

D'une éducation par « capitalisation » à une éducation par « répartition »

David Flacher, Maître de conférences, Université Paris 13 Sorbonne Paris Cité, CEPN – CNRS UMR 7234, 99 avenue Jean-Baptiste Clément, 93430 Villetaneuse, France (david@flacher.fr).

Hugo Harari-Kermadec, Maître de conférences, ENS Cachan, IDHES CNRS – UMR 8533, 61 avenue du Président Wilson, 94235 Cachan Cedex, France (hugo.harari@enscachan.fr).

Léonard Moulin, ATER, Université Paris 7 Diderot, LADYSS CNRS – UMR 7533, 5 rue Thomas Mann, 75205 Paris Cedex 13, France (leonard.moulin@ens-cachan.org).

Résumé : Après avoir rappelé qu'un régime par capitalisation ne garantissait ni équité, ni efficacité, ni même le financement de l'enseignement supérieur, nous définissons ce que pourrait être un régime d'éducation par répartition et discutons de ses atouts et limites, pour construire une approche théorique du concept. Une éducation par répartition conjugue la gratuité de l'accès, une allocation universelle d'autonomie et un accroissement des dépenses publiques destiné à l'université (jusqu'à un niveau jugé raisonnable pour que celle-ci puisse mener à bien ses missions). Nous montrons qu'un tel régime peut se révéler équitable et efficace pour financer le système éducatif et discutons des conditions permettant à un tel système d'être efficace. Nous montrons également qu'il permet de limiter les mécanismes de polarisation au sein de l'enseignement supérieur. Nous chiffrons alors le coût du régime par répartition (en année pleine : 5 milliards d'euros pour accroître les besoins de financement des universités et 19 milliards d'euros pour l'allocation d'autonomie) et proposons des modalités de financement.

Abstract : In this paper, we study the higher education financing based on the classical contributory versus self-funded pension funding scheme. We provide a brief discussion of how a system based on student debt can be seen 'funded' and why it fails to ensure equity and efficiency and funding for the longer term. We also define a contributory financing scheme for higher education based on income tax and social security contributions, and study its strengths and weaknesses. By contributory, we mean a scheme that ensures free access to university, providing for students' expenses and the costs of research and teaching. We show that such a system would be efficient and equitable, and we discuss under what conditions it would be efficient. We show also that it would prevent polarization in the higher education system. We conclude with an implementation of our contributory financing scheme in the case of France (it increases university funding by €5bn and provides €19bn for students' expenditure).

1. Introduction

Faut-il développer une politique de tarification des études dans les universités ? La question est apparue dans le débat public à de multiples reprises ces dernières années. La littérature en économie de l'éducation met en évidence trois catégories d'arguments visant généralement à promouvoir un système d'éducation par « capitalisation », c'est-à-dire reposant essentiellement sur un investissement individuel (au sens de la théorie du capital humain de Becker, 1962 ; 1964), matérialisé par des frais d'inscription et, le cas échéant, par un endettement des étudiants ou de leurs familles. Le premier argument est celui de la justice sociale dans la mesure où les classes sociales favorisées sont sur-représentées dans l'enseignement supérieur. Dans ce contexte, la faiblesse (ou l'absence) de frais d'inscription apparaît anti-redistributive, et ce d'autant plus que les rendements privés de l'éducation sont élevés. Le deuxième argument concerne l'efficacité économique, c'est-à-dire le rapport entre les résultats économiques obtenus et les moyens mis en oeuvre. Cette efficacité peut être allocative : il s'agit d'allouer au mieux les ressources au sein de la société, autrement dit atteindre des situations dans lesquelles il ne serait pas possible d'améliorer la situation d'un agent sans détériorer celle d'un autre. L'efficacité peut aussi être productive (ou technique) : il s'agit alors, au niveau microéconomique, de minimiser les coûts de production et de transmission des connaissances (i.e. de ne pas gaspiller de ressources). En instaurant un prix reflétant (davantage) le coût et l'intérêt économique de la formation, les tenants d'une politique de tarification de l'enseignement supérieur considèrent que ces deux formes d'efficacité – allocative et productive – pourraient être accrues. Ils s'appuient pour cela sur trois effets induits par de tels frais d'inscription : (i) un effet de sélection (le découragement des étudiants à s'engager dans des études qui ne leur correspondent pas), (ii) un effet incitatif à l'effort pour les étudiants (souhaitant rentabiliser leur investissement) et pour les universités (du fait de la pression concurrentielle qui existe dès lors pour obtenir les meilleurs étudiants et pouvoir fixer les tarifs les plus élevés). Enfin, un troisième argument repose sur le nécessaire accroissement des budgets de l'enseignement supérieur.

Cependant, de nombreux chercheurs mettent en avant les effets négatifs qui résultent de l'introduction (ou du relèvement) de frais d'inscription ; que ce soit en terme d'accès des différentes catégories sociales à l'enseignement supérieur, d'orientation au cours de la scolarité, ou de remboursement de la dette une fois l'étudiant diplômé. Dans un article paru dans la Revue Française d'Économie, Flacher et al. (2013) montrent que les frais d'inscription (tout comme le système actuel de financement de l'enseignement supérieur) ne permettent pas de garantir l'équité, l'efficacité, ni même les besoins de financement des universités. Cette éducation par « capitalisation » n'est pas sans rappeler le fonctionnement des systèmes de retraite dans certains pays : les régimes de retraite par « capitalisation » poussent les individus à placer (en général dans des fonds de pension) une épargne qui servira à financer leurs vieux jours. Or ce système est non seulement très inégalitaire mais aussi particulièrement vulnérable, en témoigne l'ampleur de la crise des *subprimes* à partir de 2008. Tout porte à croire que l'éducation par « capitalisation » suit aujourd'hui le même chemin : en 2011, le montant de la dette étudiante a dépassé les 1 000 milliards de dollars aux États-Unis (Avery et Turner, 2012). La même année le taux de défaut sur les prêts étudiants a dépassé les 10 % (Deming et al., 2012), doublant en 3 ans, depuis il n'est pas exclu qu'un mécanisme de vente en cascade se déclenche et conduise inexorablement à l'éclatement de la bulle spéculative.

Face aux risques que font peser un tel système sur l'économie mondiale, nous pensons qu'un autre mode de financement de l'enseignement supérieur est possible. Dans les pays nordiques, les étudiants ne payent pas de frais d'inscription et sont même financés pour entreprendre leurs études. Un tel système est-il transposable au cas français ? Par analogie au système des retraites nous présentons ce que pourrait être une éducation par « répartition », quels sont ses avantages – en comparaison au système par « capitalisation » – et de quelle manière il est possible de la financer.

2. L'éducation par « répartition »

Un régime par « répartition » dans l'enseignement supérieur se caractériserait par (i) une absence de frais d'inscription, (ii) un financement public de l'université et (iii) une allocation universelle d'autonomie (AUA) attribuée à tous les étudiants et entièrement financée par des prélèvements sur les actifs (et retraités). L'éducation par « répartition » doit donc être comprise comme un contrat social, fondé sur la solidarité intergénérationnelle et l'équité contributive. Elle permet en effet aux étudiants de réaliser leurs études en échange, une fois entrés dans la vie active, d'une participation au financement du système selon leurs facultés contributives. Dans la mesure où l'éducation est source d'externalités positives, le financement du système doit également reposer sur la collectivité dans son ensemble.

Donner à tous les étudiants une réelle autonomie et les moyens de se consacrer pleinement à leurs études, c'est accorder à chacun un financement garantissant une couverture du coût de la vie et des études pendant sa scolarité, indépendamment de son origine sociale. Némoz et Bousquet (2007) et l'Observatoire de la vie étudiante (2011) ont chiffré à 400 euros environ le niveau moyen des dépenses des étudiants (hors logement) et à 400-500 euros le loyer moyen des étudiants (avec des disparités régionales importantes – les loyers étant supérieurs en région parisienne). Accordée d'office à tous les étudiants, l'AUA devrait correspondre à un montant de 1 000 euros par mois (sur 12 mois) pour les étudiants qui ne sont pas logés chez leurs parents et de 600 euros par mois (sur 12 mois également) pour les autres.

Face aux besoins de financement que connaissent les universités nous proposons d'aligner la dépense annuelle moyenne par étudiant¹ à l'université en cycle de licence (9 000 euros) et en classes préparatoires aux grandes écoles (14 000 euros) et donc d'accorder aux universités en moyenne 5 000 euros supplémentaires pour chaque étudiant inscrit en licence. Une telle mesure permettrait de donner aux universités les moyens d'assurer une réelle prise en charge et un suivi des étudiants (par le biais de la mise en place de classes à effectifs réduits, de cours de soutien, de sessions de rattrapage, de mécanismes d'orientation, etc.).

3. Les avantages d'un système par « répartition »

Contrairement à un système par « capitalisation », nous pensons qu'un tel système permettrait de garantir une véritable équité et efficience (et par construction il permettrait de répondre aux besoins de financement des universités).

En premier lieu, ce système permettrait de garantir l'équité. Un système d'enseignement supérieur est équitable s'il vérifie à la fois les principes (i) de compensation (Fleurbaey, 1995) – égalité des chances en termes d'accès à un minimum de ressources – (ii)

¹ Source : MESR (2011).

d'équité contributive (Rawls, 1971) de tous les bénéficiaires de l'enseignement supérieur – étudiants et citoyens – et (iii) si des libertés positives (Sen, 2010) permettent effectivement aux individus des différents milieux sociaux d'aspirer aux mêmes diplômes – égalité des chances effective. Nous pensons qu'un système par « répartition » permettrait de satisfaire ces trois principes. (i) En finançant mieux les filières jusque là sous financées et dans lesquelles les étudiants des milieux modestes sont sur-représentés² et en accordant, grâce à l'AUA, une autonomie comparable à tous les étudiants. (ii) En modifiant les modalités de l'impôt afin de répartir équitablement l'effort entre les contribuables, en tenant compte non seulement des rendements individuels mais aussi des rendements sociaux de l'éducation. L'impôt doit être progressif et basé sur une assiette élargie à l'ensemble des revenus (dont ceux du capital) afin de garantir un effort partagé et permettre de lever effectivement les fonds significatifs que réclament une éducation par « répartition ». (iii) En permettant à tous les étudiants d'entreprendre des études, quelque soit leur milieu social d'origine, et de s'y consacrer pleinement (l'AUA leur permettant de ne pas travailler à côté). En second lieu, ce système permettrait de garantir l'efficacité. Au niveau macroéconomique, en comparaison à un système par « capitalisation », un système par « répartition » permet d'assurer un financement de l'enseignement supérieur beaucoup plus stable vis-à-vis des aléas conjoncturels, de ne pas financiariser l'enseignement supérieur (avec les risques que cette pratique engendre) et de réduire la dépendance des comptes publics aux évolutions démographiques. Au niveau microéconomique un système par « répartition » permettrait également, sous certaines conditions, de lutter contre les phénomènes d'anti-sélection³ et d'aléa-moral⁴ que les frais d'inscription ne permettent pas de résoudre réellement (Flacher et al., 2013). L'anti-sélection peut en effet advenir lorsque des étudiants souhaitent bénéficier de l'AUA en s'engageant dans une filière pour laquelle ils ne sont objectivement pas qualifiés ou dans une filière n'offrant pas (ou peu) de débouchés ; et, lorsque des étudiants qui, parce que particulièrement doués et/ou dotés, préféreraient ne pas participer au contrat social d'une éducation par « répartition » (autrement dit ne pas recevoir l'AUA et ne pas la financer en tant que contribuable). Pour pallier à ces risques le système d'enseignement supérieur doit interdire (sauf exception), le cumul de revenus avec l'AUA ; celle-ci doit en effet permettre aux étudiants de se consacrer pleinement à leurs études. Le système d'enseignement supérieur doit également fournir une information la plus complète, claire et utile possible aux étudiants sur les débouchés de leurs études. Enfin l'état doit pouvoir orienter, par le biais de commissions d'orientation, les choix d'orientation qui seraient objectivement peu pertinents et éviter d'admettre des étudiants qui, même aidés, ne parviendraient pas à réussir les études qu'ils souhaitent entreprendre. Pour faire face aux risques d'aléa moral l'AUA doit être assortie à des critères d'assiduité et de réussite (et de non cumul de revenu), en tenant compte d'un droit à l'erreur (par exemple en autorisant une réorientation – comme cela est le cas en Norvège).

² À titre d'exemple, l'effectif des classes préparatoires aux grandes écoles était composé en 2010/2011 de 50,8% d'enfants de cadres et de professions intellectuelles supérieures contre 6,3% d'enfants d'ouvriers ; et, celui des universités était composé de 30,7% d'enfants de cadres contre 10,5% d'enfants d'ouvriers (source : Ministère de l'Enseignement Supérieur).

³ On parle d'anti-sélection, ou d'opportunisme *ex-ante*, lorsque les universités observent imparfaitement la qualité des étudiants et que ceux-ci se retrouvent alors dans des formations inadaptées compte tenu de leur niveau scolaire.

⁴ Il y a un problème d'aléa moral, ou d'opportunisme *ex-post*, lorsque l'individu ne fournit pas un niveau d'effort optimal ; par exemple, une fois que l'étudiant est diplômé il peut ne pas fournir un niveau d'effort optimal pour rembourser son prêt.

4. Coût et financement d'une éducation par répartition

Le chiffrage d'une telle mesure n'est pas aisé car il nécessite de faire des hypothèses sur les simulations. Nous supposons que l'évolution de la population étudiante suite à l'octroi de l'AUA sera globalement stable (autour de 2,3 millions) car compensée par la diminution des redoublements (suite aux différentes mesures que nous proposons). Nous considérons également que la manière dont l'AUA est construite n'aura pas d'impact sur le fait de vivre ou non chez ses parents, nous estimons qu'un tiers des étudiants continueront d'habiter chez leurs parents (OVE, 2011). Le coût brut de l'AUA représente alors 24 milliards d'euros environ auxquels peuvent être retirées les économies réalisables sur d'autres aides : 2,8 milliards d'euros d'aides directes actuellement accordées par l'État (1,5 milliards d'euros de bourses et prêts, 1,1 milliards d'euros en allocations de logement social et 200 millions d'euros d'aides personnalisées au logement) ; 300 millions d'aides indirectes correspondant au logement des œuvres universitaires et à l'exonération des droits d'inscription sous leur forme actuelle ; 1,6 milliards d'euros d'aides fiscales. La mise en place de l'AUA permet de supprimer ces mécanismes d'aide (soit une économie de 5 milliards d'euros environ) au profit d'une allocation identique pour tous les étudiants, quel que soit le revenu de leurs parents. Compte tenu de ces économies, le coût net est de 19 milliards d'euros. À ces 19 milliards s'ajoute le coût de l'augmentation des moyens (5 000 euros par étudiant) accordée aux étudiants de licence (1 million d'étudiants environ), soit un montant de 5 milliards d'euros environ par an, portant le coût global d'une réforme en faveur d'une éducation par « répartition » à 24 milliards d'euros par an, soit 1,2% du PIB.

Le financement de l'AUA pourrait se concrétiser par la création d'une nouvelle branche de la sécurité sociale (ou par le prolongement de l'une des branches actuelles). Par exemple, au sein de la branche famille, le financement des 19 milliards d'euros représenterait une hausse de 3,1 points des cotisations patronales (elles sont aujourd'hui de 5,4% et représentent 32 milliards). De son côté, l'augmentation de 5 milliards d'euros des moyens accordés aux licences pourrait être financée par une révision du barème de l'impôt. À partir des travaux de Landais et al. (2011), nous avons pu calculer que cela représenterait, par exemple, une hausse de 7% des taux marginaux d'imposition sur le revenu (la première tranche restant à 0%, la seconde passant de 5,5% à 5,9% et ainsi de suite jusqu'à la dernière tranche dont le taux passerait de 41% à 43,9%).

5. Conclusion

De toute évidence un autre mode de financement de l'enseignement supérieur est possible. Un tel système permettrait de faire de l'éducation un bien commun (profitant à l'ensemble de la collectivité). Nous pensons qu'un tel système, contrairement à un système par « capitalisation », pourrait se révéler (i) équitable, (ii) efficace et (iii) permettrait de répondre aux besoins de financement des universités. Le financement d'un tel système constitue une dépense importante (cela revient à doubler le budget accordé à l'enseignement supérieur), mais représente, à titre d'exemple, à peine la moitié des intérêts associés au coût de la dette et presque autant que le montant du crédit impôt recherche en année pleine. L'obstacle le plus important à la mise en place d'un tel système n'est pas son financement mais de pouvoir ramer à contre-courant des politiques qui, dans tous les domaines, marchandisent plutôt qu'elles ne socialisent, promeuvent la concurrence plutôt que la coopération et défendent l'individualisme au détriment de la solidarité. Bien évidemment un tel système ne saurait résoudre tous les

problèmes et il conviendra de penser l'ensemble des problèmes existant en amont et ceux qui pourraient survenir (comme, par exemple, la possible augmentation des loyers étudiants par les propriétaires immobiliers privés ou les cas particuliers des étudiants étrangers venus uniquement en France pour leurs études et des étudiants français travaillant à l'étranger).

Bibliographie

- Avery, C. & Turner, S. (2012). Student Loans : Do College Students Borrow Too Much-Or Not Enough ? *Journal of Economic Perspectives*, 26, 165-192.
- Becker, G. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. University of Chicago Press.
- Becker, G. (1962). Investment in Human Capital : A Theoretical Analysis, *The Journal of Political Economy*, 70, 9-49.
- Deming, D., Goldin, C. & Katz L. (2012). The For-Profit Postsecondary School Sector : Nimble Critters or Agile Predators ? *Journal of Economic Perspectives*, 26(1), p. 139-164.
- Flacher, D, Harari-Kermadec, H & Moulin, L. (2013). Faut-il (vraiment) augmenter les frais d'inscription à l'université ? *Revue française d'économie*, 27, 145-183.
- Fleurbaey, M. (1995). Equality and responsibility. *European Economic Review*, 39, 683-689.
- Landais, C. Piketty, T & Saez, E. (2011). *Pour une révolution fiscale – Un impôt sur le revenu pour le XXIème siècle*. La République des idées, Le Seuil.
- Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (2011). *L'état de l'enseignement supérieur et de la recherche en France*, MESR.
- Némoz, S. & Bousquet, L. (2007). *Enquête du logement étudiant : synthèse contributive à la consultation de recherche sur le logement et la condition étudiante en France et dans l'Union Européenne*, PUCA.
- Observatoire de la Vie Étudiante (2011). *La vie étudiante – Repères*, OVE.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*, Harvard University Press.
- Sen, A. (2010). *L'idée de justice*, Flammarion.