

AU-DELÀ DE BOLOGNE, LA QUESTION DU « COMMENT »
FINANCER L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EUROPÉEN PERSISTE
Vincent Vandenberghe

De Boeck Supérieur | « [Reflets et perspectives de la vie économique](#) »

2006/2 Tome XLV | pages 59 à 66

ISSN 0034-2971

ISBN 2804151719

Article disponible en ligne à l'adresse :

[http://www.cairn.info/revue-reflets-et-perspectives-de-la-vie-
economique-2006-2-page-59.htm](http://www.cairn.info/revue-reflets-et-perspectives-de-la-vie-economique-2006-2-page-59.htm)

Pour citer cet article :

Vincent Vandenberghe, « Au-delà de Bologne, la question du « comment » financer
l'enseignement supérieur européen persiste », *Reflets et perspectives de la vie
économique* 2006/2 (Tome XLV), p. 59-66.
DOI 10.3917/rpve.452.66

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Au-delà de Bologne, la question du « comment » financer l'enseignement supérieur européen persiste

Vincent Vandenberghe ¹

Abstract – *The implementation of the Bologna reform, synonymous with degrees and programs harmonization, is now well advanced in most EU countries. However, beyond Bologna, numerous problems continue to haunt higher education. How to share the cost of higher education is one of them. In most European countries, public financing is dominant and is still perceived by many observers as the most legitimate model despite the fact that access remains largely inequitable, and in spite of the model's growing inability to provide the financial resources needed to preserve quality and maintain Europe's position in the world league. In this paper, we review the arguments traditionally set forth by economic theory to justify public funding. We try to assess their relevance given the early 21st century context characterizing French-Speaking Belgium and the EU.*

Key words – *higher education finance, credit rationing, externalities, equity, student mobility.*

La mise en œuvre de la réforme dite de Bologne, visant entre autres l'harmonisation des diplômes et des programmes, est maintenant bien engagée dans la plupart des pays de l'Union. Mais au-delà de Bologne nombre de problèmes continuent de hanter le monde de l'enseignement supérieur. Parmi ceux-ci figure celui de la répartition du coût. En Europe, traditionnellement, celui-ci est à charge des pouvoirs publics. Ce mode de financement garde une forte légitimité en dépit de la persistance d'une importante iniquité d'accès au diplôme supérieur, et malgré son incapacité croissante à répondre aux besoins de financement. Dans ce texte, nous passons en revue les principaux arguments traditionnellement mis en avant par la théorie économique pour justifier un financement public. Nous discutons leur pertinence à la lumière du contexte propre à l'Europe et à la Communauté française de Belgique en ce début de XXI^e siècle.

1. Vincent VANDENBERGHE est professeur au département d'économie de l'Université catholique de Louvain (UCL).

Depuis A. Smith, les économistes conçoivent l'enseignement supérieur² comme un moyen pour l'individu d'acquérir un capital immatériel, dit « humain ». Les études s'apparentent à un investissement visant à acquérir ce capital. Et mieux dotés en « capital humain » les diplômés du supérieur accèdent à des salaires plus élevés, connaissent un risque de chômage moindre et des carrières plus longues. À cela s'ajoutent des bénéfices sans expression monétaire directe comme une plus grande satisfaction au travail, l'accès à des fonctions plus prestigieuses... Mais malgré l'ampleur de ces bénéfices privés, ce sont en général les pouvoirs publics qui assurent le financement. Pourquoi ? Héritage historique ? Reflets des préférences politiques ? Les économistes répondent par la négative. Il existe des raisons économiques qui conduisent à recommander une intervention financière de l'État dans le financement de l'enseignement, notamment supérieur. Quelles sont-elles et qu'en est-il de leur pertinence dans le contexte actuel ?

1 CAPITAL HUMAIN, CAPITAL INCORPORÉ

Le capital immobilier sous la forme de la maison d'habitation, comme le capital humain, concerne un très grand nombre de personnes. Sa matérialisation nécessite un investissement coûteux mais débouche sur des bénéfices durables³. Comme dans le cas du capital humain, la plupart des individus voulant acquérir un logement sont confrontés au problème de la contrainte de liquidités : ils ne disposent pas des sommes nécessaires à l'achat ou à la construction. Mais à l'inverse du capital humain, la solution à ce problème passe généralement par le marché des capitaux et le prêt bancaire privé. Pourquoi ?

Le capital immobilier est dissociable de celui qui le possède. En cas d'emprunt, il peut être mis en gage, faire l'objet d'une hypothèque. La mise en hypothèque constitue une garantie forte dont l'effet est de rassurer le banquier. Elle explique à la fois l'abondance de l'offre, la relative facilité d'obtention du prêt et, surtout, des taux d'intérêt relativement faibles. En langage plus technique, on parlera de faible prime de risque. En cas de cessation de paiement, pour cause de faillite personnelle de l'emprunteur par exemple, il est relativement aisé pour le banquier de récupérer tout ou partie de sa mise. Les maisons peuvent être saisies et revendues, dans un contexte où historiquement les prix augmentent régulièrement. Mais au-delà du détail, l'élément décisif est le caractère *dissociable* du capital immobilier. Le banquier investit dans un capital sur lequel il détient une option, un pouvoir de contrôle. Essayons d'imaginer ce que pourrait être l'équivalent d'une clause d'hypothèque dans le cadre d'un prêt d'études. Comment mettre en gage le capital humain, indissociable lui de l'emprunteur ? Reproduire une clause d'hypothèque reviendrait à conférer au prêteur un droit de propriété sur l'humain. Et ceci nous renvoie assez directement à l'idée d'esclavage.

Raisonnement farfelu ? Pas vraiment, croyons-nous. Nous décelons autour de nous de telles clauses d'« esclavage », de restriction de l'autonomie de la personne

-
2. Mais aussi l'enseignement primaire, secondaire et toutes les autres formes d'enseignement, de formation professionnelle ou d'apprentissage plus informel.
 3. Bien construites, les maisons peuvent servir plusieurs siècles durant.

lorsque le coût de formation est financé par un tiers. Ainsi, les armées (belges ou autres) exigent des individus dont elles paient la formation qu'ils s'engagent à rester en leur sein pendant un certain nombre d'années⁴. Celui qui finance le capital humain cherche à s'en assurer le bénéfice. L'autre exemple, bien connu à défaut d'être interprété en termes économiques, est celui des clubs sportifs. Le capital humain en question est très spécifique puisqu'il correspond à un savoir-faire sportif (contrôler une balle sur un grand terrain vert...). Le point important ici est qu'il est généralement financé par les clubs et qu'à ce titre, ces derniers réclament et obtiennent d'être « propriétaires » des joueurs. Les bons joueurs, formés au sein de petits clubs, sont vendus sur le marché, selon un calendrier et des termes dictés par les gestionnaires du club. Cette logique de propriété par les clubs se prolonge ensuite à travers le marché des transferts. Et l'économie du sport s'accommode mal du principe de liberté des personnes. D'où d'ailleurs le recours aux tribunaux lorsque, sans l'aval de son club propriétaire, un joueur rompt son contrat⁵. Reste que pour la plupart d'entre nous le principe de liberté de la personne, fût-elle dépositaire d'un important capital humain financé par autrui, finit par l'emporter. Les clauses d'esclavage sont illégales !

Une fois ce principe fort établi, subsiste la question de savoir qui doit financer le capital humain. L'individu lui-même ? C'est généralement ce que l'on dit à propos de la formation professionnelle requise par l'entreprise. Quid cependant des formations longues, plus coûteuses ? La réponse des économistes est alors de dire que l'État doit intervenir. L'enjeu est de permettre aux individus ayant la capacité de se former d'échapper à la contrainte du manque de liquidités.

En pratique, la mise en œuvre de ce principe peut prendre différentes formes. Aux États-Unis, le gouvernement fédéral et nombre d'États subsidient les prêts étudiants finançant les droits d'inscription (très) élevés de certaines universités. Le prêt reste privé au sens où il est accordé par une banque privée. Mais cette dernière reçoit une aide financière importante des pouvoirs publics en échange de prêts consentis à taux réduit.

Dans d'autres pays comme la Norvège, l'Australie, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Hongrie ou le Royaume-Uni, les pouvoirs publics se substituent au prêteur privé : les étudiants empruntent directement auprès des pouvoirs publics. Le troisième scénario, très répandu et que nous connaissons en Belgique, est celui du financement direct des institutions par le budget public, lui-même alimenté par les différentes composantes de la fiscalité : impôt sur le revenu des personnes, TVA, accises...

2 CAPITAL HUMAIN, SOURCE D'EXTERNALITÉS

Une deuxième justification de l'intervention financière des pouvoirs publics est que le capital humain génère des bénéfices collectifs ou externalités positives⁶. On rappellera qu'il existe des situations d'échange entre agents à un prix donné (ex. :

4. Et le nombre d'années est généralement fonction (positive) de la durée et du coût des études : plus pour un officier ingénieur que pour un sous-officier comptable...
5. Nous visons ici le procès Bossman.
6. Nous renvoyons au texte de F. Thys-Clément pour une application de cette idée à la recherche.

un certain salaire) où 1) le prix reflète les bénéfices des parties prenantes à l'échange mais 2) pas ceux dont profitent les tiers.

Dans le contexte de l'éducation, l'exemple typique est celui de l'apprentissage de la langue et de la lecture. Certes, cette compétence peut être profitable à un employeur et conduire à un salaire plus élevé. On dira que le bénéfice privé de la compétence est incorporé dans le prix. Mais la maîtrise d'une langue, particulièrement s'il s'agit de la langue véhiculaire du pays, de ses institutions, profite aussi à la collectivité. Le travail des fonctionnaires chargés de communiquer avec la population se trouve simplifié, idem pour l'organisation du vote. Le support écrit devient un moyen de transmettre des instructions... Ces bénéfices sont de nature collective et ne sont pas, *a priori*, pris en compte par les individus lorsqu'ils ont à choisir de se former. On retrouve un même argument d'externalités positives à propos de la composante intergénérationnelle de l'éducation. L'acquisition d'un certain niveau d'éducation par une génération donnée tend à faciliter l'éducation de la génération suivante. Car l'éducation a une composante « domestique » quasi automatique; et ce qui peut être appris à la maison ne doit plus l'être à l'école.

En pratique, il est cependant difficile d'apprécier à quel point l'existence de ces externalités positives conduit à une insuffisance d'éducation, et ce indépendamment d'autres contraintes comme le manque d'aptitudes/d'acquis cognitifs ou le manque de liquidités évoqué plus haut. La présence de bénéfices collectifs, venant en sus des bénéfices privés, n'implique pas que les individus renoncent totalement à produire les comportements à l'origine de ces bénéfices. La véritable question est celle de l'intensité du sous-investissement au terme du calcul privé. Elle est aussi celle de la capacité de l'autorité publique à déterminer le niveau adéquat de la subvention. Car, s'il est probable que les individus sous-investissent en l'absence totale d'aide publique, il est tout aussi concevable que certains se « sur-éduquent » en situation de gratuité généralisée (Del Rey et Racionero, 2005).

3 FINANCEMENT PUBLIC PLUS ÉQUITABLE ?

Précisions qu'il s'agit ici du financement public de l'enseignement supérieur, intervenant au-delà de la scolarité obligatoire et ajoutons d'emblée qu'il est difficile de trancher sur cette question du caractère équitable ou non du financement par le contribuable.

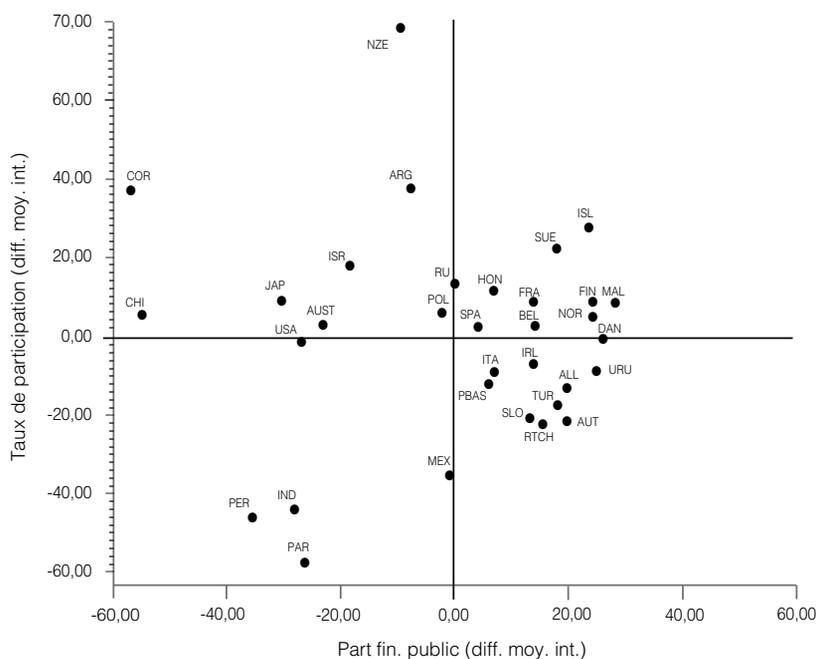
3.1 Persistance de fortes inégalités

La discussion tient en bonne partie au constat, maintes fois répété, de ce que l'accès à l'enseignement supérieur reste socialement biaisé malgré la prépondérance du financement public. Les dernières décennies ont certes été synonymes de massification relative, mais les écarts de taux d'accès au diplôme d'enseignement supérieur selon le niveau d'éducation des parents restent conséquents et stables. En 2000, dans l'ensemble Wallonie-Bruxelles, par rapport à un individu dont la mère a un niveau primaire, celui dont la mère est diplômée du supérieur a 153 % de chances en plus (2,5 fois plus) d'accéder au diplôme supérieur. Ce

chiffre est de 135 % (2,3 fois plus) en Flandre. À la différence de celles du secondaire, ces valeurs n'ont pas véritablement diminué depuis 1960. Et ceci traduit la persistance d'un assez fort degré d'iniquité dans l'accès aux diplômes délivrés par l'enseignement supérieur (Vandenbergh, 2004b).

Cela étant, l'observation de la persistance d'une forte iniquité des chances d'accès au diplôme supérieur n'invalide pas l'idée que le financement public peut contribuer à réduire l'intensité de la relation entre origine sociale et réussite académique. Ce pourrait être pire sans intervention publique, car toute réduction de la part publique du financement conduirait à une réduction globale de la demande, et en premier parmi les individus les moins fortunés. Peut-être. Mais les données de comparaison internationale disponibles ne soutiennent pas entièrement cette affirmation, car il ne semble pas y avoir pas de corrélation claire entre le taux de participation globale à l'enseignement supérieur dans un pays et l'importance de la composante publique du financement (graphique 1).

Graphique 1 : Taux de participation en 1^{re} année de l'enseignement supérieur et part du financement public dans le financement total des institutions



Source : OCDE 2005, données 2003.

(AUSTR) Australie ; (AUT) Autriche ; (BEL) Belgique ; (RTCH) République Tchèque ; (DAN) Danemark ; (FIN) Finlande ; (FRA) France ; (ALL) Allemagne ; (HON) Hongrie ; (ISL) Islande ; (IRL) Irlande ; (ITA) Italie ; (JAP) Japon ; (COR) Corée ; (MEX) Mexique ; (PBAS) Pays-Bas ; (NZE) Nouvelle-Zélande ; (NOR) Norvège ; (POL) Pologne ; (SLO) Slovaquie ; (ESP) Espagne ; (SUE) Suède ; (TUR) Turquie ; (RU) Royaume-Uni ; (USA) États-Unis ; (ARG) Argentine ; (CHI) Chili ; (IND) Indonésie ; (ISR) Israël ; (MAL) Malaisie ; (PAR) Paraguay ; (PER) Pérou ; (URU) Uruguay.

3.2 Financement public antiredistributif

Nous sommes enclins à penser que l'accès à l'enseignement supérieur est fortement conditionné par les résultats et les connaissances en fin d'enseignement obligatoire. La contrainte à laquelle les étudiants d'origine défavorisée font face est peut-être plus celle du manque de connaissances de base (lecture, mathématiques, sciences) que celle du manque d'argent. Et tant que la distribution des résultats en fin de secondaire reste socialement biaisée, le financement public de l'enseignement supérieur est anti-redistributif : il intervient globalement en faveur des individus privilégiés.

Lutter contre ce type d'iniquité passe tantôt par des politiques de recrutement encadrées, au besoin en recourant à des quotas, tantôt par une augmentation sélective des droits d'inscription. Réserver un certain nombre de places à des étudiants issus de milieux défavorisés ou réclamer un minerval plus élevé pour les étudiants favorisés par la naissance (Hindriks, 2003) sont alors le moyen de limiter les transferts régressifs⁷.

3.3 Remboursement implicite par les diplômés

Il est cependant possible de nuancer l'argument du financement public régressif en faisant valoir que les étudiants du supérieur paieront plus d'impôts tout au long de leur vie que les autres. S'esquisse alors l'idée que le financement public fonctionne en partie tel un prêt implicite de la part de l'État au bénéfice des étudiants : ceux-ci bon an mal an remboursent ce prêt au cours de leur vie professionnelle, à travers i) un niveau général des impôts plus élevé du fait du financement public de l'enseignement supérieur, et ii) une contribution plus que proportionnelle à ces impôts additionnels, principalement du fait de la progressivité des prélèvements.

Nous estimons (Vandenberghe et Debande, 2005) dans le cas de la Belgique qu'un euro prélevé pour assurer le financement public de l'enseignement supérieur est *in fine* payé à concurrence de 47 cents par un diplômé du supérieur (tableau 1). Ce taux de remboursement implicite oscille entre 33 % (femmes universitaires en Wallonie et à Bruxelles) et 70 % (hommes, diplômés du supérieur non universitaire en Flandre). Nous estimons également qu'il est plus élevé en Belgique (47 %) qu'au Royaume-Uni (42 %) ou qu'en Allemagne (30 %). Deux facteurs expliquent ces écarts. Le premier – de loin le plus important – est celui de la part des diplômés dans la population. Au plus elle est importante au plus il est logique d'observer que l'impôt finançant le supérieur est payé par des individus qui ont profité de cet enseignement. Et la Belgique se caractérise par une part relativement importante de diplômés du supérieur dans sa population. L'autre facteur est celui de la progressivité de l'impôt sur le revenu. Les diplômés du supérieur accèdent généralement à des revenus plus élevés et, ce faisant, contribuent proportionnellement plus.

7. Des « pauvres » vers les « riches ».

**Tableau 1 : Taux de remboursement implicite *via* l'impôt
des personnes physiques de la dépense éducative
à charge des pouvoirs publics.
Ventilation par pays, région, genre et type de diplôme supérieur**

Pays	Région	Femme		Homme		Moyenne nationale
		Bachelier *	Master **	Bachelier*	Master **	
Belgique	Wallonie et Bruxelles	0,42	0,33	0,60	0,47	0,47
	Flandre	0,39	0,35	0,70	0,49	0,47
Allemagne	Est	0,25	0,18	0,49	0,31	0,30
	Ouest	0,27	0,19	0,46	0,32	0,30
Roy.-Uni	Hors Londres M.	0,37	0,36	0,70	0,56	0,42
	Londres Métropole	0,44	0,40	0,70	0,50	0,42

* 3 ans non-universitaire

** 5 ans universitaire

Source : Vandenberghe et Debande (2005).

3.4 L'enjeu de la mobilité asymétrique

En final, soulignons que l'argument du prêt implicite⁸ est en partie ébranlé lorsque qu'intervient la mobilité (asymétrique) des étudiants et diplômés. Car le remboursement implicite présuppose une correspondance entre le territoire où s'acquiert le capital humain (le pays, la région qui finance les études) et celui où l'on vit, travaille, paie des impôts. Tant que la mobilité individuelle se déploie à l'intérieur des entités en charge du financement de l'enseignement supérieur, la mécanique du prêt implicite joue à plein. Elle est mise à mal lorsque surgit (encouragée éventuellement par Bologne) une mobilité à plus large échelle et asymétrique. Se pose alors la question de la soutenabilité du financement public « local » : la Communauté française peut-elle continuer à assurer la quasi-gratuité de l'accès alors qu'elle est importatrice nette d'étudiants⁹ à hauteur de 10 % de ses effectifs ? Se pose aussi la question de l'iniquité entre États : le contribuable belge, francophone¹⁰ doit-il payer le capital humain de citoyens qui iront s'établir, par exemple, à Londres et payer l'impôt britannique ? À la marge, de tels parcours de « passagers clandestins » sont sans effets réels sur les grands équilibres financiers. Quid cependant lorsque l'on

8. Et dans une certaine mesure celui des externalités positives évoqué plus haut.

9. En provenance de l'étranger ou de la périphérie flamande de Bruxelles.

10. Comme l'indiquent R. Deschamps et V. Schmitz dans ce numéro, 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.

s'écarter de la marge ? On peut alors 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. Quoique parfaitement logiques du point de vue des pouvoirs publics locaux¹¹, ces stratégies sont susceptibles de freiner la mobilité intra-européenne et de ralentir l'accumulation de capital humain dans l'Union ; tout l'opposé des objectifs de Bologne exposés par M. Crochet dans ce numéro.

Ce contexte conforte le point de vue des économistes, telle F. Thys-Clément dans ce numéro, qui réclament un financement public à l'échelle de l'UE. Il invite alternativement à réfléchir à l'opportunité d'établir des chambres de compensation, à l'image de ce qui se fait entre pays scandinaves. Cette mobilité¹² est aussi à l'origine des réflexions de M. Gérard, dans ce numéro, sur l'opportunité :

- 1) d'introduire un véritable système de prix dans l'enseignement supérieur et
- 2) de réorienter les budgets publics actuellement consacrés à l'enseignement supérieur.

Traditionnellement financeurs d'institutions situées sur leur territoire, les pouvoirs publics pourraient, à l'avenir, consacrer leurs moyens à aider les étudiants et diplômés résidant sur leur territoire à couvrir le prix des études; en distribuant des chèques ou en mettant en place et en subsidiant des systèmes de prêts contingents¹³.

RÉFÉRENCES

- DEL REY E. et M. RACIONERO (2005), "Financing schemes for higher education", communication à la conférence *Higher Education, Multijurisdictional and Globalization*, FUCaM, Mons, décembre.
- VANDENBERGHE V. (2004), « L'Université doit-elle être gratuite ? », *Problèmes Économiques*, n° 2.850, 28 avril, La Documentation française, p. 28-30.
- HINDRIKS J. (2003), « Le point de vue d'un économiste des finances publiques », in J. Hindriks, P. Van Parijs et V. Vandenberghe (2003), « L'université doit-elle être gratuite ? », *Regards Économiques*, n° 14, Ires-Ucl.
- VANDENBERGHE V. (2004a), « L'insoutenable gratuité de l'enseignement supérieur. Plaidoyer pour un système de prêts-étudiants généralisé », *Problèmes Économiques*, n° 2.850, 28 avril, La Documentation française, p. 28-30.
- VANDENBERGHE V. (2004b), « Enseignement et capital humain en Belgique. Où en sommes-nous ? », *Regards Économiques*, n° 23, Ires-Ucl.
- VANDENBERGHE V. et O. DEBANDE (2005), "Paying After Graduation. An empirical assessment of loans with income-forgiveness and human capital contracts", *Ires-Econ DP*, 2005-03, Ires-Ucl.

11. Nationaux, régionaux ou communautaires.

12. Parmi d'autres éléments comme le sous-financement chronique par l'État de l'enseignement supérieur européen, mis en exergue par plusieurs contributions dans ce numéro.

13. Voir la contribution de R. Gary-Bobo et A. Trannoy dans ce numéro, pour une présentation détaillée du concept de prêt contingent, mais aussi Vandenberghe et Debande (2005).