérer retirer de cet enseignement ? Faut-il faciliter l'octroi de prêts contingents au revenu pour tous les étudiants qui accèdent à l'enseignement supérieur ? Quel plan de remboursement faut-il adopter pour préserver à la fois l'accessibilité et la soutenabilité du système ? Quel doit être le taux de remboursement et le niveau de revenu au-delà duquel le remboursement s'opère ? Faut-il donner plus de flexibilité aux institutions en matière de charge d'étudiant, de programmes de cours et de méthodes pédagogiques ? Faut-il permettre aux institutions de déterminer librement les droits d'inscriptions ? Si oui, faut-il imposer un plafond et quel devrait être son niveau ?

Jean Hindriks est professeur
d'économie à l'UCL et chercheur
au CORE-UCL

Jean Hindriks

Références

- Barr, N, 2003, *Financing higher education : comparing the options*, mimeo London School of Economics.
- Bassanini, A. and S. Scarpetta, 2001, The driving forces of economic growth: panel data evidence for the OECD countries, *OECD Economic Studies*, no 33, 2001/56.
- HEFCE, 2001, Research assessment exercise: the RAE 2001 outcome. (<http://www.rae.ac.uk>)
- Quality Assurance Agency, 2002, *QAA external review process for higher education in England: operational description*.
- Linsenmeier, D., H. Rosen, and C. Rouse, 2003, Financial aid packages and college enrollment decisions : an econometric case study, *NBER working paper* no 9228.

Le point de vue d'un économiste de l'éducation

Le mode de financement actuel garantissant une quasi-gratuité d'accès à l'enseignement supérieur est sans doute le moins mauvais système qu'il est permis de concevoir, y compris du point de vue de l'équité. Nous pensons toutefois qu'il est, dans le cadre actuel de sa mise en oeuvre par des états-nations, de moins en moins soutenable. Et il nous paraît judicieux d'explorer dès à présent les alternatives. En particulier, celle d'un système de prêts-étudiants généralisé, mis en place et supervisé par les pouvoirs publics.

1. Faible productivité et croissance des budgets

Commençons par rappeler une donnée économique de base. L'enseignement supérieur, secteur où les gains de productivité sont nuls, ne peut assurer la croissance des salaires de ses (nombreux) personnels que par augmentation des budgets. Et l'absence d'une telle augmentation, en liaison avec les gains de productivité et donc des salaires ailleurs dans l'économie, signifie perte d'attractivité de la profession d'enseignant/chercheur et donc détérioration potentielle de la qualité. La pérennité du modèle de financement public de l'enseignement supérieur et de la recherche dépend donc de la capacité des pouvoirs publics à faire croître les budgets au-delà de l'inflation.

Tel n'est plus le cas depuis une bonne dizaine d'années dans nombre de pays de l'OCDE et singulièrement en Communauté française de Belgique. On peut y voir la conséquence de choix politiques. Nous penchons plutôt pour la thèse d'une incapacité structurelle grandissante des pouvoirs publics à assurer la croissance du financement public en termes réels.

2. Concurrence des dépenses de santé, de pension et d'enseignement de base

La première raison tient à une concurrence croissante des autres secteurs dépendant d'un financement public : les soins de santé et les pensions principalement. Tout indique que les besoins de financement dans ces deux secteurs augmentent dans des proportions qui excèdent le taux de croissance du PIB ou de la productivité. En atteste par exemple la décision récente du gouvernement fédéral belge de garantir une croissance du budget de l'assurance santé de l'ordre de 4 % en termes réels par an. Ces ordres de grandeurs s'observent dans la plupart des pays voisins. Et nous d'affirmer qu'implicitement les moyens additionnels "consommés" par les populations vieillissantes (santé, pensions...) viennent en déduction des moyens disponibles pour l'enseignement supérieur et la recherche universitaire.

Et si les pouvoirs publics parvenaient malgré tout à dépenser plus pour l'enseignement, il est fort probable que ce serait au bénéfice de l'enseignement de base (primaire et secondaire). Un certain nombre d'arguments économiques plaident d'ailleurs pour qu'il en soit ainsi.

3. Régionalisation / communautarisation

Dans le cas de la Communauté française, viendra probablement s'ajouter à cette première série de contraintes celle de la baisse du degré de mutualisation du coût de la santé et des pensions. Réforme de l'Etat oblige, les pouvoirs publics francophones pourraient dans un avenir proche être confrontés à la difficile tâche d'assurer une part croissante des coûts de la santé et des pensions ; et ce sur base du rendement (relativement plus faible) de la fiscalité localisée/domiciliée en territoire francophone, comme pour l'enseignement de la recherche d'ailleurs¹. Plus que dans d'autres pays de l'EU donc, l'arbitrage entre santé/pension et éducation/recherche risque chez nous d'être tendu et de s'opérer aux dépens du second secteur.

4. Mobilité des étudiants et des diplômés

Il y a une troisième raison qui nous fait dire que le mode de financement actuel est intenable ou à tout moins inadéquat. Ce financement est largement basé sur un principe de prêt public implicite. La quasi-gratuité durant les études (le financement public) va de pair avec des taux d'imposition relativement élevés dès l'entrée sur le marché du travail. Mais le remboursement via la fiscalité se trouve compromis dès l'instant où il n'est plus acquis que les diplômés séjourneront pour l'essentiel de leur vie active au sein de l'entité fiscale qui les a financés.

La tendance est au développement de la mobilité inter-pays ou régions, durant et après les études ; mobilité souvent asymétrique c'est-à-dire non-compensée en termes de sorties par des entrées en provenance de l'étranger. Les configurations synonymes de non-remboursement du prêt implicite sont multiples. Durant les années 80, on a beaucoup évoqué le problème de la mobilité des étudiants de l'enseignement supérieur dans l'UE. Un certain nombre de gouvernements, dont celui de la Communauté française, se sont inquiétés du caractère inéquitable d'une situation où un certain nombre d'étudiants étrangers viennent profiter d'un prêt implicite financé par la fiscalité locale et puis s'en retournent travailler dans leur pays ou ailleurs, sans jamais contribuer.

Depuis le milieu des années 90, on évoque aussi le problème de la mobilité professionnelle des individus les plus diplômés, soit directement vers des emplois situés à l'étranger, soit vers des postes de doctorants dans les universités étrangères mais dans le but de s'expatrier définitivement. Il s'agit-là encore d'une situation où le pays qui accorde le prêt implicite s'inquiète de voir disparaître à l'étranger le capital humain qu'il a contribué à constituer et qui ne paiera pas l'impôt.

Une communication récente de Van Parijs (2001) évoquant les migrations épingle l'accroissement de la migration des travailleurs hautement qualifiés, soit ceux qui empruntent beaucoup à leur collectivité d'origine en bénéficiant du financement public de l'enseignement supérieur ou de la recherche. Et cette communication de souligner que cette migration se fait largement au profit de quelques grandes métropoles anglophones.

Ainsi entre 1992 et 1996, le nombre de travailleurs hautement qualifiés admis à résider et travailler aux USA est passé de 123.000 à 177.000 par an, alors qu'il stagnait autour de 2.000 en France. Sous réserve d'inventaire, la migration croissante et asymétrique des étudiants/diplômés de l'enseignement supérieur est peut-être la bonne raison de penser que le financement public de l'enseignement supérieur est aujourd'hui source de problèmes.

¹ Voir à ce sujet les derniers accords dits de la St Boniface, lesquels font dépendre la croissance des dotations "enseignement" des Communautés du rendement localisé de l'IPP (clef 80,20 % pour Bruxelles).

5. Que faire ?

Les différents facteurs évoqués ci-dessus constituent selon nous une raison suffisante d'explorer les alternatives possibles et souhaitables au mode de financement actuel. Le scénario du pire serait de ne rien faire. Se multiplieraient, dans ce cas, les situations de privatisation "en désordre", par relèvement des droits d'inscription directement décidé par des institutions diversement dotées (en prestige, fortune...), par recours variable au parrainage...

Un scénario plus favorable serait l'instauration d'un financement public à l'échelle de l'UE lui-même assuré par un impôt progressif sur le revenu payé par tous les citoyens adultes de l'Union. On retrouverait alors en quelque sorte la logique du prêt implicite qui se rembourse par l'impôt telle qu'elle a longtemps prévalu au sein de chacun des états membres.

Mais imaginons un instant qu'une telle alternative ne voie pas le jour, qu'au nom de la subsidiarité, on s'accroche à l'idée du financement de l'enseignement prérogative des états membres, que la pression du côté des budgets de santé et des pensions tue dans l'œuf toute velléité de refinancement public -- même par l'UE -- de l'enseignement supérieur. Il nous paraîtrait alors logique, pertinent et raisonnable d'envisager le recours à un système de prêts-étudiants généralisé.

Il s'agirait de relever les droits d'inscription -- en les portant à un niveau de 4000 à 6000 €/an pour fixer les idées -- mais en offrant voire en imposant aussitôt que ces montants soient commués en prêt remboursable au terme des études. L'enjeu est d'éviter la situation où un individu ayant fait la démonstration d'un potentiel de réussite académique se voit barré l'accès aux études du seul fait d'un manque de liquidités financières (absence de ressources familiales...).

Un tel système de prêts ne pourrait être laissé entièrement aux mains du secteur privé. Les économistes s'accordent à reconnaître un échec du marché en matière d'investissement dans le capital humain. L'impossibilité pour l'étudiant d'hypothéquer son capital humain (ses diplômes, ses connaissances...) entraîne le refus de prêt ou des taux d'intérêt dissuasifs. Il importerait donc que les pouvoirs publics établissent des structures de prêt ad hoc (fondations...) ou recourent à des organismes financiers ayant pour vocation de pallier les défaillances du secteur privé (ex : la Banque Européenne d'Investissement).

Le remboursement du prêt interviendrait au terme des études, telle une mensualité sur un prêt hypothécaire, idéalement tel un montant X au-delà d'un revenu de Y € par tranche de 1000 € empruntés. Le revenu Y à partir duquel interviendrait le paiement devrait logiquement correspondre au revenu moyen d'un individu n'ayant pas fait d'études supérieures. Quant au montant X, il devrait être fixé de manière à assurer l'équilibre financier du système, compte tenu notamment d'une probabilité non nulle de défaillance (décès, chômage...). La minimisation de ce risque ainsi que celui des coûts administratifs de suivi des individus impliquerait de faire fonctionner le système à l'échelle la plus large possible, correspondant à l'aire de mobilité la plus probable des professionnels diplômés : l'UE dans le cas d'espèce.

Reste un point à nos yeux fort important. Celui de la gestion intelligente du risque de non-réussite des études entamées. L'observation empirique rejoint sur ce point le raisonnement logique. Les pays qui pratiquent le prêt étudiant à large échelle fonctionnent généralement avec un système de sélection à l'entrée de leur enseignement supérieur (dossiers de candidature, tests standardisés et entretiens d'admission). La question du prêt n'intervient qu'une fois la lettre d'admission en poche. Et ce sésame est généralement synonyme d'accès quasi certain au diplôme et donc aux revenus majorés quelques années plus tard. Qu'est-ce à dire ?

Sans doute qu'il est à la fois irréaliste et non-souhaitable d'émettre des actifs financiers (les prêts) tant que l'on n'a pas tenté de répondre sérieusement à la question des chances de réussite académique (celle de la concrétisation du capital humain devant assurer le remboursement du prêt). La formule du prêt étudiant serait donc incompatible avec la sélection progressive des étudiants par essais, erreurs et réorientations successives, telle qu'elle se pratique massivement en Communauté française notamment.

Vincent Vandenberghe est professeur d'économie à l'UCL et chercheur à l'IRES (UCL) et au GIRSEF (UCL).

Vincent Vandenberghe

Référence

Van Parijs, Ph. (2001), Le rez-de-chaussée du monde. Sur les implications socio-économiques de la mondialisation linguistique, in: Delcourt, J. & de Woot, Ph. (Eds), *Les défis de la Globalisation. Babel ou Pentecôte*, UCL, Presses Universitaires de Louvain, Louvain-la-Neuve, Belgique.

Le point de vue d'un philosophe

Est-il juste que l'Université soit gratuite ? D'un côté, bien sûr que oui. De l'autre, bien sûr que non. J'explique ces deux réponses. Puis je les réconcilie. Enfin, je réponds à quelques objections.

1. Gratuité ? Bien sûr que oui !

Partons d'une conception de la justice sociale comme égalité des chances - que dans divers variantes nous partageons tous. Entre des personnes issues de milieux familiaux plus ou moins aisés, il y a manifestement d'énormes inégalités de chances face à la vie. Faire payer l'Université plus que de manière symbolique, même en facilitant les prêts, ce serait inévitablement dissuader d'y venir des personnes d'origine plus modeste, pour qui des études supérieures, même gratuites, constituent déjà un investissement plus pesant et plus risqué. Comme l'accès à l'université affecte le succès économique ultérieur, la reproduction des inégalités sociales de génération en génération s'en trouverait favorisée.

On peut bien entendu imaginer un système de gratuité sélective, ou de bourses substantielles modulées selon le revenu familial. Mais comparé à la gratuité, un tel système présente trois désavantages qui, conjointement, sont décisifs. D'abord, la difficulté administrative de le mettre en oeuvre ne cesse de s'amplifier, en fonction de la complexité croissante des relations qu'entretiennent avec leurs familles - de moins en moins classiques, de plus en plus divisées, recomposées, etc. - les enfants en âge d'aller à l'Université. Ensuite toute sélectivité ciblée sur les "pauvres" entraîne une forme plus ou moins humiliante de stigmatisation, avec ce que cela peut impliquer d'hésitation à faire valoir ses droits. Enfin, un ciblage sur les bas revenus renforce l'effet de piège associé à l'ensemble de notre système de revenus de remplacement : retrouver un emploi ne signifiera pas seulement perdre l'indemnité de chômage, mais aussi devoir se mettre à payer l'université de ses enfants.

Par conséquent, à condition de disposer d'un système d'impôt sur le revenu suffisamment performant, mieux vaut offrir l'université gratuitement à tous les ménages - comme la scolarité primaire et secondaire, les soins de santé, les allocations familiales -, non parce que c'est mieux pour les riches (dont les impôts financent de toutes façons les prestations dont ils bénéficient), mais parce que c'est mieux pour les pauvres.

2. Gratuité ? Bien sûr que non !

Partons à nouveau d'une conception de la justice sociale comme égalité des chances. De par leur équipement génétique, certains sont plus costauds que d'autres, d'autres plus rapides, d'autres encore plus beaux ou plus malins. Cet équipement initial, l'environnement familial en facilite, à des degrés divers, le développement. En outre, nous recevons tous de la société un cadeau supplémentaire, sous la forme d'un enseignement obligatoire jusqu'à un certain âge. Dans le meilleur des cas, ce cadeau est égal pour chacun quant à son coût. Mais il est très inégal dans ses effets, l'équipement initial, joint à l'environnement familial, permettant à certains de profiter bien plus que d'autres de cet enseignement, de transformer ce cadeau bien plus efficacement en avantages ultérieurs. Loin donc de corriger les inégalités initiales, ce cadeau, même lorsqu'il est égal, a tendance à les amplifier.

... *Le point de vue d'un philosophe*

Mais il y a plus grave. A ceux qui sont déjà avantagés par leurs talents initiaux et ce que leur environnement familial et scolaire en a fait, la société a le culot de dire : “Nous vous donnons en outre un gros cadeau supplémentaire sous la forme d’une formation supérieure gratuite ou presque, et même une formation d’autant plus longue et plus coûteuse que vous êtes plus doués.” Du point de vue de l’égalité des chances, la gratuité de l’enseignement supérieur est dès lors bien loin d’être une évidence. C’est un scandale. “A celui qui a, tu donneras encore !”²

3. Réconciliation

Peut-on réconcilier ces deux intuitions en apparences contradictoires ? Pas trop difficilement. C’est en fait ce que réalise pour l’essentiel le système auquel nous sommes accoutumés : un enseignement supérieur essentiellement gratuit quant à son coût explicite, mais avec une récupération différée non ciblée, sous la forme d’une taxation progressive du revenu des personnes physiques. Pour quelques-uns, cela signifie payer moins que ce que leur formation supérieure a coûté, mais pour la plupart cela signifie payer sensiblement plus, le tout organisé sur le mode le plus simple qui soit, en l’occurrence un “pay-as-you-go” qui utilise les impôts des étudiants d’hier pour payer les études de ceux d’aujourd’hui.

A cette apologie non déguisée du statu quo, on peut faire au moins quatre objections. Aucune d’elles ne tient la route. Mais la réponse à la quatrième révélera que ce n’est tout de même pas tout à fait le statu quo que je défends.

4. Objections et réponses

Objection 1 : Grossière justice.

Le système actuel taxe indifféremment ceux qui doivent leur revenu élevé à des études payées par la collectivité et ceux qui le doivent à d’autres raisons. N’est-ce pas là une manière très approximative - et facilement améliorable par l’introduction d’une taxe au diplôme (“graduate tax”) - de réaliser un financement juste des études ?

Réponse. C’est inévitablement approximatif, mais nullement améliorable par un meilleur ciblage du financement. Tenter de repérer la part de revenu que chacun doit à ses études supérieures, c’est, du point de vue de la recherche de la justice, faire preuve d’un souci de précision bien mal placé. En effet, le revenu que le marché nous attribue est certes fonction des efforts consentis, mais sur la toile de fond d’un ensemble vaste et complexe de dons, d’opportunités, de chances qui nous ont été attribués de manière très inégale et éthiquement arbitraire : talents et études prisés par le marché, coup de bol dans la recherche d’un emploi ou l’achat d’un immeuble, relations utiles et collaborations fécondes. S’il y a de bonnes raisons d’imposer les revenus d’une manière prévisible de manière à assurer (autant que possible) que le revenu obtenu vaudra pour chacun l’effort investi pour l’obtenir, il n’y en a en revanche aucune pour essayer de retracer ce que le revenu doit aux études supérieures pour n’imposer, par une “graduate tax”, que cette part, ou pour l’imposer plus que le reste.³

² “L’effet Matthieu” dont il s’agit ici est bien plus général et fondamental que celui qui est parfois invoqué pour critiquer le caractère anti-redistributif de certaines prestations sociales plus que proportionnellement consommées par les riches (voir Deleeck et al. 1983). En effet, qu’ils soient d’origine riche ou pauvre, c’est à ceux qui ont la chance d’être plus doués que les autres que ce gros cadeau supplémentaire est fait.

³ La conception de la justice qui sous-tend cet argument, comme l’ensemble de ce texte du reste, est développée dans Van Parijs (1995 : chap. 4) et discutée dans Reeve & Williams eds (2003).

**Objection 2 :
Orientation déficiente.**

Ce n'est pas parce que l'on se préoccupe de justice qu'on peut se permettre d'ignorer l'efficacité. Toute conception raisonnable de la justice intègre l'efficacité, typiquement en infléchissant l'égalité stricte dans le sens d'un maximum soutenable. A quoi bon égaliser les chances si c'est pour donner à ceux qui ont le moins de facilités des possibilités moindres qu'avec une distribution plus inégalitaire ? Or, l'efficacité passe notamment par une allocation efficiente des ressources rares qu'il s'agit d'affecter à l'enseignement supérieur. En faisant payer aux bénéficiaires le vrai coût de leur formation, on se protège contre de graves gaspillages de ressources dans des formations qui sont loin de valoir ce qu'elles coûtent mais n'en rencontrent pas moins un franc succès du fait de leur gratuité.

Réponse. La gratuité n'implique pas le droit d'étudier n'importe quoi. Un usage intelligent des ressources rares disponibles exige une régulation de l'offre des formations. Mais la meilleure régulation, dans ce cas, ne passe pas par la vérité des prix et la souveraineté du consommateur. D'abord, en raison de l'importance des effets externes positifs produits par l'enseignement supérieur, tant spécifiques (liés au contenu particulier des compétences professionnelles acquises) que généraux (liés à l'expérience que constitue la participation à une communauté universitaire pour l'élite intellectuelle d'une société). Ensuite, en raison de la grande incertitude sur les besoins futurs de compétences, mieux maîtrisables par les gestionnaires du système éducatif que par des étudiants de 18 ans. La gratuité est donc naturellement combinable avec un *numerus clausus* explicite ou implicite, global et/ou spécifique à chaque orientation.

**Objection 3 :
Motivation médiocre**

L'efficacité n'exige pas seulement que les étudiants s'engagent en nombres suffisants dans les orientations socialement utiles, mais aussi qu'ils fassent bon usage de la possibilité qui leur est ainsi donnée. Or, ne peut-on pas supposer que plus les étudiants payeront pour leurs études, plus ils seront à la fois motivés à étudier avec zèle et exigeants à l'égard de leurs enseignants, eux-mêmes désormais soucieux de ne pas perdre la clientèle à la source de leurs revenus ?

Réponse. Il importe d'abord de garder à l'esprit qu'une bonne part du coût des études consiste dans le coût d'opportunité que constitue le renoncement à une activité lucrative. Il y a dès lors même en cas de "gratuité" une motivation financière non négligeable, dans le chef des étudiants, à ne pas perdre leur temps et à exiger de leurs enseignants qu'ils ne le leur fassent pas perdre. En outre, dans un système de concurrence implicite comme le nôtre, où la subsidiation de chaque institution dépend fortement de la proportion des étudiants qu'elle parvient à attirer, les enseignants ont la même incitation financière à se préoccuper de la satisfaction de leurs "clients" que si le montant provenant aujourd'hui des subsides avait à être payé par les étudiants. Certes, l'accroissement du coût supporté par les étudiants et la visibilisation de la dépendance financière des institutions par rapport à la confiance des étudiants peuvent renforcer la souveraineté effective de l'étudiant-consommateur et la réceptivité de l'université et de ses employés à ses désirs. Mais serait-ce une bonne chose ? Qu'il s'agisse d'enfants, d'adolescents ou de jeunes adultes, une relation pédagogique efficace semble aussi devoir être une relation d'autorité, qui s'accommode mal d'un couplage trop patent avec un rapport mercantile. En outre, une soumission trop directe aux exigences de l'étudiant actuel peut handicaper gravement l'efficacité de long terme du système, qui exige à la fois de laisser place à une recherche sans retombée directe sur l'enseignement actuel et d'enseigner aux étudiants ce qu'il est important qu'ils apprennent, plutôt que ce que l'air du temps leur fait souhaiter d'apprendre.

Objection 4 :
Récupération problématique

Tout cela va très bien tant que la société récupère effectivement, de préférence avec un bon rendement moyen, ce qu'elle a investi dans ceux dont elle finance l'enseignement supérieur. Bien sûr, il faut éviter qu'une taxation excessive ou maladroite ne dissuade les personnes formées aux frais de la société d'utiliser effectivement la compétence acquise, de manière suffisamment prolongée et suffisamment intensive. Mais tant que la mobilité transnationale des personnes hautement qualifiées est limitée, la marge de manoeuvre ne manque pas. Il n'en va pas nécessairement de même si cette mobilité s'accroît (ne fût-ce qu'en raison de la diffusion de l'anglais comme lingua franca) ou si on se met à décentraliser la souveraineté fiscale à un niveau sub-national (ce qu'on a commencé à faire en Belgique, heureusement de manière limitée). Rien n'exclut alors que ce qu'on pourra durablement récupérer par l'impôt soit non seulement bien inférieur au bénéfice dérivé de ces "dons" multiformes dont jouissent les titulaires d'emplois hautement qualifiés, mais même au coût effectif de leurs études pour la société.

Réponse. Face à cette difficulté, on peut d'abord argumenter que la concurrence fiscale est plus une affaire de rhétorique politique que de contrainte économique, et que les Etats dont la pression fiscale se situe au dessus de la moyenne européenne doivent cesser de s'en sentir complexés et forcés de réduire leurs taux, accroissant ainsi la pression sur tous les autres. On peut ensuite explorer le recours à des modes de financement par les bénéficiaires moins vulnérables à la mobilité transnationale que l'impôt sur le revenu : une fiscalité européenne par exemple, voire - ce serait, dans le cadre de ce débat, une concession majeure - la substitution partielle de prêts personnels aux subventions. Mais le plus efficace est peut-être encore de préserver et de développer, parmi les personnes qui ont la chance de pouvoir bénéficier de l'enseignement supérieur de leur pays, un sentiment de gratitude et une attitude de loyauté à l'égard de cette entité collective qui leur a offert ce privilège. Il se peut que les hasards de leurs trajectoires professionnelles et personnelles les amènent à passer une partie non négligeable de leur existence à l'étranger, mais ils doivent se sentir à juste titre coupables si cet exit est motivé par le désir de trouver ailleurs un climat fiscal plus favorable, heureux et fier au contraire si ce séjour peut bénéficier in fine à la collectivité à laquelle ils doivent tant. Dans cette perspective, tout ce qui contribue à transformer la relation de nos étudiants aux institutions d'enseignement et à la communauté politique dont elles relèvent en une relation purement mercantile, loin d'apporter une solution au problème, ne fera que l'aiguïser.

Philippe Van Parijs est professeur à l'UCL, Chaire Hoover d'éthique économique et sociale.

Philippe Van Parijs

Références

Deleeck, H., Huybrechts, J. & Cantillon, B. *Het Matteuseffect. De ongelijke verdeling van de sociale overheidsuitgaven in België*, Kluwer, Antwerpen, 1983.

Reever, Andrew & Williams, Andrew eds. *Real Libertarianism Assessed. Political Theory after Van Parijs*. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2003.

Van Parijs, P. *Real Freedom for All. What (if Anything) Can Justify Capitalism ?*. Oxford : Oxford University Press, 1995 (paperback 1997).

Directeur de la publication :

Vincent Bodart

Rédactrice en chef :

Muriel Dejemeppe

Comité de rédaction : *Paul Belleflamme,*

Vincent Bodart, Raouf Boucekkine,

Isabelle Cassiers, Muriel Dejemeppe,

Jean Hindriks, Vincent Vandenberghe,

Vincent Vannetelbosch

Secrétariat : *Anne Davister,*

Yolande de Ryckel

Graphiste : *Dominos*

Regards Économiques a le soutien financier de la Fondation Louvain.

Regards Économiques

IRES-UCL

Place Montesquieu, 3

B1348 Louvain-la-Neuve

site Web: <http://regards.ires.ucl.ac.be>

mail: regards@ires.ucl.ac.be

tél. 010/47 41 46 ou 010/47 34 26

