

L'insoutenable gratuité de l'enseignement supérieur. Plaidoyer pour un système de prêts-étudiants généralisé

V. Vandenberghe*

Paru dans *Problèmes Economiques*, n° 2.850, 28 avril, La documentation française.

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.

Faibles gains de productivité et nécessaire 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.

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

* Département des sciences économiques, IRES & GIRSEF. Université Catholique de Louvain. E.mail: vandenberghe@ires.ucl.ac.be.

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.

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.

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.

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).

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.

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 de 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'écarter la contrainte de liquidités, soit à 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'EU 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 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.

Références

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.