



# LE FINANCEMENT de l'enseignement supérieur

Nicholas Barr

**Les réformes  
entreprises  
en Grande-  
Bretagne  
peuvent servir  
d'exemple à  
d'autres pays**

Photo ci-dessus : cours magistral de chimie dans un amphithéâtre de l'université de Cambridge, en Angleterre.

**L**A PROBLÉMATIQUE de l'enseignement supérieur est universelle : financements insuffisants, doutes grandissants quant à la qualité des formations, médiocre encadrement des étudiants, ou encore sous-représentation des couches sociales défavorisées. S'ajoute à cela, dans de nombreux pays, la nature régressive du financement des universités, en ce sens qu'il fait appel à l'ensemble des contribuables, mais profite de manière disproportionnée aux classes aisées.

L'enseignement tertiaire a cessé d'être un bien de consommation réservé à une élite pour devenir un atout fondamental de l'économie d'un pays et un facteur déterminant du potentiel social d'un individu. Autrement dit, l'expansion qu'il connaît à l'échelle internationale est à la fois nécessaire et souhaitable. Mais l'enseignement supérieur est coûteux et d'autres priorités sociales lui disputent les crédits de l'État. Son financement est donc important et éminemment politique. Au-delà des problèmes, il semble se dégager un consensus sur deux objectifs fondamentaux : le souci de la qualité et de la diversité, comme finalités en soi et comme facteurs contribuant à l'économie nationale, et celui d'un meilleur accès, pour des raisons d'équité et d'efficacité. Si les

fonds publics ne suffisent pas, il faut faire intervenir le financement privé, en veillant toutefois à ne pas écarter les étudiants d'origine modeste. C'est à cette question que s'intéresse principalement le présent article. À première vue, elle semble surtout s'appliquer aux pays plus riches, mais elle concerne en fait l'enseignement tertiaire de manière plus générale, y compris dans les pays en développement.

## **Que nous apprend la théorie économique?**

La théorie économique offre un éclairage particulièrement utile de l'enseignement supérieur. Un premier constat s'impose : *les jours de la planification centrale sont révolus*. Les étudiants sont des consommateurs en principe bien informés, mieux à même que n'importe quel planificateur de faire les choix répondant à leurs propres intérêts et à ceux de l'économie. Cette affirmation admet toutefois une exception de taille : les personnes issues de milieux plus défavorisés ne sont peut-être pas pleinement informées, d'où la nécessité d'offrir des bourses d'études.

Sur le plan de l'offre, aujourd'hui la planification centrale n'est plus viable. Les percées technologiques aidant, les universités, les étudiants et les disciplines d'études sont désor-

mais plus nombreux. Il est impossible de défendre l'argument que toutes les universités sont identiques et doivent recevoir le même financement. Certes, une instance centrale de planification pourrait adapter les financements à chaque cas particulier, mais le problème est trop complexe pour être confié à ce seul mécanisme. Un enseignement supérieur au service d'un nombre croissant d'étudiants doit s'appuyer sur un système de financement qui laisse à chaque établissement la possibilité de moduler ses prix en fonction de sa mission et de ses coûts.

Il importe de souligner que cette démarche est fort différente de celle que l'on pourrait préconiser pour l'enseignement scolaire où le modèle du consommateur avisé ne présente pas la même pertinence et où priment davantage les arguments en faveur d'un produit normalisé. Le principe d'un marché réglementé pour l'enseignement supérieur ne relève pas essentiellement de l'idéologie, mais s'appuie sur la dimension économique de l'information.

Deuxième éclairage de la théorie économique : *les étudiants devraient prendre en charge une partie du coût de leur diplôme.* L'enseignement supérieur ne profite pas simplement à la personne, il contribue à la croissance, à la cohésion sociale et à la transmission de valeurs. Aussi est-il logique de mettre les recettes fiscales à contribution. Cela dit, les avantages dont profitent les étudiants à titre personnel sont appréciables (voire substantiels) et donc, par souci d'efficacité et d'équité, il importe qu'ils prennent en charge une partie des coûts.

Cette question mérite d'être approfondie, car l'éducation tertiaire est souvent présentée comme un droit qui, en tant que tel, devrait être financé par l'État. L'alimentation est, elle aussi, considérée comme un droit fondamental, mais personne ne voit d'inconvénients à ce que les aliments aient un prix. L'impératif moral ne concerne pas *l'instrument* (en l'occurrence le prix), mais *le résultat*, en ce sens qu'un élève brillant doit pouvoir poursuivre ses études dans le meilleur établissement, quelle que soit sa situation financière. Qui plus est, avec un enseignement supérieur en expansion et des contraintes budgétaires de plus en plus rigoureuses, la qualité risque d'être mise à rude épreuve si le financement se limite aux crédits de l'État. Les données historiques montrent que ceux-ci n'ont pas véritablement contribué à faciliter l'accès aux universités; et, comme nous l'avons déjà noté, le financement à partir des recettes fiscales est fortement régressif. S'il est injuste d'exiger des étudiants qu'ils assument une plus grande partie des coûts, il est encore plus inique de mettre à contribution les citoyens qui ne mettront jamais les pieds dans un amphithéâtre.

Cela étant, la plupart des étudiants n'ont pas les moyens de financer des études supérieures, ce qui nous amène au troisième apport de la théorie économique : *des prêts d'études bien conçus sont un attribut essentiel.*

- La formule du remboursement en fonction des revenus (remboursements déduits du salaire du diplômé en même temps que l'impôt sur le revenu) est un gage d'accès en ce sens que le risque de non-remboursement est, par principe, écarté. En outre, comme les remboursements coïncident avec le paiement de l'impôt, le prêteur est protégé contre les risques inhérents à un prêt non garanti.

- Les prêts devraient suffire à couvrir les droits de scolarité et, en tout cas dans les pays plus riches, des frais de subsistance raisonnables, de sorte que, dans la pratique, les études soient gratuites pendant leur déroulement.

- Les prêts devraient être assortis de taux comparables au coût du crédit pour l'État.

La question du taux d'intérêt mérite d'être examinée de plus près. De nombreux pays, dont l'Australie et la Grande-Bretagne, offrent des prêts à taux zéro, autrement dit à intérêts entièrement bonifiés. Mais cette formule ne permet d'atteindre aucun des objectifs visés. Le coût des bonifications étant considérable, les fonds disponibles sont limités, ce qui va à l'encontre des impératifs d'accès et de qualité. L'expérience du communisme démontre que les bonifications de prêt peuvent facilement aboutir à des pénuries. En l'occurrence, le coût financier des bonifications se traduit par des prêts trop modestes (d'où un accès d'autant plus difficile) et en même temps par un effet d'éviction sur le financement public des universités, ce qui nuit à la qualité. Qui plus est, les bonifications ont un caractère profondément régressif. Elles n'aident pas les étudiants : ce sont les diplômés qui remboursent, et non les étudiants. Les diplômés dont les revenus sont modestes ne reçoivent en fait qu'une aide limitée, car les dettes non remboursées finissent pas être effacées. Elles n'aident pas non plus, au début de leur carrière, les diplômés mieux rémunérés; comme les remboursements dépendent exclusivement des revenus, les taux d'intérêt n'agissent pas sur les mensualités mais sur la durée. Autrement dit, les principaux bénéficiaires sont les cadres bien engagés dans une brillante carrière qui finissent de rembourser plus tôt qu'ils ne l'auraient fait sans bonification. Or, ce n'est pas là le groupe démographique visé par les responsables de l'éducation. Cela dit, si les bonifications d'intérêts sont *ciblées*, elles peuvent se révéler utiles.

### La stratégie envisageable

Fort de ces constats, nous élaborons une stratégie à trois volets.

**Premier volet : droits de scolarité variables différés.** Les universités sont financées à partir de l'argent des contribuables et des droits de scolarité. Chaque université fixe le montant de ces droits, qui sont couverts par un prêt. Sujet à controverse en Europe occidentale, le caractère variable des frais de scolarité est moins contesté dans le reste du continent et tout à fait admis aux États-Unis et dans de nombreux pays d'Asie. Les droits de scolarité permettent aux universités de disposer davantage de ressources pour améliorer la qualité et, par le jeu de la concurrence, d'utiliser ces ressources de manière optimale. Il ne s'agit pas de préconiser une concurrence effrénée, mais plutôt une réglementation des marchés. Enfin, le fait que ces droits ne soient pas uniformes est aussi un gage d'équité, car cela réduit le caractère régressif d'un système fondé sur les crédits de l'État.

L'argument de choc contre les droits de scolarité consiste à dire qu'ils sont hors de portée des étudiants d'origines modestes. Cet argument est admissible s'ils sont censés être payés en début de cursus, mais il perd sa validité si les étudiants ne commencent à payer qu'une fois diplômés.

**Deuxième volet : prêts remboursables en fonction des revenus.** Les étudiants reçoivent une aide sous forme d'un prêt dont le profil de remboursement dépendra des revenus du futur diplômé. Le prêt doit être suffisant pour couvrir les droits de scolarité et, dans les pays plus riches, des frais de subsistance raisonnables. En outre, le taux d'intérêt doit être comparable au coût du crédit pour l'État.

Si les prêts permettent de prendre en charge les droits de scolarité, la formule est alors proche de la « gratuité » en ce sens que les étudiants n'ont rien à payer pendant qu'ils sont à l'université.

Une partie des coûts est financée par le contribuable et l'autre par les remboursements ultérieurs qui seront fonction des revenus. Du point de vue du diplômé, cette deuxième composante se distingue de l'impôt à deux égards : elle n'est versée que par d'anciens étudiants et elle n'est pas perpétuelle. Autrement dit, on peut voir dans les prêts remboursables en fonction des revenus l'équivalent de la gratuité d'un enseignement financé par les contributions des diplômés à partir de leurs revenus.

Le point de vue du ministère des finances est quelque peu différent. Certes, un prêt finit par mobiliser des ressources d'origine privée, mais par définition il entraîne un coût initial, en ce sens qu'il y a un décalage entre le moment où une somme est mise à disposition et celui où elle est remboursée. Il est donc utile d'établir une distinction entre le coût financier d'un prêt (c'est-à-dire les montants qui ne sont jamais remboursés, par exemple du fait d'une bonification d'intérêts) et ses coûts de trésorerie, qui se rapportent aux montants qui sont effectivement remboursés. Les coûts financiers intéressent tous les pays, et dans les pays les plus pauvres les coûts de trésorerie soulèvent également un problème particulier. Dans l'idéal, ces coûts devraient pouvoir être couverts par un emprunt au secteur privé, mais la rémunération demandée par les prêteurs risque d'être considérable, notamment dans les pays en développement, à moins que l'État n'offre une garantie. Or, si garantie il y a, ces prêts doivent alors être qualifiés de publics. Plusieurs solutions sont envisageables dans ce domaine très technique, mais elles doivent être élaborées avec beaucoup de soin.

**Troisième volet : mesures actives pour promouvoir l'accès à l'enseignement supérieur.** Les deux premiers volets permettent de mobiliser des ressources en faveur de ce volet. Il y a deux causes à l'exclusion : la pauvreté monétaire et la pauvreté d'information. Toute stratégie visant à faciliter l'accès doit agir sur ces deux phénomènes. Les mesures financières, dont les bourses d'études, reçoivent souvent beaucoup d'attention, mais ce n'est pas le cas de l'information, or il est crucial d'informer les élèves et de nourrir leurs aspirations. Les barrières les plus déplorables sont celles qui empêchent aux élèves de penser à poursuivre leurs études à l'université. Qui plus est, les élèves mal informés sur les coûts et les avantages des études supérieures hésiteront d'autant plus à emprunter; ils constituent le groupe auquel le contribuable doit apporter son appui. Enfin, les problèmes d'accès ne peuvent pas être entièrement résolus dans les stricts contours de l'enseignement supérieur : il faut mobiliser davantage de ressources en amont, car il est de plus en plus manifeste que l'exclusion plonge ses racines dans la première enfance.

### Les réformes en Grande-Bretagne

Des réformes engagées en 1998 ont permis d'adopter les prêts remboursables en fonction des revenus, acquis dont il convient de se réjouir. Cela dit, le système britannique accusait par ailleurs de graves problèmes :

- la planification centrale subsistait, avec des contrôles sur le nombre des étudiants et les droits de scolarité;
- des droits de scolarité avaient été institués; ils étaient fixés par l'administration centrale et étaient uniformes pour toutes les filières et toutes les universités. Aucun prêt n'étant offert pour les couvrir, ces frais devaient être réglés dès le début.
- les prêts ne suffisaient pas à couvrir les frais de subsistance — et donc encore moins les droits de scolarité — et étaient assortis d'une bonification d'intérêts totale.

- les réformes ont mis fin au système d'aides publiques.

Les réformes de 2004 s'attaquent à la plupart de ces problèmes et s'inspirent de la triple stratégie énoncée plus haut, offrant ainsi un cadre de référence utile pour d'autres pays.

**Droits de scolarité.** À partir de 2006, les droits forfaitaires initiaux seront remplacés par un montant annuel variable de 0 à 3.000 livres. Les étudiants pourront régler cette somme au comptant ou contracter un prêt, auquel cas l'administration compétente verse directement les droits à l'université. Autrement dit, quelle que soit la formule choisie, sur le plan financier l'établissement universitaire ne voit pas la différence. Le marché est réglementé, ne serait-ce que parce que les droits de scolarité sont plafonnés. Comme nous l'avons noté plus haut, le caractère modulable des droits de scolarité est un atout d'efficacité. C'est en outre un gage d'équité : l'argent du contribuable étant moins sollicité, le financement est moins régressif, et les droits ne sont pas les mêmes pour un établissement de modeste envergure que pour une université de réputation internationale.

**Prêts.** La réforme de 2004 a amélioré le système en offrant des prêts qui couvrent les droits de scolarité et une plus grande part des frais de subsistance. Elle a aussi eu pour effet de relever le seuil de revenu qui déclenche le remboursement : à partir de 2006, les diplômés devront rembourser 9 % de leurs revenus annuels lorsque ceux-ci dépassent 15.000 livres (le seuil précédent était de 10.000 livres). Pour l'étudiant, la situation n'est pas tellement différente de l'époque où l'université était « gratuite » : quelqu'un paie les droits de scolarité pour lui et de l'argent est déposé sur son compte pour lui permettre de subvenir à ses besoins. Le diplômé, lui, verra sur son bulletin de salaire une déduction qui s'ajoutera à l'impôt sur le revenu et aux cotisations sociales jusqu'à ce que le prêt soit entièrement remboursé. Il est cependant un aspect important des prêts qui n'obéit ni à la théorie ni aux pratiques exemplaires : la réforme de 2004 n'a pas mis fin aux bonifications d'intérêts.

**Promotion de l'accès aux universités.** La loi de 2004 a réinstauré les subventions (autrement dit les bourses accordées pour revenus insuffisants). À partir de 2005, et en sus des prêts, les étudiants provenant de milieux défavorisés auront droit à une bourse annuelle de 2.700 livres. L'objectif est de veiller à ce qu'aucun de ces étudiants ne soit lésé par la réforme. En outre, les diplômés aux revenus modestes sont pris en considération : si au bout de 25 ans leur prêt n'est toujours pas remboursé, la dette est tout simplement effacée. Enfin, dans le cas de nouveaux enseignants qui choisissent des disciplines où il y a pénurie de professeurs, le prêt est déduit de 10 % pour chaque année passée dans le système public.

La réforme comprend aussi un « régulateur d'accès » qui exige des universités qu'elles élaborent des plans de promotion de l'accès. Ces plans peuvent prendre la forme de bourses pour les étudiants de milieux défavorisés ou de campagnes de sensibilisation et d'information auprès des écoles.

Toutes ces mesures, qui entreront pleinement en vigueur en 2006, permettront de mobiliser davantage de ressources, d'encourager la concurrence et, partant, de contribuer à une meilleure qualité. Elles favoriseront en outre une redistribution vers les groupes défavorisés et faciliteront donc l'accès. Cela ne signifie pas que le dispositif soit parfait. D'aucuns estiment que le plafonnement des droits de scolarité est trop bas. En l'occurrence, il s'agit d'opérer un dosage judicieux. Si ces droits de scolarité sont libéralisés trop rapidement, ils risquent de compro-

mettre un équilibre politique déjà difficile à assurer. À l'inverse, s'ils sont trop faibles, la plupart des universités vont vouloir facturer le maximum permis au risque de promouvoir un système à droits forfaitaires et de renouer insidieusement avec la planification centralisée. Le principal problème qui persiste avec les prêts tient aux bonifications d'intérêts, coûteuses et régressives. Cela dit, il est de nombreux aspects des réformes britanniques qui pourraient utilement inspirer d'autres pays.

### Le principal défi

La théorie économique et l'expérience peuvent nous aider à prévenir ou résoudre certains problèmes, comme par exemple :

- a) des dépenses publiques insoutenables;
- b) des dépenses publiques détournées par les classes moyennes;
- c) l'absence de prêts ou des prêts mal conçus, n'apportant que peu de ressources supplémentaires, voire aucune;
- d) les contraintes économiques qui pèsent sur les universités et ne les incitent pas à être efficaces;
- e) les modalités concrètes qui peuvent se révéler coûteuses (bonifications d'intérêts), lourdes à gérer (vérification du niveau de revenu), ou à la fois coûteuses et contraignantes.

Ces problèmes sont généralisés, encore que certains (points *b*) et *d*) soient moins marqués dans les pays où les droits de scolarité sont variables.

Les trois volets de la stratégie décrite plus haut peuvent s'appliquer à tout pays qui peut efficacement recouvrer l'impôt sur

### Où en sont les autres pays?

Les principaux pays industrialisés sont tous aux prises avec le financement de l'enseignement supérieur. Le gouvernement britannique a fait preuve de beaucoup de courage en s'attaquant à des obstacles politiques redoutables. Tôt ou tard, d'autres gouvernements devront lui emboîter le pas. La voie tracée par des pays tels que l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni devrait leur faciliter la tâche.

- Les *États-Unis* ont adopté une bonne formule en ce qui concerne les droits de scolarité, mais on ne peut pas en dire autant des prêts, dont les remboursements ne dépendent pas des revenus futurs et ne sont pas déduits des salaires; en outre les intérêts sont en général bonifiés. Le bilan est aussi moins satisfaisant du point de vue de la promotion de l'accès, le système de bourses étant critiquable, car complexe et insuffisant.

- Le *Canada* a entrepris d'étudier la mise en place d'une formule de prêts remboursables en fonction des revenus.

- En *Australie*, depuis 1989 les droits de scolarité sont les mêmes pour tous les établissements et toutes les filières, et ce n'est que récemment que le système a commencé à se libéraliser. Il existe également des prêts remboursables en fonction des revenus, mais ils sont assortis d'une bonification et ne couvrent pas les frais de subsistance.

- La *Nouvelle Zélande* a presque réussi à combiner les trois composantes au début des années 90, mais a brûlé les étapes. Sous l'effet de fortes pressions politiques, le pays a réintroduit les coûteuses bonifications d'intérêts en 2000.

- La plupart des pays d'*Europe occidentale* et les *pays nordiques* ne se sont pas encore attaqués à la question des droits de scolarité. C'est un terrain sur lequel beaucoup de pays préfèrent ne pas s'engager. Le ministre de l'éducation d'un pays nordique est même allé jusqu'à parler de «tabou».

le revenu et, partant, le remboursement de prêts étudiants. Ils constituent un cadre de référence utile (voir encadré). Cela dit, dans les pays en développement, l'importance du secteur informel et les carences du dispositif de recouvrement de l'impôt posent des problèmes lancinants à quiconque envisage de mettre en place une formule de prêts remboursables en fonction des revenus. C'est là sans doute l'obstacle le plus redoutable. Si les conditions préalables ne sont pas remplies, ce serait commettre une erreur que de lancer un vaste programme de prêts en espérant que par la force des choses les résultats seront positifs. Quelles options peut-on alors envisager?

- Financer l'enseignement supérieur en faisant appel modeste aux fonds publics (par exemple 1 % du PIB) afin d'offrir un service de bonne qualité à un petit nombre d'étudiants ou un service de moins bonne qualité à un plus grand nombre.

- Recourir au financement privé, en acceptant le fait que l'accès se limitera aux étudiants dont les parents ont suffisamment de moyens, et en ajoutant un petit nombre de bourses.

- Adopter un dispositif de prêts de modeste envergure en acceptant le fait que le taux de non-remboursement et les coûts administratifs seront élevés.

- Se servir des fonds publics pour payer, par exemple, deux années d'université, le financement privé se chargeant du reste.

- Utiliser l'aide pour faciliter les choix entre ces formules.

Les inconvénients du financement privé ou d'un régime de prêts inapproprié sont évidents. Conjointement, les deux dernières options permettraient peut-être, à court terme, de mieux utiliser des fonds publics limités. En outre, elles préservent la possibilité de mettre en œuvre un programme de prêts une fois en place les capacités institutionnelles. Dès lors qu'il existe un mécanisme effectif de recouvrement, les sources non gouvernementales, y compris les organisations financières internationales et les établissements commerciaux, peuvent contribuer à prendre en charge une partie des coûts initiaux.

### Complémentarité de l'enseignement

La problématique des frais d'études et des prêts étudiants concerne globalement l'enseignement tertiaire, mais celui-ci doit être perçu dans le contexte plus vaste de l'ensemble de la scolarité. Un nombre croissant de travaux mettent en évidence la relation dialectique qui existe entre les différentes étapes de l'éducation : l'enseignement tertiaire est d'autant plus productif que les étapes antérieures sont de bonne qualité et, à l'inverse, l'enseignement primaire finit par être plus fécond si les niveaux secondaire et tertiaire prennent correctement le relais. Autrement dit, il faut financer l'enseignement tertiaire de manière à promouvoir sa qualité sans le faire aux dépens de l'enseignement primaire ou secondaire. ■

*Nicholas Barr est professeur d'économie publique à la London School of Economics et auteur de nombreux ouvrages et articles sur l'économie de l'État-providence (<http://econ.lse.ac.uk/staff/nb>). Il a été expert invité au Département des finances publiques du FMI au printemps 2000 et fut l'un des principaux auteurs du Rapport sur le développement dans le monde publié par la Banque mondiale en 1996.*

*Pour une analyse plus approfondie de la question, voir Nicholas Barr, 2004, «Higher Education Funding», Oxford Review of Economic Policy, vol. 20, n° 2 (été), p. 264-83, et Nicholas Barr et Iain Crawford, 2005, Financing Higher Education: Answers from the U.K. (Londres et New York, Routledge).*