

Performance sociale, financement et réformes de l'enseignement supérieur

Robert Gary-Bobo (CREST ENSAE)

Sciences Po, 3 Mai 2017

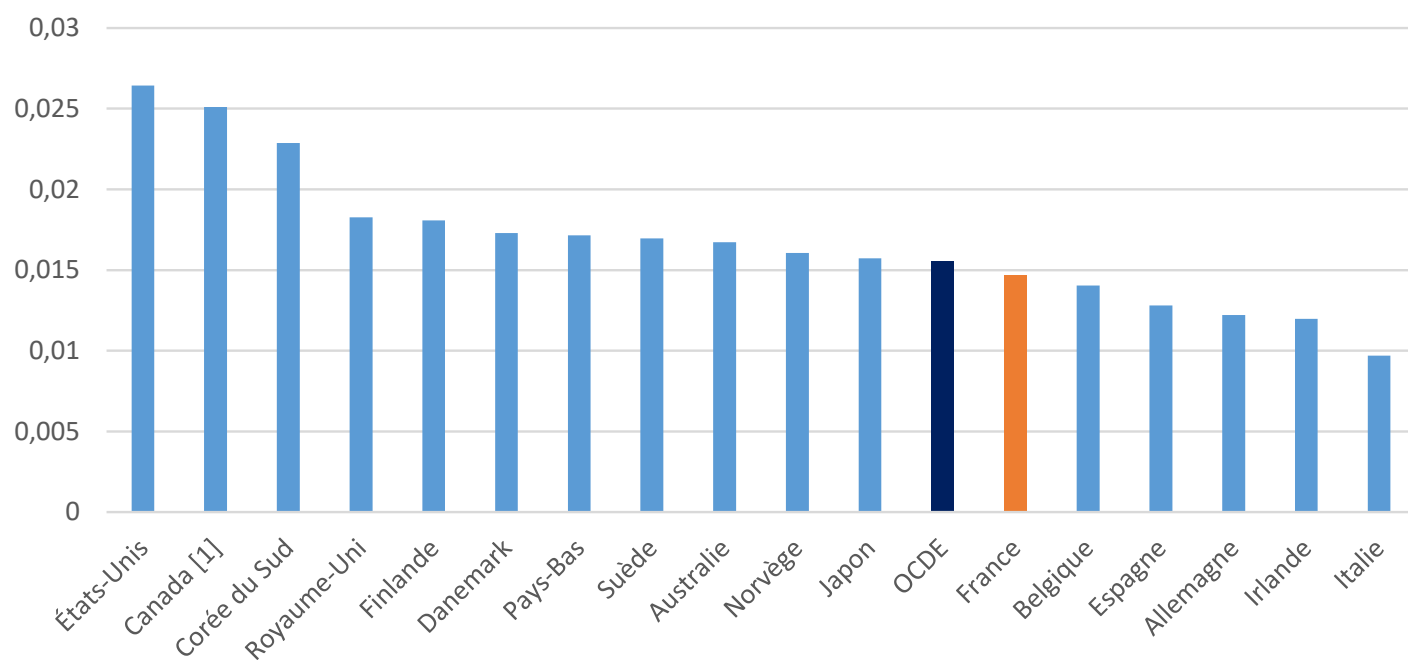
Introduction. Plan

- ① Point de départ : la crise des finances publiques.
- ② Crise des finances universitaires : Voir rapports officiels (IGF, IGAENR 2015)
- ③ Les études supérieures vues comme un investissement individuel et collectif.
 - Rendements et risques de l'enseignement supérieur.
 - Valeur sociale de l'éducation : externalités
- ④ Modèles étrangers reposant sur le crédit : Etats-Unis, Australie et Royaume Uni.
- ⑤ Le principe de gratuité des études : discussion.
- ⑥ Point d'arrivée : Crédit à remboursements contingents au revenu, redevance universitaire, droits d'inscription.

Crise des finances publiques

- Il existe des différences importantes, d'un pays à l'autre, dans les parts de PIB consacrées à l'enseignement supérieur (source : OCDE 2016)
 - Etats-Unis 2,6%
 - Canada 2,5%
 - Corée du Sud 2,3%
 - Grande-Bretagne 1,8%
 - Moyenne OCDE 1,6%
 - France 1,5%
- Aggravation de la situation budgétaire dans les années post-LRU (mais surtout post 2008...)
- Sortir les universités françaises de leur "culture de la misère..."

Dépenses annuelles des établissements d'enseignement supérieur en 2013 (en % du PIB). Source OCDE Regards sur l'éducation 2016



Crise des finances publiques 2

- Si on étudie la dépense annuelle par étudiant dans l'enseignement supérieur (source OECD 2016 en dollars US equiv. PPP) on fait le même constat.
 - Etats-Unis \$28000
 - Royaume-Uni \$25700
 - Suède \$23000
 - Canada \$21500
 - Norvège \$20300
 - France \$16000
- La moyenne de l'OCDE est de 15700...
- Pour la France, le MENESR donne 11500 euros par an et par étudiant en 2015. (Attention aux conventions adoptées pour le traitement des données).

Crise des finances publiques 3

- La part du secteur public en moyenne dans l'OCDE est de 70% (OCDE 2016).
- Pour la France, le financement public représente 80% environ.
- Aux Etats-Unis, le taux de subvention publique reste aux alentours de 50%, malgré la crise budgétaire des Etats après 2008...
- Question importante : *quel est le taux optimal de subvention des universités ?*

Les études supérieures comme investissement individuel

- La théorie du capital humain. Tenir aussi compte des risques...
- L'investissement en capital humain a des rendements et des risques.
- Risques : redoublement ; échec scolaire ; chômage ; salaire ; carrière ; dévalorisation des compétences.
- Rendements : salaires et revenus futurs du capital humain.

Les études supérieures comme investissement collectif

- Une valeur sociale de l'enseignement supérieur plus grande que sa valeur privée ?
 - Les externalités positives de l'éducation...
 - ...justifient un certain degré de subvention publique (s'il existe un sous-investissement en éducation).
- Il faut distinguer les enseignements primaire, secondaire et supérieur...
 - Les externalités positives de l'éducation sont importantes dans le primaire et le secondaire.
 - Il est moins évident que l'enseignement supérieur ait une valeur sociale de beaucoup supérieure à sa valeur privée pour les individus.
- ... et distinguer la recherche de l'enseignement supérieur (cf. valeur sociale de Louis Pasteur...).

Rendements et risques des études supérieures dans les faits

Diplôme	Salaire moyen*	Rendement	Coefficient Variation	Taux de Chômage	Taux d'Emploi
Sans diplôme	1380	-5%	0,9	40%	40%
Bac Tech Indus	1450	0 %	0,3	15%	55%
BTS/DUT Indus	1550	+7%	0,3	10%	80%
Licences	1700	+17%	0,4	10%	80%
Master 2	2000	+38%	0,45	11%	83%
Ecole Ingénieur	2400	+65%	0,3	4%	94%
Ecole Commerce	2500	+72%	0,4	10%	88%
Doctorat Méd.	3000	+107%	0,4	2%	95%

Données : Génération 2010, CEREQ. Calculs : Brodaty et Gary-Bobo (2016).

* Salaires mensuels nets observés en 2013, 3 ans après la sortie du système scolaire. Personnes ayant un emploi. L'année 2013 est évidemment peu favorable.

La question de la dévalorisation des diplômes

- Un problème d'offre et de demande de qualifications.
- Aux Etats-Unis,
 - la période récente est marquée par une hausse de la prime de qualification des diplômés de l'enseignement supérieur (Goldin et Katz (2008), *The Race between Education and Technology*).
 - Aux Etats-Unis, l'accès à l'enseignement supérieur a stagné pour les générations nées entre 1950 et 1975.

La question de la dévalorisation des diplômes 2

- En France, l'éventail des salaires s'est au contraire refermé, au point qu'on parle de "grande compression" (cf. Gregory Verdugo, *Labour Economics* (2014)).
 - Développement tardif de l'enseignement secondaire dans les années 80 (Chevènement).
 - Forte hausse du SMIC (200% en termes réels de 1967 à 2007).
 - Massification tardive de l'enseignement supérieur (Jospin, Allègre, années 90)
 - Résultat : l'inégalité des salaires décroît à partir de 1970.
- Les primes de qualification ont baissé en France de 1969 à 2008 (cf. Verdugo)

Dévalorisation = Egalisation ?

Finalement on a l'enchaînement,

hausse du SMIC + démocratisation de l'enseignement supérieur



Dévalorisation des diplômes



Réduction des inégalités.

Conclusion : la massification de l'enseignement supérieur plus forte que l'impôt sur le revenu pour réduire les inégalités !

Modèles Etrangers

- Un certain nombre de pays combinent droits d'inscription élevés et crédit aux étudiants.
- Quelques exemples importants :
 - Etats-Unis
 - Australie
 - Angleterre
- Le rôle du secteur public est toujours important (même aux Etats-Unis : Stafford Loans, Perkins Loans, etc.)

Etats-Unis 1/2

- Les subventions des Etats à leurs universités ont souffert depuis 2008 mais restent très importantes (redressement depuis 2013).
- Les droits d'inscription ont beaucoup augmenté (43% du budget des universités en 2014)...
- ...mais les effectifs étudiants ont augmenté aussi (11 millions en 2014)! ... Paradoxes ?
- Le rôle de l'Etat fédéral est devenu très important suite à la crise de 2008.

Etats-Unis 2/2

- Les appels à la réforme des crédits classiques aux étudiants sont nombreux.
- Aux Etats-Unis, les droits d'inscription sont très élevés : \$8600 par an pour un collège public ; \$29000 dans le secteur privé à but non lucratif.
- L'Etat fédéral (*Department of Education*) prête aux parents des étudiants (*PLUS loans*) et aux étudiants (*Stafford Loans, Perkins loans*) à des conditions favorables. 100 milliards de dollars par an...
- Aux Etats-Unis il y a des bourses (par ex : *Pell grants* ; 48 milliards par an) ; il y a des aides diverses ; il y a de forts rabais sur les droits d'inscription...
- Le surendettement. Un sujet pour la presse à sensation ?

L'Australie 1/2

- Un système de crédit 100% public très simple mis en place en 1989 : le *Higher Education Loan Program* (HELP).
- Sa gestion s'appuie sur les services fiscaux (recouvrement de l'impôt sur le revenu).
- On prête le montant des droits d'inscription aux étudiants.
- *Prêt à remboursement contingent* : l'étudiant rembourse seulement si ses revenus dépassent un certain seuil après la fin de ses études.
- Les étudiants ont le droit de payer comptant.
- Remboursements de 3% à 8% du revenu au dessus du seuil avec progressivité.

L'Australie 2/2

- En un mot : c'est un système qui marche très bien ; facile à administrer.
- Il a accompagné un très fort développement de l'Université Australienne publique.
- Le système évolue (et crée des tensions politiques) mais croît inexorablement : les droits d'inscription augmentent.
- Le nombre d'étudiants ne cesse d'augmenter depuis 25 ans.
- Les droits d'inscription n'ont pas accru la sélection sociale...Paradoxal ?
- Le gouvernement Australien continue à subventionner ses universités : il y a débat sur le point d'équilibre entre droits et subventions.

L'Angleterre

- Le système est inspiré de l'Australie. Réforme adoptée par les travaillistes en 1997. Réforme des droits d'inscription par Tony Blair (déplafonnement progressif). Poursuite des réformes par les conservateurs en 2012...
- Prêts à remboursements contingents publics : la *Student Loans Company* (établissement public).
- Les droits sont plafonnés à 9000 livres sterling (11600 euros) et 75% des universités touchent déjà le plafond !
- Presque aucun étudiant ne paye *cash*. On rembourse quand on gagne plus de 2000 euros par mois environ (9% du revenu).
- Les principales difficultés sont les problèmes de recouvrement des sommes dues par les étudiants partant à l'étranger.

L'idéal de gratuité des études

- Un bel idéal. Pourquoi est-ce que les études devraient être gratuites ?
- Justification classique : redistribution par les biens publics, “en nature”.
- Elargir l'accès à tous : objectif de démocratisation.
- Lutter contre le sous-investissement en éducation (externalités positives).
- L'idée d'autonomie (salaire étudiant) est supérieure à celle de gratuité : mettre tous les jeunes sur un pied d'égalité — et donc à nouveau éliminer la sélection sociale.
- En réalité, la gratuité pose un certain nombre de problèmes, même du point de vue des critères de justice distributive.

Problèmes posés par la gratuité des études

- **Problème no 1** : Le recrutement dans l'enseignement supérieur est biaisé vers les couches sociales supérieures...ce sont donc les jeunes issus des familles favorisées qui en profitent le plus. Redistribution à l'envers (type Opéra Bastille) ?
- **Problème no 2** : Les universités consomment des ressources ... et il y a forcément quelqu'un qui paye (les contribuables).
- **Problème no 3** : L'essentiel des bénéfices se réalise dans le futur. Beaucoup d'étudiants sont en effet de "futurs riches" (tout est relatif certes... mais pensons aux médecins, avocats, ingénieurs, etc.). Donc, du point de vue intertemporel, la gratuité semble peu justifiée.

La quasi-gratuité organise donc des formes de redistribution dont la légitimité éthique est douteuse.

Principe de tarification publique. Équité “horizontale”

- Ceux qui ne sont pas allés (ou dont les enfants ne vont pas) à l’université payent des impôts pour permettre à d’autres de faire des études. Il faut que ce soit sérieusement justifié !
- Il est conforme aux **principes de justice de base** que les consommateurs des services d’enseignement supportent *au moins une partie* du coût de leurs études (**augmenter les droits d’inscription**).
- **Les tarifs doivent refléter les coûts.**
- Reste la **barrière de l’argent** (*contrainte de liquidité* ou *d’endettement*). Mais c’est un problème distinct ! Le crédit est la principale réponse à ce problème.

Paiement différé des droits : le recours au crédit

- *Une hausse des droits d'inscription sans accès au crédit serait évidemment injuste puisqu'elle aggraverait la barrière de l'argent.*
- D'une manière ou d'une autre, il faut donc permettre le **paiement différé des droits d'inscription**.
- Les actifs investissent leur épargne dans le portefeuille diversifié composé de tous les projets de vie de la jeunesse.
- Ce faisant, un étudiant d'origine modeste reçoit par le biais du crédit le soutien de parents plus aisés que les siens. Les "vieux riches" prêtent volontairement aux "jeunes pauvres"— ils facilitent donc la **mobilité sociale** et accroissent l'**égalité des chances**.

Crédit aux étudiants : le prêt à remboursement contingent au revenu

- **Le crédit doit comporter des clauses d'assurance** en raison des risques (variabilité des salaires, chômage, etc...). *Les diplômés ne rembourseront que si leurs revenus sont suffisamment élevés.*
- D'où le **prêt à remboursement contingent au revenu** (*income contingent loan* ou *ICL*). C'est justifié par la théorie normative (cf. Gary-Bobo et Trannoy (2015)).
- **L'impôt sur les anciens étudiants est une alternative importante au prêt.** Appelons cela *redevance universitaire*, en fait une surcharge d'impôt sur le revenu (*graduate tax*).

Une alternative : la redevance universitaire

- La redevance peut ressembler en fait beaucoup à un prêt à remboursement contingent (faire de la bonne finance ... publique).
 - Du point de vue économique : tout est dans le mode de calcul de la redevance : il faut utiliser un taux d'intérêt pour calculer l'impôt dû.
 - Il faut fixer une date assez éloignée (25 ans) au delà de laquelle l'ardoise est effacée. La redevance ne devrait pas être due toute la vie.
 - La redevance est une forme de tarif public : elle dépend du nombre d'années d'études consommées.
- Le public se focalisera sur le niveau du *seuil de remboursement*.
- La *redevance universitaire* serait une pilule plus facile à faire passer politiquement (*window dressing*)...
- On peut imaginer un réglage fin de ce système et toutes sortes d'options...à débattre.

Les barrières à l'entrée dans l'enseignement supérieur

- Dans les deux cas (prêt ou redevance universitaire) : on abaisse la barrière de l'argent (on réduit la sélection sociale)...
- La gratuité ne favorise pas la démocratisation (et vice versa, la tarification, assortie du crédit, ne la réduit pas).
- *It's school attainment stupid!* (Nicholas Barr). La gratuité n'y fera rien... Faire porter l'effort sur le primaire, le secondaire (et la maternelle) pour accroître la démocratisation du supérieur. Il faut "produire" suffisamment d'individus capables d'étudier avant qu'ils atteignent l'âge de 18 ans...

Economie politique de l'autonomie des universités

- Est-ce un engrenage infernal ?
- L'Etat va se désengager et les droits d'inscription vont monter inexorablement. C'est en effet un risque !
- Il n'est pas certain que ce soit une si mauvaise chose : un point d'équilibre sera atteint... Difficile d'imaginer une vraie **autonomie des universités** sans des **ressources propres** substantielles.
- Reste une nécessité de **réglementer** : garder un **plafond des droits d'inscription**.

Tuyauterie

- Modalités de fonctionnement pour le prêt :
 - Une banque publique, ou l'ensemble des banques commerciales, prêtent aux étudiants ; il s'agit d'un prêt réglementé.
 - Les universités encaissent directement les droits d'inscription ;
 - Le fisc prélève les remboursements sur les feuilles de paye (retenue à la source) *en cas de problème*.
- Avantage majeur : les universités obtiennent du cash et ne sont pas endettées. N'oublions pas le but principal de cette réforme qui est de remplir les caisses des universités !

Conclusion

- Un système de crédit à remboursements contingents au revenu, réglementé par l'Etat, et distribué par les grandes banques de dépôt (et la Poste) semble être la solution la plus facile à réaliser.
 - Ce crédit peut être présenté plus ou moins comme un impôt. On peut aussi laisser le choix aux individus d'un impôt (redevance) ou d'un crédit. Si le crédit est avantageux, le public aura tôt fait de le souscrire en masse pour échapper à la redevance. Le problème d'anti-sélection devrait être secondaire (et sous contrôle).
 - Reste à étudier les détails techniques (ingénierie financière) qui rendront ce système viable à long terme. Il faudra sans doute que l'Etat contribue à la sécurisation du système.
- Gradualisme : le système peut être mis en place progressivement : d'abord les formations sélectives et les masters. Commencer avec des droits peu élevés (1000 euros par an)
- *Ne pas mettre la charrue avant les boeufs !* Mettre en place le système de crédit avant de relever les droits d'inscription.

Conclusion : Ce que je n'ai pas proposé

