

Mobilité étudiante en Europe : une idée qui mérite mieux que des quotas

Face à la mobilité étudiante envahissante une alternative aux quotas existe, plus efficace et équitable à la fois. Elle n'implique ni le recours à l'impôt européen ni l'augmentation du coût privé des études. Plus simplement il s'agit de transformer le rôle des pouvoirs publics de financeur des établissements d'enseignement situés sur leur territoire en financeur des étudiants résidents de ce territoire, en même temps que garant de la qualité des études.

Marcel Gérard¹

Vincent Vandenberghe²

L'intégration européenne engendre une mobilité asymétrique des étudiants et des diplômés. Elaborant sur le cas emblématique des (très) nombreux étudiants français inscrits dans l'enseignement supérieur paramédical en Communauté française, ce texte pose la question du caractère soutenable du modèle actuel de financement public de l'enseignement supérieur en Communauté française et ailleurs en Europe, et tout particulièrement celle du financement des étudiants transfrontaliers. Si la présence de quelques étudiants en provenance de l'étranger est sans conséquences et comporte peu d'enjeux, leur afflux fait apparaître des stratégies protectionnistes, telles que des quotas. Quoique compréhensibles du point de vue des pouvoirs publics locaux, c'est-à-dire nationaux, régionaux ou communautaires, ces stratégies ne sont pas optimales. Elles peuvent conduire à une réduction de la mobilité intra-européenne et des bénéfices que l'on en attend.

Le message central de ce texte, qui relaye des idées déjà développées dans Gérard (2006, 2006a) et formalisées dans Gérard (2007), est que des alternatives aux quotas existent, et qu'elles sont vraisemblablement plus efficaces et plus équitables. Elles n'impliquent ni le recours à un financement par l'impôt européen ni une augmentation de la contribution privée au coût des études. Plus simplement, il s'agit de réorienter les budgets publics actuellement consacrés à l'enseignement supérieur : plutôt que de financer les *institutions* d'enseignement supérieur situées sur leur territoire, les pouvoirs publics devraient financer les frais d'études de *leurs ressortissants* via des *chèques-études*. Ces derniers permettraient de couvrir

¹ Dans le cadre des projets PAI 5/26 et 6/09 financés par la Politique Scientifique fédérale belge, Marcel Gérard développe notamment des recherches sur le financement de l'enseignement supérieur transfrontalier.

² Vincent Vandenberghe, spécialiste du capital humain, a mené ces dernières années de nombreux travaux sur la réforme du financement de l'enseignement supérieur en Europe.

les frais d'études réels réclamés par les institutions nationales ou étrangères agréées, à concurrence d'un montant maximum déterminé par les pouvoirs publics émetteurs.

1. L'étudiant étranger, un passager clandestin

La tendance est au développement de la mobilité entre pays ou régions, durant et après les études. La mobilité étudiante est encouragée par les traités européens ainsi que, pour ce qui concerne les études supérieures, par la déclaration de Bologne (voir encadré). Certes les flux sont plus faibles que ceux observés en Amérique du Nord. Mais les statistiques de l'UNESCO (2007) suggèrent qu'entre 2000 et 2004 le nombre d'étudiants étrangers ressortissants de l'UE dans l'enseignement supérieur des principaux pays de l'UE³ a augmenté de 18 %. Dans les universités de la Communauté française, entre 1987-88 et 2004-05, ce nombre aurait augmenté de plus de 95 %⁴ (Cref, 2006). En soi, tout ceci est probablement de bonne augure pour le capital humain et l'intégration européenne.

ENCADRÉ

La déclaration de Bologne en bref

La déclaration de Bologne, signée le 19 juin 1999 par les ministres de l'éducation de 29 pays européens, vise l'harmonisation de la structure des diplômes et des programmes de l'enseignement supérieur, le contrôle de leur qualité et la mobilité accrue des étudiants et du personnel. Sa mise en œuvre est en train de s'achever dans chacun des Etats Membres de l'Union européenne. Le processus de Bologne peut se caractériser comme suit :

- Adoption d'un système de crédits (les ECTS) comme moyen d'élaboration de programmes, synonymes de plus grande lisibilité, et donc de plus grande reconnaissance des acquis en cas de mobilité.
- Nomenclature harmonisée des diplômes autour de trois grades : le "3-5-8" pour bachelier, master et doctorat.
- Mise en place d'agences de certification de la qualité de ces crédits et diplômes.
- Elargissement du champ de la mobilité.

En termes économiques, même s'il s'agit pour une bonne partie d'intentions dont la concrétisation reste à vérifier, un double objectif s'esquisse i) d'homogénéisation du "bien" enseignement supérieur à l'échelle de l'Europe et ii) de plus grande information ou transparence quant à sa qualité. Ce double objectif participe d'une volonté générale d'augmentation de la mobilité des étudiants et des enseignants dans le but de faire émerger un véritable espace européen de l'enseignement supérieur.

L'économiste note toutefois que ces développements interviennent dans un contexte institutionnel où rien n'est prévu pour financer les étudiants mobiles. En outre, les principes à la base de la construction européenne interdisent toute forme de discrimination selon la nationalité, notamment par les prix. L'étudiant étranger mobile, ressortissant de l'Union européenne – le seul visé dans cet article – doit donc être admis et traité de la même manière que tout ressortissant du pays ou de la juridiction d'accueil. Enfin, en pratique, la mobilité est souvent asymétrique : les flux d'étudiants entrants et sortants ne s'équilibrent pas.

³ Autriche, Belgique, Finlande, France, Allemagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Espagne, Suède, Royaume-Uni.

⁴ Ce chiffre pourrait en partie refléter le processus d'élargissement de l'Union.

**... L'étudiant étranger,
un passager clandestin**

Pour l'économiste, il y a là un problème de *passager clandestin*⁵. L'observation rapportée ci-dessous illustre bien ce phénomène, elle se passe dans une école supérieure paramédicale de la Communauté française de Belgique. Un professeur se trouve face à un auditoire dont une large majorité est de nationalité française; il apprend bien vite que ces étudiants viennent en Belgique car ils n'ont pas été suffisamment bien classés en France pour entrer dans le quota d'étudiants admis à suivre cette formation dans leur pays ...et que, pour les stages pratiques, ils retourneront en France car s'il n'y a volontairement pas assez de places pour rencontrer la demande académique en France, il n'y en a pas assez en Belgique pour rencontrer les besoins en stages que cet afflux d'étudiants suscite. Dans quatre ans, la France récupérera une main-d'œuvre au capital humain enrichi, et cet enrichissement n'aura rien coûté au budget de l'Hexagone.

Dans cet exemple, la France s'enrichit, et le coût de cet enrichissement est supporté par son voisin. Comprenons bien le coût pour la Communauté française : à budget inchangé de l'enseignement supérieur, une partie des ressources sont gaspillées, puisque le gain qu'elles vont entraîner pour les bénéficiaires de la formation sera tout bénéfice pour l'étranger. Se pose dès lors la question : le contribuable belge francophone⁶ doit-il payer le capital humain de citoyens qui iront s'établir en France ou ailleurs, contribuant à la prospérité de ces pays, notamment en y payant l'impôt ? Ajoutons que l'argument pourrait s'appliquer à nombre d'autres pays que la France. L'analyse des données publiées par l'OCDE (2006) montre que de nombreux ressortissants allemands s'inscrivent en Autriche, que beaucoup de Grecs fréquentent des institutions italiennes, que la plupart des pays d'Europe continentale exportent leurs ressortissants vers les universités anglaises... sans que des flux similaires ne s'observent en sens inverse.

**2. Les quotas :
une réponse qui limite la
mobilité et empêche
l'exploitation des
"avantages comparatifs"**

A la marge, de tels parcours de passagers clandestins sont sans effets réels sur les grands équilibres financiers. Qu'en est-il cependant lorsque l'on s'écarte de la marge dans un nombre croissant de cas comme le suggèrent les chiffres de l'UNESCO (2007) ? La Communauté française peut-elle continuer à assurer la quasi-gratuité de l'accès à l'enseignement supérieur alors qu'elle est importatrice d'étudiants non-ressortissants de l'ensemble Wallonie-Bruxelles à hauteur de dix pour cent de ses effectifs⁷ ?

Dans une telle situation, on peut prédire l'émergence de stratégies unilatérales visant soit à limiter le nombre global d'étudiants, soit à réduire le nombre de ceux en provenance de l'étranger. Un exemple concret nous est fourni par les décisions récentes de la Ministre de l'Enseignement Supérieur de la Communauté française de limiter dans certaines filières médicales et paramédicales la part d'étudiants non-résidents à 30 pour cent du nombre total d'étudiants.

Un autre exemple nous est apporté par l'Autriche. Ce pays a connu deux philosophies, d'une part exiger des titulaires de diplômes obtenus dans les autres Etats membres (en fait, essentiellement en Allemagne) qu'ils fournissent la preuve

⁵ Un passager clandestin est un utilisateur d'un bien, d'un service ou d'une ressource, qui ne paie pas le "juste" prix de son utilisation. Le problème du passager clandestin survient lorsque l'existence de passagers clandestins entraîne la sous-production d'un bien public, la surconsommation d'un bien commun ou la surexploitation d'une ressource naturelle.

⁶ Suite aux derniers accords de refinancement, la dotation de la Communauté française en provenance du fédéral sera très prochainement totalement indexée sur le rendement de l'impôt des personnes physiques en Wallonie et à Bruxelles. Dans le cas de Bruxelles s'applique une pondération de 80 % reflétant le poids présumé des francophones dans la région.

⁷ Ce chiffre de 10 % correspond à la part des étudiants universitaires de 1ère génération dont le domicile n'est ni Bruxelles, ni la Région wallonne.

... Les quotas...

qu'ils peuvent accéder au même cursus universitaire dans l'Etat membre qui leur a délivré le diplôme, alors que l'Autriche donne libre accès aux études universitaires à tous ses diplômés d'écoles secondaires⁸, d'autre part déterminer des quotas de places réservées prioritairement à ses nationaux.

Quoique parfaitement logiques du point de vue des pouvoirs publics locaux concernés, ces stratégies sont susceptibles de freiner la mobilité au sein de l'Union européenne et d'y ralentir l'accumulation de capital humain; c'est tout l'opposé des objectifs de la déclaration de Bologne.

Ces réponses protectionnistes entravent aussi la constitution, par spécialité, de véritables pôles européens de l'enseignement supérieur, recrutant largement au-delà des frontières régionales et nationales. De facto, l'instauration de quotas prive Bruxelles et la Wallonie des gisements d'emplois de qualité que la constitution de ces pôles autoriserait. Nous n'avons pas de pétrole, nous n'avons presque plus d'usines, mais l'afflux de la jeunesse européenne vers nos Universités et Hautes Ecoles suggère que nous avons peut-être un "avantage comparatif" au niveau des industries de l'humain et de la connaissance : l'enseignement et la recherche⁹.

L'argument est plus générique et moins opportuniste qu'il n'y paraît : c'est l'Europe dans son ensemble qui a à gagner à concentrer jusqu'à un certain point¹⁰ les activités d'enseignement supérieur là où existent une offre de qualité et une capacité d'expansion avérées. Mais, encore une fois, le mode de financement public actuel, exclusivement local, par les pays, les régions ou les communautés, et la multiplication des reflexes "protectionnistes", sous la forme de quotas ou autres, rendent cette perspective illusoire.

3. Le principe de non-discrimination entre ressortissants de l'Union européenne

Si la Communauté française de Belgique et l'Autriche ont décidé de recourir à des quotas, c'est essentiellement parce que réclamer des prix différents aux résidents et aux non-résidents de la juridiction, mais ressortissants de l'Union européenne, est contraire aux traités instituant celle-ci; la preuve en est que cette différenciation est pratiquée à l'égard d'étudiants non-ressortissants de l'Union (Del Rey, 2001).

En cela, la marge de manœuvre de nos gouvernements est plus faible que celle, par exemple, des Etats américains ou des Provinces canadiennes.

Au niveau de l'enseignement supérieur public, par lequel nous entendons un enseignement essentiellement à charge des finances publiques de l'Etat ou de la Province, indépendamment du caractère privé ou public des pouvoirs organisateurs d'institutions particulières, les Etats-Unis et le Canada résolvent le problème qui est le nôtre par une discrimination par les prix : un minerval différencié, moindre pour les résidents de l'Etat ou de la Province. Ainsi Robert Gary-Bobo et Alain Trannoy (2006) citent le cas de la State University of New York à Buffalo où le minerval dû par les étudiants originaires de l'Etat se monte à 4.400 dollars US et celui réclamé des étudiants originaires d'autres Etats, à 10.800 dollars. En

⁸ Site web du Journal de droit européen (Par Rute Vicente, mardi 14 février 2006 à 10:40)

⁹ On y ajoutera sans doute le secteur de la santé où notre pays jouit semble-t-il d'une réputation mondiale et dispose d'une certaine capacité d'attraction.

¹⁰ Une situation d'extrême spécialisation pourrait conduire à une diminution de la diversité de l'offre accessible aux individus les moins mobiles. Ce scénario reste cependant fort éloigné de la situation actuelle plutôt synonyme de duplication des offres sur des territoires restreints. En outre, l'argument fait fi d'un certain nombre de freins naturels à la concentration/spécialisation. Les études médicales, par exemple, ne pourraient réalistement se concentrer en quelques points de l'UE étant donné l'impératif d'accès aux populations de malades, soit la proximité des grandes villes.

... Le principe de non-discrimination

modulant ainsi l'accès des non-résidents de la juridiction à leurs institutions d'enseignement, par un différentiel de prix, les Etats américains et les Provinces canadiennes qui produisent le capital humain, forcent les autres juridictions à prendre leur part des dépenses d'enseignement.

Pareille solution est impossible au sein de l'Union européenne et on peut questionner sur la même base, la pratique des quotas. A défaut de pouvoir différencier les prix et compte tenu de ce qui a été dit plus haut de la pratique des quotas, que peut-on suggérer ?

4. Mieux que les quotas : des chèques-études financés par la juridiction d'origine

Le problème examiné ici provient du fait que les étudiants ressortissants de l'Union européenne, mais non-résidents de la juridiction où ils étudient, ne contribuent pas ou contribuent trop peu au financement de leurs études. En d'autres mots, la charge financière des études repose quasi exclusivement sur la *juridiction de production* du capital humain et insuffisamment sur la *juridiction d'origine* de ces étudiants, qui est encore largement la juridiction qui bénéficiera de ce capital humain, ou *juridiction de destination*.

Une solution consisterait dès lors à *substituer au principe de financement par la juridiction de production du capital humain, celui de financement par la juridiction d'origine des étudiants*, sachant que cette solution ne serait d'application que pour les ressortissants de l'Union européenne ou d'une Aire Bologne. *Cette mutation transforme le rôle des pouvoirs publics, de financeur des institutions d'enseignement localisées sur leur territoire, en financeur des étudiants résidents de ce territoire, en même temps que de régulateur de la qualité de l'offre.*

Dans cette perspective, le gouvernement de la juridiction, par exemple la Communauté française de Belgique, attribuerait à ses résidents entamant des études – par résidents d'une juridiction, on entend des personnes liées à son territoire depuis un certain temps et qui, par exemple, y sont électeurs au niveau communal ou pourraient l'être – un chèque-études annuel (dans le jargon économique on dit souvent un "voucher") avec lequel ils "achèteraient" des études dans une institution située dans ou en dehors du territoire de la juridiction, mais agréée par elle.

Un réseau d'accords bi- ou multilatéraux, voire une directive européenne, assiérait ce système, notamment en instaurant un système de reconnaissance réciproque de la qualité des institutions.

Pour fixer les idées, ce chèque-études pourrait s'élever, au minimum, au budget par étudiant accordé actuellement par la Communauté française de Belgique dans la discipline et le niveau d'études concernés, augmenté du minerval correspondant. En d'autres mots, l'étudiant local qui étudie localement verrait son sort inchangé voire amélioré. Le tableau 1 ci-après donne une indication de ce que pourrait être la valeur des chèques (non-compris le montant du minerval et éventuellement une allocation pour couvrir les frais de matériel, transport, logement et nourriture) sur base de la structure actuelle des coûts en Communauté française. Ainsi un étudiant optant pour une formation économique de type court dans une haute école ou l'équivalent étranger recevrait 4.665 €. Celui entamant la troisième année du baccalauréat en médecine recevrait 16.700 €.

Ces chiffres sont indicatifs; en cas de mise en pratique du système discuté par la voie d'accords bilatéraux, les règles déterminant leur montant seraient déterminées par l'accord.

Ce chèque-études pourrait être utilisé dans toute institution d'enseignement reconnue par la Communauté française située ou non sur son territoire. En dehors de son territoire, il pourrait s'agir d'institutions reconnues par les juridictions par-

**... Mieux que les quotas :
des chèques-études financés
par la juridiction d'origine**

tenaires ou bénéficiant de labels internationaux bien établis – par exemple le label “Equis” pour les écoles de gestion. Notons que la Suisse pratique déjà un système qui s’inscrit dans cette ligne pour les étudiants résidents d’un canton qui étudie dans un autre¹¹, et que la Norvège et les Pays-Bas¹² sont dans cette ligne pour leurs résidents étudiant à l’étranger.

Notons que, selon nos informations, une récente modification des valeurs de ces chèques par les autorités norvégiennes a limité le nombre de pays accessibles aux étudiants norvégiens désireux de mener des études supérieures à l’étranger.

Tableau 1 : Estimation du montant du chèque-études (montants annuels en euros)

Estimation selon le type d’études au départ de la Communauté française, sur base des valeurs 2005-06 pour la composante variable du financement; pondération selon les orientations/groupes définis par les lois de financement.

Enseignement universitaire	
Année de Bac ou Maîtrise en philosophie; théologie; langues et lettres; histoire et archéologie; art de bâtir et urbanisme; information et communication; sciences politiques et sociales; sciences juridiques; criminologie; sciences économiques et de gestion; sciences psychologiques et de l’éducation	5.597
1ère ou 2ème année de Bac en sciences médicales; sciences vétérinaires; sciences dentaires; sciences agronomiques et ingénierie biologique; sciences de l’ingénieur; année de Bac ou Maîtrise en art ou sciences de l’art	11.195
3ème Bac ou année de Maîtrise en sciences médicales; sciences vétérinaires; sciences dentaires, sciences; sciences agronomiques et ingénierie biologique; sciences de l’ingénieur	16.792
Enseignement supérieur non-universitaire	
Economie type-court	4.665
Economie type-long, technique type-court	5.132
Agronomie type-court, études sociales	5.365
Arts appliqués (ingénieur industriel...)	5.598
Traducteurs-interprètes	6.765
Paramédical	6.998

Sources

- Annuaire Statistique de l’enseignement (2005-06), Site web de l’ETNIC
 - Décret définissant l’enseignement supérieur, favorisant son intégration dans l’espace européen de l’enseignement supérieur et refinançant les universités D. 31-03-2004
 - Loi sur le financement et le contrôle des institutions universitaires L. 27-07-1971
 - Décret fixant l’organisation générale de l’enseignement supérieur en Hautes Ecoles D. 05-08-1995
 - Décret relatif au financement des Hautes Ecoles organisées ou subventionnées par la Communauté française D. 09-09-1996
 - Annuaire statistique du CREF. Année académique 2004-05
- Nos calculs.

¹¹ Le système suisse mérite réflexion : les études menées par un résident d’un canton dans une université d’un autre canton donnent lieu à un transfert financier entre cantons, ce qui crée, implicitement ou explicitement, des chèques-études. Quant aux étudiants des écoles fédérales, par exemple l’Ecole Polytechnique fédérale de Lausanne ou de Zurich, ils sont à charge de la Confédération. Actuellement, une demande des cantons est que les étudiants étrangers des universités suisses donnent lieu également à un financement par la Confédération.

¹² Principalement en garantissant la portabilité de l’aide financière importante qu’ils accordent aux étudiants.



5. Un instrument d'orientation efficace et juste

Nous pouvons maintenant tenter de relier la proposition émise ci-dessus à l'économie publique, version Musgrave et Musgrave (1980), en attribuant à la Communauté française de Belgique au moins deux des rôles reconnus par ces auteurs à un Etat moderne : assurer l'efficacité dans la fourniture des biens et services publics, et l'équité dans leur accès¹³.

5.1. Un instrument d'orientation efficace

Les chèques-études peuvent constituer pour les pouvoirs publics un instrument efficace d'orientation des étudiants, voire de planification de la formation du capital humain.

Ceci peut reposer sur la modulation du montant relatif des chèques-études attribués par les pouvoirs publics de la juridiction d'origine, et sur le nombre de ces chèques émis dans un champ d'études déterminé. L'efficacité de cet instrument provient notamment de sa portée transfrontalière. Expliquons-nous au moyen de deux exemples.

5.1.1. Un instrument d'orientation...

Si la Communauté française de Belgique estime qu'il y a trop peu d'aspirants professeurs de langue germanique, elle pourrait fixer le chèque-études des étudiants qui se forment à cette spécialisation à un niveau plus élevé que celui des autres étudiants en lettres; ce faisant les chèques jouent un rôle naturel de prix.

De manière plus générale, on sait que l'enseignement génère des effets externes ou "externalités", que les médecins, réviseurs d'entreprises, enseignants, non seulement accèdent à une rémunération plus importante du fait de leurs études, mais contribuent au bien-être de leurs semblables, par leur action professionnelle. Dès lors, des pouvoirs publics soucieux d'efficacité pourraient déterminer le montant des chèques de manière à ce que suffisamment de jeunes préfèrent la formation au travail immédiat et les moduler en vue d'orienter ces étudiants vers les domaines dont la société a davantage besoin. En cela, le chèque serait l'instrument d'une fonction que la théorie économique assigne de longue date aux pouvoirs publics en matière d'enseignement supérieur.

De même, les chèques permettraient de prendre en compte les bénéfices sociaux des formations qui ne sont pas reflétés dans leur rémunération. Alors que le médecin comme l'enseignant du secondaire – disons le professeur de mathématiques – ont, par leur pratique professionnelle, un effet positif sur la population, celui du médecin est sans doute davantage internalisé, reflété dans sa rémunération, que celui de l'enseignant. Dans cette perspective, il pourrait être efficace que le chèque des futurs bacheliers en mathématiques comporte un incitant à cette profession qui ne se retrouverait pas dans celui des futurs médecins.

Toujours dans une perspective d'efficacité, ce système permettrait d'inciter les jeunes à comprimer les coûts des études en les menant à un rythme soutenu. Le nombre total des chèques pourrait être égal à la durée théorique des études augmenté d'une ou deux années. En cela, le mécanisme permettrait de répliquer des règles existantes comme celle qui imposait de faire ses candidatures en 3 années maximum.

¹³ Précisons, en rapport à la théorie économique, que les chèques décrits ci-dessous, ne constituent pas l'unique forme de financement efficace et équitable de l'enseignement supérieur. Dans un univers sans contrainte, il est imaginable d'atteindre ce double objectif via un financement public européen par exemple ou l'instauration de droits d'inscription variables selon l'origine de l'étudiant. Mais la réalité juridique, institutionnelle et politique écarte de facto nombre de ces alternatives. Ainsi l'idée de financement européen fait face à l'hostilité des Etats membres à augmenter le budget de l'Union au-delà d'un (gros) pourcent du PIB. En outre, le principe de subsidiarité s'appliquant à l'enseignement limite le pouvoir d'intervention de la Commission. Rappelons que les mêmes traités limitent également l'usage du droit d'inscription différencié.

... Un instrument d'orientation efficace

5.1.2. ...de portée transfrontalière

Si la France estime devoir limiter le nombre d'étudiants en kinésithérapie, elle peut organiser un concours non d'entrée dans ses écoles de kinésithérapie, mais d'accès au chèque-études dans cette spécialisation. Seuls les lauréats de ce concours bénéficieront du dit chèque, qu'ils emploieront en France ou ailleurs; ceux qui ne bénéficieront pas du chèque et voudront étudier en Communauté française, devront alors acquitter un prix correspondant au coût réel des études d'une manière qui ne sera en rien discriminante au regard des traités européens, la portée de ceux-ci étant désormais limitée aux étudiants détenteurs de chèques. Pour la France, le mécanisme suggéré ici étend, pour ses résidents, l'application des quotas qu'elle décide, à l'ensemble du territoire de l'Union européenne, voire du territoire couvert par une aire géographique dite "de Bologne".

5.1.3 ...qui signale la qualité

Dans l'épave ci-dessus, le rôle des pouvoirs publics ne se limite pas à financer des chèques-études. Son fonctionnement nécessite qu'ils signalent ou accréditent la qualité des études, en tenant à jour et publiant une liste des institutions, sur et en dehors de leur territoire, où les chèques peuvent être utilisés.

Ce signalement et cette accréditation pourraient faire l'objet d'une coordination internationale : ainsi, les écoles supérieures européennes qui satisferaient à des critères déterminés, sanctionnés par exemple par une accréditation par un organisme clairement reconnu, public ou privé, se verraient automatiquement signalées dans toute l'Europe comme écoles où les chèques de telle discipline pourraient être utilisés.

Ce qui précède souligne le besoin d'une coordination internationale en matière d'enseignement supérieur, par exemple via une agence garante des procédures et veillant à la qualité sur le territoire commun des chèques. Ce dernier peut fort bien dépasser les limites géographiques de l'Union européenne, couvrir, par exemple, l'"Aire Bologne" et susciter des accords bilatéraux avec d'autres pays. Un organisme comme l'OCDE pourrait sans doute y contribuer (OCDE, 2005).

5.1.4. ...et règle le problème du passager clandestin

Certes, tant entre Etats membres de l'Union européenne qu'au sein de chaque discipline, une relative hétérogénéité des coûts est présente; les droits d'inscription réclamés dans les différents pays la refléteraient probablement. Dès lors, il n'y aurait pas stricte correspondance entre le montant des droits d'inscription réclamés par l'institution d'accueil et celui de la valeur du chèque octroyé par le pays émetteur. Néanmoins le mécanisme des chèques-études, mis en œuvre avec souplesse¹⁴, résoudrait en grande partie le problème du passager clandestin évoqué au départ de cet article. En effet, les étudiants français, grecs, luxembourgeois... viendraient se former chez nous, mais aux frais de leurs ressources. Ils paieraient un prix en lien avec le coût réel des études et bénéficieraient éventuellement d'un chèque de leur gouvernement qui, en même temps qu'il les financerait, en tout ou en partie, signalerait la qualité et l'utilité sociale de ces études en Belgique francophone.

Simultanément, une formation non assurée en Belgique francophone, par exemple pour des raisons de rendements d'échelles croissants, pourrait être suivie à l'étranger aux frais de la Communauté française de Belgique.

¹⁴ Cette souplesse se manifesterait notamment au niveau des institutions d'accueil dont l'intérêt bien compris, compte tenu de rendements d'échelle croissants, pourrait être d'accepter les étudiants porteurs d'un chèque sensiblement inférieur au montant des droits d'inscription usuels.

... Un instrument d'orientation efficace

En cas de gros écarts de droits d'inscription entre deux pays, non justifiés par un différentiel de qualité, la demande – encadrée par les recommandations formulées par les agences de qualité mentionnées plus haut – devrait naturellement se porter vers le pays le moins cher, signifiant à terme l'érosion des écarts de prix injustifiés.

5.2. Des chèques équitables

Un Etat moderne se doit aussi d'assurer à tous ses citoyens un accès juste aux services publics. Ceci impose que des conditions sans lien avec les capacités intrinsèques (intellectuelles, physiques) à mener des études – par exemple des conditions de revenus – ne puissent faire obstacle à l'accès à ces études.

Dans cette perspective, les chèques-études pourraient être dessinés de manière à favoriser l'accès aux études des catégories défavorisées par la naissance, accès dont plusieurs indicateurs suggèrent qu'il devrait être considérablement amélioré, singulièrement en Communauté française de Belgique (Vandenberghe, 2007a).

Une manière de procéder consisterait à augmenter la valeur du chèque dont sont porteurs les étudiants "à risque" ou issus de minorités ou de groupes ciblés. Cette stratégie devrait être de nature à inciter les institutions d'enseignement à les recruter plus systématiquement.

Notons cependant, sans entrer dans le détail, que l'articulation entre équité et efficacité dans l'enseignement ne peut pas être traitée du seul point de vue de l'enseignement supérieur mais doit être regardée sur l'ensemble des activités de formation – Woessmann (2006), Vandenberghe (2007b). Une bonne partie de l'accès à l'enseignement supérieur se joue en fait durant les premières années de la scolarité (Heckman et Carneiro, 2003).

6. Conclusion

Le message central de ce texte est que face à la mobilité étudiante asymétrique ou envahissante, des alternatives aux quotas existent, plus efficaces et plus équitables à la fois. Elles n'impliquent ni le recours à un (très improbable) financement par l'impôt européen ni une (très impopulaire) augmentation de la contribution privée au coût des études¹⁵. L'alternative défendue ici consiste plus simplement à redéfinir l'action des pouvoirs publics. Plutôt que de financer les institutions d'enseignement supérieur situées sur leur territoire, les pouvoirs publics gagneraient i) à financer les frais d'études de leurs ressortissants, et ii) à développer leur rôle de signaleur et d'accréditeur de la qualité des enseignements, où qu'ils se situent en Europe.

Le nouveau financement public pourrait prendre la forme de chèques-études ou "vouchers" qui permettraient de couvrir les frais d'études réels réclamés par les institutions nationales ou étrangères, à concurrence d'un montant déterminé par l'émetteur. Pour l'immense majorité des étudiants non mobiles, l'opération passerait presque inaperçue. L'apparition de droits d'inscription proportionnels au coût réel des études serait automatiquement compensée par la réception d'un chèque d'un montant équivalent, émis par les pouvoirs publics. Le même principe, pratiqué simultanément par les autres pays ou régions européennes, permettrait à leurs ressortissants munis d'un chèque de financer les droits réclamés chez nous, et vice-versa.

¹⁵ En toute rigueur, il conviendrait de distinguer le relèvement du minerval de mécanismes plus complexes et intrinsèquement plus efficaces et plus équitables : les prêts étudiants dont le remboursement est contingent au revenu du diplômé. Le lecteur intéressé par cette discussion lira Vandenberghe et Debande (2006, 2007) ou Hindriks, Van Parijs et Vandenberghe (2003).

... *Conclusion*

Quant à la Belgique, et la Communauté française en particulier, la qualité de son enseignement supérieur (Crochet, 2007; Times Higher Education Supplement, 2004) devrait – avec le système de signalement et d'accréditation proposé – la rendre davantage encore attractive. Ceci serait de nature à favoriser le développement, en Wallonie et Bruxelles, d'une industrie solide de l'enseignement et de la connaissance, pourvoyeuse d'emplois de qualité.

On nous objectera aussi que ce système défavorisera les pays à faible attractivité linguistique; la critique est fondée mais la question qu'elle amène immédiatement l'est tout autant. Hormis un premier niveau d'enseignement supérieur – disons les baccalauréats (licences en France), n'est-il pas dans l'intérêt de tous que l'enseignement supérieur, tout en préservant et favorisant ce que chaque culture apporte à la culture commune, s'effectue dans un nombre restreint de langues ?

Nous sommes enclins à penser que même en cas d'application unilatérale – par la seule Communauté française de Belgique par exemple – le mécanisme présenterait quelques avantages par rapport à la situation actuelle des quotas. En effet, il existe sans doute auprès des étudiants résidant à l'étranger, une disposition à payer pour avoir le droit de fréquenter un enseignement supérieur étranger de qualité; le développement de nos Hautes Ecoles et Universités serait donc alimenté par ces étudiants "sans chèque" venus de l'étranger¹⁶. D'aucuns objecteront que cela créerait une injustice entre ressortissants étrangers selon leur degré de fortune : certes, mais l'obligation première de la Communauté française est d'éliminer ce genre d'injustice parmi ses ressortissants; elle n'a ni le mandat, ni les moyens de le faire pour le reste de l'Union européenne. En outre cette application unilatérale pourrait forcer le débat au niveau européen.

Terminons en disant que le système des chèques-études que nous proposons ici n'est pas une innovation absolue : nous avons évoqué plus haut des pays qui l'avaient adopté explicitement ou implicitement. En outre, un tel système fonctionne déjà pour les soins de santé : comme pour l'enseignement supérieur, l'essentiel du financement des soins de santé est public et local au sens où il relève des états membres et non de l'Union européenne, mais, à la différence de l'enseignement, le financement s'adresse d'abord aux individus avant d'atteindre les prestataires de soins. Si l'on excepte le cas du Royaume-Uni et son National Health Service, la plupart des pays européens fonctionnent sur le modèle de l'assurance collective. La fonction de cette assurance est d'aider les individus à payer les factures émises par les médecins et hôpitaux qui les soignent. Fait remarquable : la plupart des assurances santé en Europe remboursent le coût des soins obtenus ailleurs dans l'Union par des ressortissants mobiles, notamment les vacanciers ou les retraités du Nord séjournant au bord de la Méditerranée durant les longs mois d'hiver.

Marcel Gérard est professeur d'économie aux FUCaM; il enseigne également à l'UCL et aux FUSL et est membre du réseau recherche CESifo.

Vincent Vandenberghe est professeur d'économie à l'UCL.

*Marcel Gérard
Vincent Vandenberghe*

¹⁶ Le principe de non-discrimination selon la nationalité se vérifie même dans ce cas de figure. Au cœur de la proposition, il y a que les droits d'inscription sont les mêmes pour tous les étudiants. Quant aux chèques-études ils sont attribués par un organisme public à des individus reconnus comme ayant droit en fonction de critères tels que la résidence, la durée du séjour et plus généralement le "rattachement", et non la nationalité figurant sur le passeport.

Références

- Cref (2006), *Aperçu statistique de 1987-1988 à 2004-2005*, Conseil des Recteurs des universités francophones de Belgique, Bruxelles.
- Crochet, M. (2006), “Les défis du processus de Bologne en Communauté française”, in Vandenberghe, V. et M. Gérard, éd. L'enseignement supérieur après Bologne, *Reflets et Perspectives de la Vie Economique*, 45(2), pp. 15-22.
- Del Rey, E. (2001), “Economic Integration and Public Provision of Education”, *Empirica*, 28, pp. 203-218.
- Gary-Bobo, R. et Trannoy, A. (2006) Une adaptation du financement des universités européennes passe par des prêts aux étudiants, in Vandenberghe, V. et M. Gérard (2006), éd. L'enseignement supérieur après Bologne, *Reflets et Perspectives de la Vie Economique*, 45(2), pp 75-81.
- Gérard, M. (2006), “Enseignement supérieur et mobilité, l’interpellation du passager clandestin”, in M. Gérard et V. Vandenberghe, éd., L'enseignement supérieur après Bologne, *Reflets et Perspectives de la vie économique*, 45(2), pp. 83-89.
- Gérard, M. (2006a), “Le financement des études supérieures transfrontalières”, *Revue d'Economie Politique*, 116(6), pp. 789-796, reproduit dans *Problèmes économiques*, No 2.920 du 28 mars 2007.
- Gérard, M. (2007), “Financing Bologna: which country will pay for foreign students?”, *Education Economics*, forthcoming.
- Heckman, J. et P. Carneiro (2003), “Human Capital Policy”, NBER wp 9495, NBER, Ma.
- Hindriks, J, P. Van Parijs et V. Vandenberghe (2003), L’université doit-elle être gratuite ?, *Regards Economiques*, 14, IRES-UCL, reproduit dans *Problèmes économiques*, n° 2850, 28 avril 2004.
- Jacobs, B et R. van der Ploeg (2006), “Getting European Universities into shape”, *European Political Sciences*, 5, pp. 288-303.
- Jacobs, B et R. van der Ploeg, (2006), “Guide to Reform of Higher Education, a European Perspective”, *Economic Policy*, pp. 537-592.
- Musgrave, R. et P. (1980), *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw Hill.
- OCDE (2005), *Lignes directrices pour des prestations de qualité dans l’enseignement supérieur transfrontalier*, Paris.
- OCDE (2006), *Education at a Glance*, Paris.
- The Times Higher Education Supplement (2004), *World University Rankings*, November 5.
- UNESCO (2007), <http://stats.uis.unesco.org>, Education, Table 18, International flows of mobile students at the tertiary level (ISCED 5 and 6), Paris.
- Vandenberghe, V. et Debande, O. (2006), Deferred and Income-Contingent Tuition Fees: an empirical assessment using Belgian, German and UK data, *Education Economics*, forthcoming.
- Vandenberghe, V. et Debande, O.(2007), Refinancing EU's Higher Education with Deferred and Income-Contingent Tuition Fees. An empirical assessment using Belgian, German and UK data, *Case DP No 124*, Case-Sticerd, LSE, London, *European Journal of Political Economy*, forthcoming.
- Vandenberghe, V. (2007a), “Justice comme égalitarisme catégoriel à la Roemer. Le cas de l'accès au diplôme d'enseignement supérieur en Belgique”, Communication au Colloque du Girsef du 6 décembre 2006, A paraître dans les actes du Colloque, UCL, GIRSEF, Louvain-la-Neuve.

Vandenberghe, V. (2007b), Family Income and Tertiary Education Attendance across the EU. An empirical assessment using sibling data, *Case DP* No 123, Case-Sticerd, LSE, London

Woessmann, L. (2006), Efficiency and Equity of European Education and Training Policies, *CESifo* wp 1779, CESifo, Munich.

Directeur de la publication :
Vincent Bodart
Rédactrice en chef :
Muriel Dejemeppe
Comité de rédaction : *Paul Belleflamme,*
Vincent Bodart, Raouf Boucekkine,
Thierry Bréchet, Muriel Dejemeppe,
Frédéric Docquier, Jean Hindriks,
François Maniquet, Vincent Vandenberghe
Secrétariat & logistique : *Anne Davister*
Graphiste : *Dominos*

Regards Économiques

IRES-UCL

Place Montesquieu, 3

B1348 Louvain-la-Neuve

<http://www.uclouvain.be/regardseconomiques>

mail: regards@ires.ucl.ac.be

tél. 010/47 34 26

