

Financement des Universités, Financement des Etudes

Alain Trannoy, EHESS, GREQAM-IDEP

Le système universitaire français fonctionne *a minima*. Tant les universités que les étudiants peinent à joindre les deux bouts. S'il est bien documenté que l'université française est clairement le parent pauvre de l'enseignement supérieur français et qu'elle est sous-financée par rapport à ses concurrentes étrangères, la France vit sur le mythe de la gratuité de la poursuite des études supérieures en raison de la quasi-absence de frais d'inscription. Les aides financières qui leur sont consenties par la puissance publique sont modestes dans l'absolu et en regard des pays voisins. L'aide octroyée aux étudiants représente au total 0,2% du PIB, à comparer à 0,6% en Suède, 0,5% au Royaume-Uni et 0,4% aux Pays-Bas. Dans ces conditions, 45% des étudiants travaillent pour financer leurs études dont 15% à plein temps et les revenus d'activité constituent la première ressource des étudiants. Aussi, il ne faut pas s'étonner de ce que 25% des étudiants français déclarent rencontrer des difficultés financières essentiellement en raison des frais d'hébergement qui constituent la moitié de leurs dépenses. La hausse des loyers dans les centres des villes universitaires n'est pas étrangère à un tel phénomène mais l'allongement de la durée des études que peut entraîner le système LMD est de nature à renforcer le besoin de financement des étudiants. Ces difficultés financières étudiantines concernent au premier chef les universités car la France se distingue des autres pays européens en ce qu'elles sont le refuge des élèves provenant de milieux sociaux à faible niveau d'éducation. Alors que 29 % des étudiants choisissent des filières non-universitaires, ils ne sont plus que 2 % à opter pour celles-ci lorsqu'ils proviennent d'un milieu social dont le diplôme ne dépasse pas le brevet des collèges! Les problèmes des uns (les étudiants) rejaillissent sur les problèmes des autres (les universités). Devant le constat d'une certaine paupérisation d'une partie de la population étudiante, toute augmentation des droits d'inscription qui ne s'accompagnerait pas d'une aide accrue aux étudiants les plus nécessiteux se heurtera à une opposition très forte reposant, certes, sur des *a priori* idéologiques mais aussi sur une réalité économique tangible. Augmenter les droits d'inscription, dans la situation actuelle, reviendrait à obliger les étudiants à augmenter leur nombre d'heures d'activité au détriment de leurs études. Si l'on a en tête qu'une partie des problèmes des universités peut être résolue par une hausse des droits d'inscription, la priorité dans ces conditions consiste d'abord à desserrer la contrainte budgétaire étudiante en leur permettant d'avoir accès au marché du crédit dans des conditions avantageuses. A cet égard, s'il est une aberration que peu de pays partagent avec la France, c'est bien l'absence d'organisation d'un système de prêts étudiants leur permettant, notamment aux moins fortunés d'entre eux, de pouvoir assumer leurs dépenses d'investissements dans leur savoir et par la même occasion de lisser leur consommation dans le temps. Nous nous interrogeons sur les différentes formes de prêt et prenons parti pour le système de prêt à *remboursement contingent au revenu* expérimenté dans de nombreux pays dont l'exemple emblématique est l'Australie. Les remboursements n'interviennent que dans les « bonnes années », celles où l'ex-étudiant dispose d'un travail rémunérateur et non dans les mauvaises années où il rencontre des difficultés à s'insérer sur le marché du travail. Un tel système d'emprunt peut facilement être mis en place dans les pays où l'administration fiscale fonctionne bien et lorsque la dissimulation des revenus et, en particulier, des salaires et traitements est réduite au minimum ce qui est bien le cas de la France. Les informations fournies par la feuille d'impôt sont à cet égard tout à fait essentielles. Le seuil de revenu en dessous duquel le diplômé n'est pas obligé de rembourser ses études peut dans ces conditions être défini en terme de revenu imposable. L'étudiant rembourse

donc par un prélèvement additionnel à l'impôt sur le revenu. Le système proposé semble être une variante inédite du prêt à remboursement contingent. Il se caractérise par la possibilité ouverte d'un rééchelonnement automatique de la dette étudiante tout le long du cycle de vie, jusqu'à la fin de la vie active. Le fondement d'un tel système trouve sa justification dans l'efficience dynamique d'un système d'option. Nous proposons une mise en œuvre dans un premier temps à petite échelle. Il ne serait pas exorbitant que l'État consacre 1,2Md€ à ce programme de prêt, soit 1% des 120Md€ que l'État empruntera cette année sur le marché obligataire ! Le taux d'intérêt appliqué serait celui dont bénéficie justement l'État pour ses OAT à plus de 10 ans, 3,5%. Ce système serait réservé aux étudiants les plus nécessiteux et donc sous conditions de ressources personnelles et parentales. A l'heure actuelle, 500 000 étudiants environ reçoivent des aides financières universitaires. Par tête, le prêt représenterait une somme égale à 2 500€ par année d'études, une somme équivalente au montant moyen des aides en espèces. Ce programme, tout modeste qu'il soit, aboutit ainsi à un doublement de l'aide financière apportée aux étudiants pauvres.

La mise en place d'un tel système et son acceptation par le corps social prendra forcément un peu de temps. Pendant cette période, il faut se demander quelles réformes du financement des universités peuvent être entreprises qui les rendraient plus enclines à adopter des décisions en faveur de l'intérêt général, défini comme un surplus collectif, en intégrant des préoccupations d'équité. Cette question des clés de répartition des subventions de l'État aux Universités revêt un caractère crucial car, même si à terme nous privilégions le recours à l'augmentation des droits d'inscription, il n'est pas envisageable que ceux-ci puissent couvrir la totalité des charges liées à l'enseignement. Les dotations de l'État aujourd'hui, demain éventuellement celles des régions, continueront à représenter en tout état de cause l'une des recettes majeures des établissements supérieurs, entre 1/3 et 2/3 de celles-ci. Il est donc fondamental de s'interroger sur leurs effets incitatifs et de réfléchir aux instruments de régulation de l'enseignement supérieur.

Le financement selon les normes « San Remo » est stylisé et ses propriétés incitatives sont étudiées. A part des propriétés très remarquables pour contenir les coûts en raison de sa structure de contrat à prix fixe, il présente le défaut majeur de pousser à la fuite en avant en matière de création de diplôme, en raison d'une possibilité de rendements d'échelle que les normes intègrent le plus souvent. Par contre, il ne prévoit aucune disposition récompensant une université qui place correctement ses étudiants sur le marché du travail. A cet égard, nous proposons des critères qui soient à même d'inciter les universités à prendre les bonnes décisions en matière de création ou de fermeture de filières. En effet, il nous semble qu'un positionnement erroné en terme de filière se traduit par des pertes sociales conséquentes : les jeunes qui se sont fourvoyés dans des filières sans débouchés sont obligés de se requalifier en suivant des nouvelles formations, ce qui demande du temps. Le premier investissement en capital humain apparaît alors aux yeux de l'étudiant comme un coût largement irrécupérable.

Nous suggérons des pistes nouvelles pour des clés de répartition qui font jouer un rôle central à des indicateurs permettant d'introduire une concurrence par comparaison entre universités à propos des performances de leurs anciens diplômés sur le marché du travail. Ces propositions ne concernent que les diplômes à vocation professionnelle, comme toutes les licences ou les masters professionnels. La formule de subvention serait composée de deux parties ; la première dépend de la façon dont l'université arrive à insérer ses diplômés sur le marché du travail. La seconde porte sur le remboursement d'une partie des coûts constatés, à proportion d'un certain pourcentage qu'il resterait à définir mais qui serait strictement compris entre 0 et 1.

La proposition essentielle porte sur la clé de répartition de la partie qui rémunère la performance de l'université sur l'insertion de ses diplômés sur le marché du travail. L'idée est la suivante : en lieu et place du nombre d'inscrits ou du nombre de diplômés, il nous semble que le pilotage des universités devrait être conduit en fonction de l'indicateur du nombre d'ex-étudiants qui ne regrettent pas d'avoir effectué des études supérieures sur un plan strictement économique. L'idée de départ est que les étudiants sont satisfaits *ex post* de leurs études, en tant que décision d'investissement, si leurs études ne débouchent pas sur le chômage et s'ils perçoivent un bon salaire. Plus précisément, ils ne regrettent pas leur investissement si les salaires et traitements à la suite de leurs études sont supérieurs à ceux qu'ils auraient perçus s'ils n'avaient pas fait d'étude. C'est le différentiel de revenu d'activité qui importe donc, compte tenu des épisodes de chômage. Mais comment acquérir cette information ? Obtenir le salaire moyen des peu qualifiés n'est pas bien difficile. En revanche, obtenir le salaire des ex-étudiants d'une filière donnée une année donnée semble hors de portée lorsque l'on connaît la difficulté rencontrée par les différents observatoires mis en place par les universités pour suivre le devenir de leurs diplômés. Le CEREQ pourrait être mis à contribution mais la tâche est redoutable vu la diversité des filières et le nombre des universités.

Aussi notre proposition de mise en oeuvre utilise t-elle le plus formidable instrument de connaissance des revenus qui n'ait jamais été mis en place, la feuille de déclaration d'impôt sur le revenu. Pour pouvoir suivre la fortune ou l'infortune des différents diplômés de l'enseignement supérieur, il suffit de se reporter à leurs feuilles successives de déclaration d'impôt sur le revenu et de leur demander d'y faire figurer une information supplémentaire concernant les diplômes : par exemple, la licence obtenue à l'université X l'année t, le master obtenu à l'université Y, l'année t+2. De manière exhaustive, on sera alors en mesure de retracer les revenus d'activité de chaque individu sorti d'une filière donnée sur tout le cycle de vie. Notons que ces renseignements à porter sur la première page de la déclaration d'impôt ne le sont qu'une et une seule fois, car ils ne changent pas au cours du temps, sauf exception. En récoltant cette information supplémentaire sur les diplômes, il est aisément d'obtenir année après année, non seulement la moyenne des revenus d'activité des anciens diplômés, mais également toute la distribution. La proportion d'une cohorte de diplômés d'une université qui ne « regrette » pas d'avoir fait des études supérieures au sens donné à ce terme plus haut peut ainsi être évaluée.

L'indicateur de performance ainsi constitué demande encore à être corrigé en raison du fait que l'insertion sur le marché du travail n'est pas seulement commandée par les études mais aussi par le milieu familial d'origine. Si, d'un point de vue économétrique, on ne « contrôle pas pour » les différences d'origine sociale entre les établissements, on pourrait attribuer la réussite ou l'échec d'un étudiant sur le marché du travail à la fréquentation d'un établissement alors qu'elle résulte de son origine sociale. Pour tenir compte de cette dimension dans les scores des établissements, il faut collecter une information un peu plus riche sur les adultes du foyer fiscal et demander à tous les bacheliers de porter sur la première feuille de déclaration d'impôt, le type et la mention du bac, l'année d'obtention du bac et le nom du lycée où le bac a été préparé. Là encore, il suffit de demander ces informations une seule année. Le travail supplémentaire demandé au contribuable n'a rien d'exorbitant. Grâce à ce supplément d'information, une analyse de régression peut être menée pour obtenir une estimation du salaire net des effets de contexte familial ou spatial en cas de poursuite d'études supérieures. En opérant le même type de régression sur le salaire des bacheliers qui n'ont pas poursuivi d'études, on obtient alors deux variables de salaire dont la comparaison permet alors d'identifier ceux qui ne regrettent pas d'avoir suivi des études supérieures.

Quelles sont les propriétés incitatives d'un tel système ? Une université qui constate que ses étudiants dans une filière donnée se placent plus difficilement que ceux des universités concurrentes s'interrogera à bon droit sur l'adéquation de ses formations et se remettra en cause sous peine de voir ses crédits diminuer. L'envergure de l'université, qui est un établissement multi-produits dans la plupart des cas, contrairement aux grandes écoles, lui permet temporairement de soutenir les formations déficientes en attendant qu'elles se rénovent. Toutefois, la pression à l'intérieur de l'université de la part des filières subissant les subventions croisées fera son effet à long terme et amènera les filières sur la sellette à réformer leur cursus. Ainsi, l'avantage attendu d'un tel système est qu'il ne semble plus possible que des filières continuent à fabriquer des chômeurs d'une manière récurrente. Il nous semble qu'une telle clé de répartition introduit une dimension d'appréciation externe dans l'évaluation de l'enseignement supérieur (hors recherche) qui correspond à l'esprit nouveau que veut insuffler la LOLF dans le fonctionnement du secteur public.

Les deux pistes de réforme que nous avons esquissées se complètent et utilisent dans leur mise en oeuvre le même instrument, la feuille de déclaration de l'impôt sur le revenu. Cet impôt sert à optimiser la distribution des revenus dans le sens d'une plus grande égalité. Il est également utilisé, par exemple, pour inciter les ménages à faire des économies d'énergie et d'une manière générale à internaliser certains effets externes. Les deux usages que nous proposons de lui adjoindre sont à ranger du côté de l'efficacité économique, transférer une partie du revenu des bonnes années vers les mauvaises années et donc lisser la consommation des agents dans le temps et, par ailleurs, permettre une meilleure traçabilité de l'évolution de la valeur des formations par le truchement des débouchés sur le marché du travail de ceux qui en sont issus.

La feuille d'impôt devient l'instrument central de la régulation universitaire. La comparaison entre la rémunération du travail peu ou pas qualifié et celle obtenue par les diplômés commande à la fois le remboursement de la dette étudiante et l'octroi de la subvention de l'État à l'Université qui a délivré le diplôme. En cas d'échec de placement d'un étudiant, ni l'université ni l'État ne sont en mesure d'exercer leur option d'achat du titre qu'ils détiennent. L'État ne peut recouvrer sa créance, l'université ne peut couvrir ses coûts. De même, en cas de réussite de l'étudiant, ils peuvent simultanément exercer leurs options, l'université peut rentrer dans ses fonds et recouvrer les coûts de formation du diplômé cependant que l'État voit sa créance remboursée par l'étudiant.

Ces deux pistes de réforme peuvent être menées indépendamment. L'article défend cependant qu'elles soient menées de concert du fait que les conditions généreuses du prêt à remboursement contingent ont pour inconvénient de ne pas favoriser l'autodiscipline de l'étudiant qui peut dès lors continuer à s'égarer dans des filières complètement « bouchées ». Dans ces conditions, il est encore plus important qu'aujourd'hui de discipliner l'université par un système de subvention adéquat. Ces deux pistes de réforme, une fois absorbées par le système universitaire, permettent d'envisager dans un deuxième temps le relèvement des droits d'inscription. En effet, le système de prêt en place, il suffira d'en augmenter le budget pour accompagner la hausse des droits d'inscription pour les étudiants pauvres. Dans un autre ordre d'idée, la réforme des modes de subvention aux universités est aussi de nature à rendre les étudiants plus à même d'accepter une hausse des droits d'inscription s'ils constatent que l'université représente bien un passeport pour un travail convenablement rémunéré. Ainsi, indépendamment de la question des frais d'inscription, d'autres voies existent pour améliorer le financement de l'enseignement supérieur en France.