

Introduction au dossier thématique « Le financement de l'enseignement supérieur. Enjeux et éléments de réponses »

Maurice WEBER
Conseiller général des Finances au Service d'Études
et de Documentation (SED) du SPF Finances

Ce numéro du Bulletin de Documentation s'ouvre par une série de cinq articles consacrés à l'organisation et au financement de l'enseignement supérieur.

Dans le contexte d'une économie mondialisée la compétitivité d'une économie développée comme la Belgique dépend primordialement de l'innovation et donc de la formation de sa population et du développement de la recherche. Ce que résume la formule: « les économies les plus compétitives seront celles qui produiront le plus d'information et de connaissances ».

La stratégie de Lisbonne a traduit cette contrainte en un certain nombre d'objectifs quantitatifs. Les articles qui suivent s'inscrivent dès lors globalement dans la perspective d'un relèvement de la participation à l'enseignement supérieur, voulu par ailleurs de qualité. Cette évolution quantitative attendue prolonge une tendance historique largement répandue. Le taux de diplômés de l'enseignement supérieur progresse régulièrement de classe d'âge en classe d'âge dans la plupart des pays de l'OCDE. Dans la plupart, mais pas dans tous. L'Allemagne constitue une exception. Mais le cas le plus frappant est celui des Etats-Unis, où le taux de diplômés est stable parmi les moins de 55 ans, ce qui pourrait donner l'impression d'une sorte de frontière d'efficacité (cfr l'article de Quentin David, qui parle de « rythme de croisière »⁽¹⁾ vers lequel les économies européennes tendraient progressivement.

Certains auteurs se demandent d'autre part si pousser tout le monde à aller le plus loin possible dans les études est souhaitable, alors que c'est extrêmement coûteux. Au niveau individuel il n'y a guère de doute que l'obtention d'un diplôme de l'enseignement supérieur assure souvent un rendement important: les diplômés trouvent plus facilement de l'emploi et gagnent davantage, dans une mesure variable cependant selon le type de diplôme et le pays. Mais diverses études empiriques tendent à montrer que les rendements individuels peuvent être supérieurs au rendement social, aux retombées donc, pour l'ensemble de l'économie, du surcroît de formation. Cela peut résulter d'une inadéquation des formations au besoin du marché. En particulier, une forme d'inflation de la formation peut se développer, par un recours croissant à un personnel surqualifié, au moins sur base des titres, et ce tandis que des besoins sont insatisfaits dans des filières techniques ou professionnelles, par exemple. On touche ici aux questions de la sélection et de l'orientation qui ne sont pas au cœur de notre propos. Même si cette problématique n'est sans doute pas sans lien avec une réflexion sur les modes de financement de l'enseignement supérieur.

Revenons-en donc à ce problème du financement, en partant du postulat d'une participation accrue combinée à la volonté de réaliser un objectif d'excellence.

1 Quentin DAVID, Comparaison internationale des modes d'Organisation et de financement de l'enseignement supérieur.

L'interpénétration au sein des universités des fonctions d'enseignement et de recherche, en particulier fondamentale, est une première difficulté. Mais si nous nous concentrons sur le financement de l'enseignement, un choix essentiel est celui du partage de la charge de ce financement entre les pouvoirs publics et les bénéficiaires de la formation. Comme le rappelle Quentin David dans son article la balance entre ces deux types de financement dépend de la catégorisation de l'enseignement supérieur parmi les biens publics ou les biens privés d'investissement. Nous avons évoqué les incertitudes qui entourent l'évaluation empirique des externalités sociales de l'enseignement supérieur. Dès lors le partage est essentiellement effectué sur base d'un choix politique. Ainsi, dans les pays scandinaves ou « relevant du modèle rhénan », traditionnellement 80 % ou plus des dépenses au titre des établissements d'enseignement supérieur sont d'origine publique, ce pourcentage frisant les 100 % au Danemark, par exemple. Par contre, la part du financement public est nettement plus réduite dans les pays anglo-saxons ou asiatiques.

Le problème pour les pays qui privilégient le financement public est de disposer de marges de manœuvre budgétaires suffisantes pour assurer une croissance adéquate de ce financement. Vincent Vandenberghe ⁽²⁾, dans sa contribution à ce numéro, évoque à ce propos la part croissante que devraient prendre au fil du temps les pensions ou les soins de santé au sein de l'ensemble des dépenses publiques, réduisant de ce fait l'espace disponible pour d'autres affectations, à taille constante du secteur public.

Dans les comparaisons internationales on constate une forte disparité dans le poids des dépenses totales consacrées à l'enseignement supérieur. Mais, comme le relève Quentin David, la différence de pays à pays se situe essentiellement au niveau des dépenses privées. En niveau, en pour-cent du PIB, le poids de l'investissement public dans l'enseignement supérieur paraît relativement uniforme, même si la Scandinavie se distingue par l'importance de ces dépenses, tandis qu'à l'inverse au Japon et en Corée elles sont assez réduites. Mais le niveau de la dépense publique aux Etats-Unis est comparable au niveau belge, tandis que l'investissement global américain dépasse le double du nôtre.

Macro-économiquement il apparaît dès lors que si l'on rapporte les dépenses totales d'enseignement supérieur au nombre d'étudiants on obtient un résultat nettement plus élevé pour les Etats-Unis (ou le Canada) que pour les pays d'Europe occidentale, dans lesquels le niveau de cet indicateur est relativement homogène (hors la Grèce où il est plus bas). Une corrélation simple peut être établie entre le pourcentage de diplômés de l'enseignement supérieur dans la classe d'âge des 20-29 ans et la dépense totale par étudiant. Par ailleurs on sait que les Etats-Unis se retrouvent traditionnellement en tête de palmarès des universités; tel le classement de Shanghai.

2 Vincent VANDENBERGHE, Les principaux défis et solutions envisageables en matière de financement de l'enseignement supérieur en Europe.

Les indicateurs demandent à être décryptés. Quentin David note ainsi que le classement de Shanghai repose davantage sur des marqueurs de performance de la recherche que sur la formation. Mais aussi que les performances américaines reflètent surtout celles d'un nombre relativement restreint d'établissements, des centres d'excellence.

Les Etats-Unis occupent indiscutablement une position de leader. Leader ne signifie pas nécessairement modèle, mais éventuellement stimulation à mieux faire ou à faire autrement.

Le souci de la constitution ou du renforcement de centres d'excellence se retrouve désormais dans de nombreux pays européens. Comme l'écrit Nicholas Barr ⁽³⁾ dans l'article qui suit: « The myth that all universities are the same [...] is no longer credible ». Et par voie de conséquence, elles n'ont pas à être toutes identiquement financées.

Plus que par le passé, les universités opèrent dans un environnement concurrentiel globalisé, dans lequel la mobilité, tant des enseignants et chercheurs que des étudiants et des diplômés hautement qualifiés est forte. Ceci a diverses conséquences à différents niveaux.

Une diversité d'objectifs s'offrent aux établissements d'enseignement supérieur qui pour les atteindre de la façon la plus efficace doivent disposer d'une assez large autonomie. L'autonomie de gestion est un des rares facteurs d'efficacité qui ressort de façon claire des études menées à ce propos. Cette autonomie ne doit pas concerner que la gestion quotidienne mais peut s'étendre à la stratégie de développement et de là couvrir le recrutement des enseignants (ce qui est assez courant) mais aussi la fixation de leurs salaires (ce qui l'est moins), ou encore la sélection des étudiants ou le niveau de leurs droits d'inscription. Cette autonomie doit cependant être encadrée par les pouvoirs publics. Ceux-ci sont, en dernière instance, les garants de la qualité de la formation. Mais leur intervention doit aussi favoriser l'équité dans l'accès à la formation supérieure, stimuler la recherche, voire encore, inciter à l'adéquation de l'offre de formation à la demande ou à la rationalisation de cette offre. Le mode de financement est un instrument important dans la poursuite des objectifs politiques.

Comme le rappelle Quentin David, le financement public des institutions d'enseignement peut être direct, s'il est versé aux institutions elles-mêmes, ou indirect, lorsqu'il est dirigé vers les utilisateurs. Ces deux modes de financement peuvent être combinés et modulés de multiples façons.

3 Nicholas BARR, Financing Higher Educations: Lessons from Economic Theory and Reform in England.

Ainsi, le financement direct peut être basé essentiellement sur les inputs (et en particulier sur le nombre d'étudiants) ou tenir compte de l'output, c'est-à-dire d'un certain nombre d'objectifs assignés à l'institution. Linda De Kock et Noël Vercruysse ⁽⁴⁾, dans leur article consacré à l'organisation et au financement de l'enseignement supérieur en Communauté flamande, font une présentation détaillée des avantages et inconvénients des deux options, les deux éléments étant intégrés dans le mode de financement en application en Flandre, de façon assez sophistiquée. Le financement sur base des outputs est une réalité assez récente. Son introduction, au moins en tant qu'élément partiel du financement, peut correspondre à la volonté de stimuler la motivation des institutions à renforcer leur efficacité en terme de production de diplômes, de flexibilité ou de réactivité à l'évolution des besoins du marché du travail, par exemple. Ce mode de financement est délicat à gérer. Par exemple, la bonification de la production de diplômes peut conduire à la tentation d'abaisser le niveau d'exigence, si le contrôle de qualité n'est pas étroit. Inversement, il pourrait favoriser une sélectivité socialement inégalitaire, problème que la Communauté flamande contourne en réservant le financement par l'output aux années de master, tandis que, au début des études, l'input est la variable clé. Mais privilégier cette variable dans le cadre d'une enveloppe globale, peut conduire à une « chasse à l'étudiant » qui peut aussi avoir des effets pervers comme le rappelle Luc Detroux ⁽⁵⁾ dans l'article qu'il consacre à l'enseignement supérieur en Communauté française.

En Belgique, comme dans la majorité des pays de l'OCDE, l'intervention publique s'effectue essentiellement sous cette forme directe. Il en est d'autres où le soutien public aux bénéficiaires de l'enseignement, sous forme de bourses ou de prêts, est prépondérant. Ce peut être le cas aussi bien dans des pays où l'intervention publique est faible (comme aux Etats-Unis ou en Australie) ou relativement faible (comme au Royaume-Uni), que dans d'autres où l'enseignement supérieur est presque gratuit, comme en Suède ou en Norvège (voir l'article de Quentin David).

Un certain nombre d'auteurs, et en particulier Vincent Vandenberghe et Nicholas Barr dans les articles qui suivent, plaident en faveur du développement de l'intervention indirecte des pouvoirs publics, pour des raisons d'efficacité, d'équité et/ou pour permettre un accroissement des moyens mis à disposition des institutions malgré la disponibilité limitée de fonds publics supplémentaires.

Un moyen de desserrer cette contrainte budgétaire pourrait être le développement des prêts-étudiants remboursables à l'issue des études; couplé à un relèvement modulable des droits d'inscription qui permettrait aux institutions d'enseignement supérieur d'augmenter leurs ressources. Les systèmes envisagés sont décrits dans les articles qui suivent. Ils permettent de maintenir un degré donné de gratuité pour l'étudiant. Mais si l'élévation de son niveau de for-

4 Linda DE KOCK et Noël VERCROYSSSE, De financiering van het hoger onderwijs in Vlaanderen.

5 LUC DETROUX, Les principes du financement de l'enseignement supérieur en Communauté française.

mation se traduit par un rendement individuel important, sous forme de salaire élevé, il doit alors rembourser les pouvoirs publics de leur prêt. La contrainte de liquidité des pouvoirs publics ne disparaît pas, puisqu'ils doivent avancer le montant du prêt. Mais en vitesse de croisière, les remboursements effectués par ceux qui ont réussi à le faire fructifier couvrent, en partie du moins, l'investissement consenti.

Selon les promoteurs de ce système il serait en réalité plus équitable que la quasi gratuité par financement public direct.

Force est tout d'abord de constater que la gratuité, ou la quasi gratuité de l'enseignement supérieur ne stimule pas clairement la participation. Vincent Vandenberghe montre l'absence de corrélation entre le taux de participation à l'enseignement supérieur dans un pays et l'importance de la composante privée du financement. Ce taux de participation est, par exemple, particulièrement faible au Danemark, pays où la gratuité est sans doute la plus aboutie. La sélection sociale dans l'accession à l'université pourrait être bien antérieure et résulter en partie du moins d'une certaine ségrégation au niveau de l'enseignement secondaire qui ne permet pas aux jeunes des milieux défavorisés de disposer des connaissances de base nécessaire au succès à l'université. L'investissement dans l'éducation dès la petite enfance paraît essentiel pour assurer la mobilité sociale. L'OCDE, dans une publication assez récente, évoquait aussi la possibilité que les étudiants d'un milieu à faible revenu et leurs familles surestiment les coûts et sous-estiment les rendements de l'enseignement supérieur, ce qui les en détournent.

Cet état de fait permet à Nicholas Barr d'affirmer que le financement public direct est régressif: « the taxes of poorer people pay for the degrees of people whose parents tend to be better off ». Ceci serait accentué par le constat d'une moindre présence des enfants de familles modestes dans les filières de formation les plus coûteuses qui sont aussi celles où le rendement individuel tend à être le plus élevé. A l'inverse, le système de prêts publics pourrait être progressif. Les étudiants issus de milieux privilégiés perdent la subsidiation de leur formation. Mais un facteur d'inégalité subsiste, du fait de la perte de rendement individuel lié au remboursement du prêt, sauf si les jeunes issus des milieux les plus démunis perçoivent une bourse plutôt qu'un prêt.

Pour les pouvoirs publics se poserait par ailleurs le problème du respect de l'obligation de remboursement du prêt. Ce problème est d'autant plus aigu que la mobilité géographique des personnels hautement qualifiés est de plus en plus forte. Comme le constate Vincent Vandenberghe, cette migration croissante constitue déjà une remise en cause du système actuel de financement direct, dans lequel il est implicitement supposé qu'à la quasi gratuité de l'enseignement supérieur répondra la perception dans le futur du produit d'une taxation de revenus plus élevés.

La mobilité des étudiants cette fois constitue également un défi au mode de financement direct des institutions d'enseignement supérieur, particulièrement au niveau de la Communauté française de Belgique, comme l'illustrent Luc Detroux et Vincent Vandenberghe dans leurs articles. Si, quelle qu'en soit la raison, la libre mobilité au sein de l'Union européenne se traduit dans un pays par un flux entrant continu et massif d'étudiants qui, majoritairement, une fois diplômés, ne prolongent pas leur séjour, l'effet est similaire, en plus aigu, à celui de la mobilité des qualifiés nationaux, hors les conséquences particulières de la concentration de ces flux vers des formations spécifiques qui se trouvent ainsi saturées. Vincent Vandenberghe considère que le financement de l'étudiant, dans son pays d'origine, au moyen d'un chèque étudiants ou d'un prêt, permettrait d'éviter cet « effet-coucou ». Cela ne résoudrait cependant pas nécessairement les problèmes de saturation. Dans tous les cas, le couplage de la mobilité étudiante et du nomadisme des qualifiés rend plus aléatoire que par le passé l'effet retour attendu par les pouvoirs publics de leur investissement dans le capital humain. Qui n'en n'est pas moins plus que jamais indispensable à l'attractivité et à la compétitivité de notre économie.

Les cinq articles qui suivent développent certains des thèmes qui ont été ici librement esquissés. Ils abordent aussi d'autres aspects des enjeux liés au financement et à l'organisation de l'enseignement supérieur.

Dans le premier article Quentin David présente les grands principes de l'organisation et du financement de l'enseignement supérieur et procède ensuite à une comparaison internationale des principaux indicateurs relatifs aux modes de financement. Il poursuit par l'étude de quelques cas nationaux représentatifs des différents types d'organisation et de financement.

Vincent Vandenberghe pose le problème de la difficulté croissante des pouvoirs publics à répondre aux besoins de financement des institutions d'enseignement supérieur. Il propose ensuite ses réponses à cette difficulté, en présentant les systèmes de chèque et prêt étudiants et leurs avantages, et en répondant à certaines objections au développement de ces systèmes.

Nicholas Barr approfondit la réflexion, théorique et pratique, sur la mise en place d'un système de prêt étudiants, au remboursement fonction du revenu futur. Il illustre son propos par la présentation du mode de financement introduit au Royaume-Uni en 2006. Il en détaille les imperfections et esquisse des solutions.

Enfin, deux articles sont consacrés aux systèmes en vigueur en Belgique, dans les communautés flamande et française.

Linda De Kock et Noël Vercruyse décrivent la structure de l'enseignement supérieur en Flandre et en rappellent les finalités. Ils font une présentation raisonnée et détaillée du mode de financement des institutions d'enseignement supérieur, en ce compris le volet recherche.

Luc Detroux attire tout d'abord l'attention sur un certain nombre de règles juridiques nationales et internationales qui pèsent sur l'organisation et le financement de l'enseignement supérieur. Il décrit ensuite le mode de financement tant des Universités que des Hautes écoles en Communauté française, avant d'aborder les problématiques de la contrainte budgétaire et de la mobilité.

Ces cinq articles nous paraissent globalement constituer une bonne introduction au thème central retenu pour ce numéro du Bulletin.