

Une hausse des frais d'inscription en France est-elle inéluctable ou même simplement souhaitable ?

Une hausse massive des frais d'inscription dans les universités françaises semble désormais inéluctable. L'opportunité de mettre en place des frais d'inscription significatifs à l'université a fait l'objet de discussions récentes au sein des ministères, de groupes de réflexion et de certaines universités. L'autonomie des universités a renforcé la logique concurrentielle entre établissements d'enseignement supérieur en même temps que certains d'entre eux, disposant de statuts dérogatoires, ont commencé à mettre en place des politiques tarifaires de leurs formations. Ainsi, après une première hausse à l'Institut d'Études Politiques en 2004, l'université Paris 9 Dauphine en 2010 et plus récemment les Écoles des Mines et des Telecom et l'École Nationale des Ponts et Chaussées lui ont emboité le pas. L'introduction de quasi-prix pour les formations s'inscrit dans la transformation des modèles éducatifs. Un certain nombre d'économistes¹ vantent les mérites de ces dernières et formulent

LÉONARD MOULIN
docteur en économie
CEPN, université Paris 13 Sorbonne
Paris Cité

des propositions concrètes pour leur généralisation, en particulier au niveau européen. Cette transformation participe, plus généralement, d'une tendance lourde au niveau mondial, comme en attestent les réformes (et leurs contestations) au Royaume-Uni, au Québec, au Chili, en Espagne et dans de nombreux autres pays.

Alors que les travaux théoriques publiés en économie semblent converger vers l'opportunité de relever les frais d'inscription en France, cet article apporte des éléments pour un débat contradictoire.

La hausse des frais d'inscription est-elle inéluctable ?

Du point de vue théorique, les frais d'inscription ont fait l'objet d'une attention particulière, non seulement chez les économistes, mais également au sein d'autres sciences humaines et sociales. Si l'on se limite aux travaux réalisés par les premiers, les conclusions semblent largement favorables à l'instauration de frais d'inscription « élevés », c'est-à-dire

1. Voir par exemple Robert Gary-Bobo et Alain Trannoy, 2005, « Faut-il augmenter les droits d'inscription à l'université ? », *Revue française d'économie*, n° 19(3), pp. 189-237, ou encore Philippe Aghion et Elie Cohen, 2004, *Éducation et croissance*, éd. La documentation française.

couvrant une part significative du coût des études, pour peu que des mécanismes d'accompagnement soient mis en œuvre. L'instauration de frais d'inscription s'inscrit dans une logique de « capitalisation » : les étudiants (et/ou leur famille) financent un investissement dont le montant comporte ces frais, les frais d'entretien (logement, alimentation...) et supportent le coût d'opportunité des études. Cet investissement permet l'accumulation de capital humain² auquel est associé un rendement privé (que les économistes résumant en général à un accroissement du niveau de salaire), en plus d'un rendement social. Si l'accumulation du capital humain associée aux études est largement citée dans les travaux sur la croissance économique³, la littérature sur les frais d'inscription dans l'enseignement supérieur est relativement limitée. Elle met néanmoins en évidence trois catégories essentielles d'arguments visant généralement à promouvoir une éducation par capitalisation.

L'enseignement supérieur est inéquitable

Le premier argument est celui de la justice sociale dans la mesure où les classes sociales favorisées sont surreprésentées dans l'enseignement supérieur. Dans ce contexte, la faiblesse (ou l'absence) de frais d'inscription peut paraître comme anti-redistributive, et ce d'autant plus que les rendements privés de l'édu-

cation sont élevés. L'enseignement supérieur français est jugé inéquitable dans la mesure où il existe des rendements privés importants et que les classes sociales favorisées y sont surreprésentées. En matière d'enseignement supérieur, l'équité⁴ dépend (i) des modalités de contribution à son financement, (ii) des mécanismes d'aide en direction des populations moins favorisées et (iii) de la participation effective à l'enseignement supérieur des différentes classes sociales. En effet, le système est d'autant moins équitable que la fiscalité permettant son financement est proportionnelle voire régressive, que les aides sont limitées (obligeant les étudiants des familles les moins favorisées à travailler pour payer leurs études, à les restreindre voire à les abandonner) et qu'il ne profite qu'à une faible part de la population et/ou aux plus favorisés. Or, en France, comme dans d'autres pays, le système d'enseignement supérieur revêt un caractère inéquitable selon chacun de ces critères.

Le financement de l'enseignement supérieur en France est inéquitable dans la mesure où celui-ci repose sur l'ensemble des contribuables dans le cadre d'une fiscalité faiblement progressive (voire régressive pour les 5 % les plus riches⁵) et que la part des contributeurs nets est faible⁶.

2. Sur la théorie du capital humain nous renvoyons le lecteur à l'ouvrage pionnier de Gary Becker, 1964, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, éd. University of Chicago Press.
3. Voir par exemple Philippe Aghion et Peter Howitt, 2009, *The Economics of Growth*, éd. MIT Press.

4. Nous nous référons à la définition de l'équité telle qu'elle est présentée dans David Flacher, Hugo Harari-Kermadec et Léonard Moulin, 2013, « Faut-il (vraiment) augmenter les frais d'inscription à l'université ? », *Revue française d'économie*, n° 27(3), pp. 145-183.
5. Voir Camille Landais, Thomas Piketty et Emmanuel Saez, 2011, *Pour une révolution fiscale - Un impôt sur le revenu pour le vingt-et-unième siècle*, La République des idées, éd. Le Seuil.
6. Pierre Courtioux et Stéphane Grégoir, 2010, « Le développement conjoint de droits d'inscription et de prêts conditionnels au

Alors que la distribution des bourses et des aides au logement est ciblée sur les étudiants de niveau de vie modeste⁷, les avantages fiscaux (prolongation de l'âge limite du quotient familial et réduction forfaitaire pour enfant à charge dans l'enseignement supérieur) profitent principalement aux ménages les plus aisés, et notamment aux 10 % les plus riches. Ainsi, les aides fiscales dont profitent les ménages aisés représentent 60 %⁸ du montant total des bourses attribuées aux ménages modestes.

Enfin, malgré la démocratisation de l'enseignement supérieur, les inégalités d'accès et de réussite des étudiants restent fortement corrélées à l'origine sociale des étudiants. À titre d'exemple, en 2007, la dépense annuelle pour un étudiant de classe préparatoire était de 5 000 euros de plus que pour un étudiant inscrit à l'université ; alors que l'effectif des classes préparatoires était composé (en 2006) à moitié d'enfants de cadres et professions intellectuelles supérieures (49,6 %) contre 5,7 % d'ouvriers, tandis que les filières universitaires étaient composées de 31,3 % d'enfants de cadres et de 10,2 % d'enfants d'ouvriers.

revenu comme solution possible de financement de l'enseignement supérieur », Séminaire Claude Fourgeaud, estime ainsi qu'à 40 ans, seulement 10 % des contribuables ayant bénéficié d'un investissement éducatif l'ont remboursé via le système d'imposition.

7. Les trois-quarts des bourses et la moitié du montant total des aides au logement sont concentrées sur les trois premiers déciles de niveau de vie. Voir INSEE, 2012, *La répartition des dépenses publiques de l'enseignement supérieur et des aides associées*.
8. Voir par exemple Stéphane Grégoir, 2008, « Les prêts étudiants peuvent-ils être un outil de progrès social ? », *EDHEC Position Paper*.

L'enseignement supérieur est inefficent

Le deuxième argument concerne l'efficacité économique, c'est-à-dire le rapport entre les résultats économiques obtenus et les moyens mis en œuvre. Cette efficacité peut être allocative, de telle sorte qu'il ne soit pas possible d'améliorer la situation d'un agent sans détériorer celle d'un autre, ou productive, il s'agit alors, au niveau micro-économique, 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 supposément induits par de tels frais d'inscription : (i) un effet de sélection⁹ (le découragement des étudiants à s'engager dans des études qui ne leur correspondent pas), (ii) un effet incitatif à l'effort¹⁰ (les étudiants souhaitant rentabiliser leur investissement et les universités devant faire face à la pression concurrentielle), (iii) un effet d'orientation des étudiants dans le choix d'un cursus¹¹ et finalement d'un débouché professionnel.

9. Les frais d'inscription permettent de sélectionner les étudiants sur leur propension à payer et donc *in fine*, selon les économistes de l'éducation, sur leur motivation réelle d'être admis dans une université. Voir par exemple Robert Gary-Bobo et Alain Trannoy, 2008, « Efficient Tuition Fees and Examinations », *Journal of the European Economic Association*, n° 6(6), p. 1211–1243.

10. Voir Gary-Bobo et Trannoy, *op. cit.*

11. Voir par exemple Gianni De Fraja, 2002, « The Design of Optimal Education Policies », *Review of Economic Studies*, n° 69, pp. 437-466.

L'enseignement supérieur est sous-financé

Enfin, le troisième argument avancé en faveur des frais d'inscription concerne le nécessaire accroissement des budgets des universités, notamment dans certains pays comme la France dans lesquels les dépenses publiques (ou privées) apparaissent insuffisantes pour atteindre un niveau de dépense par étudiant similaire à celui des pays de l'OCDE les plus avancés en termes de taux de diplômés. Il existe un relatif consensus entre les spécialistes de l'enseignement supérieur pour dire que l'université française est sous-financée et qu'un effort doit être réalisé dans ce sens¹². L'augmentation des frais d'inscription semble alors être le moyen le plus simple pour satisfaire cet objectif.

Quelques éléments pour un débat contradictoire

Pour autant, l'introduction de frais d'inscription est-elle vraiment à même de répondre aux exigences d'équité, d'efficacité et aux besoins de financement de l'enseignement supérieur ?

Le financement de l'enseignement supérieur par le biais des frais d'inscription est-il équitable ?

Pour que les frais garantissent vraiment l'équité, il faudrait d'une part que

les contributions demandées aux étudiants soient réellement progressives et, d'autre part, que les compensations financières en direction des étudiants des milieux modestes soient suffisantes. Or, à notre connaissance, aucun système étranger n'est parvenu à garantir un tel système. De plus, la concurrence entre universités se finançant par des frais d'inscription peut aboutir à un accroissement important de la polarisation de l'enseignement supérieur. L'attractivité des universités dépend de la réputation scientifique des établissements (le plus souvent liée à la renommée des chercheurs qui y travaillent) et du niveau moyen des étudiants qui les fréquentent. Or, cette attractivité permet aussi d'accroître les ressources financières en concentrant les élèves les plus solvables, ce qui favorise, par rétroaction, l'attractivité de l'établissement¹³. Une polarisation accrue entre établissements pourrait ainsi résulter d'une autonomisation des universités, d'un désengagement des États et de l'instauration de frais d'inscription élevés.

Les frais d'inscription permettent-ils vraiment de garantir l'efficacité du système éducatif ?

Les frais d'inscription ne permettent pas non plus forcément de garantir l'efficacité. Lorsque les marchés sont imparfaits, la libéralisation des frais d'inscription ne tend pas naturellement vers l'efficacité. L'existence d'asymé-

12. « L'université française est clairement le parent pauvre de l'enseignement supérieur français, elle est sous-financée par rapport à ses concurrents français ou étrangers [...] Il serait pour le moins paradoxal de ne pas aligner les moyens des établissements accueillant aujourd'hui les élèves de milieux défavorisés sur ceux des classes préparatoires et des grandes écoles », Alain Trannoy, 2006, « Financement des universités, financement des études », *Revue d'économie politique*, n° 116(6), p. 747.

13. Un tel phénomène s'est produit au Chili lors de la mise en concurrence des universités en 1981, voir Chang-Tai Hsieh et Miguel Urquiola (2006), « The Effects of Generalized School Choice on Achievement and Stratification : Evidence from Chile's Voucher Program », *Journal of Public Economics*, n° 90(8-9), pp. 1477-1503.

tries d'information sur le marché de l'éducation et la rationalité limitée des agents sont autant de freins à une efficacité allocative et productive des frais d'inscription. De plus, alors que les contributions empiriques sur le sujet restent peu nombreuses, les travaux théoriques ne tiennent pas compte, pour la plupart, de l'hétérogénéité des comportements des étudiants selon leur origine sociale. Il est donc impossible de considérer, comme le font les modèles économiques, l'individu indépendamment des contraintes sociales qui agissent sur lui et donc du caractère significativement différent des comportements selon l'origine socio-culturelle des potentiels étudiants¹⁴. D'autre part, l'existence d'une contrainte d'endettement (vérifiée empiriquement), à laquelle les étudiants issus des catégories sociales défavorisées sont plus sensibles¹⁵, remet en cause cet argument. La dette distord non seulement les comportements des étudiants dans le choix d'un cursus¹⁶, mais également dans le choix des débouchés¹⁷, accentuant encore davantage la polarisation du système.

Les frais d'inscription satisfont-ils les besoins de financement des universités ?

Enfin, les frais d'inscription ne permettent pas non plus de répondre aux besoins de financement des universités. En effet, on observe une tendance dans tous les pays qui ont mis en place des frais d'inscription à un désengagement de l'État. Au Royaume-Uni, par exemple, les dépenses étatiques en direction des universités sont passées de 14,1 à 11,9 milliards de livres de 2005 à 2008, tandis que les dépenses des ménages pour l'éducation sont passées de 5,8 milliards de livres à 9,5 milliards de livres. De plus, les coûts engendrés par les mécanismes d'accompagnement peuvent se révéler très coûteux pour l'État. À titre d'exemple, notons qu'en 2011 le ministère de l'Éducation aux États-Unis a dû rembourser 1,4 milliards de dollars à des agences de recouvrement privées suite à l'augmentation du taux de défaut sur les prêts étudiants¹⁸. Enfin, la concurrence tend à promouvoir des dépenses peu productives (telles que les dépenses en *marketing*, de *lobbying*, de projets d'expansion...).

14. Voir David Flacheret Hugo Harari Kermadec, « Tuition Fees, Self-Esteem and Social Heterogeneity », *Education Economics*, n° 22(2), pp. 191-210.
15. Voir par exemple Claire Callender et Jonathan Jackson, 2005, « Does the Fear of Debt Deter Students from Higher Education ? », *Journal of Social Policy*, n° 34(4), pp. 509-540.
16. Voir Claire Callender et Jonathan Jackson, 2008, « Does the Fear of Debt Constrain Choice of University and Subject of Study ? », *Studies in Higher Education*, n° 33(4), pp. 405-429.
17. Erica Field, 2009, « Educational Debt Burden and Career Choice : Evidence from a Financial Aid Experiment at NYU Law School », *American Economic Journal : Applied Economics*, n° 1(1), p. 1-21.

Perspectives internationales

Alors que les défenseurs d'une marchandisation de l'enseignement supérieur prennent souvent en exemple le cas américain, les États-Unis comptabilisant 17 des 20 premières universités au classement de Shangai, pour vanter les mérites d'une libéralisation des frais d'inscription, il existe pourtant

18. Voir François Delapierre, 2012, *La bombe de la dette étudiante. Le capitalisme contre l'université*, éd. Politique à gauche.

d'autres systèmes de financement des études. De manière relativement simple, nous mettons en évidence, en utilisant la typologie des États providence¹⁹, trois grands types de contextes institutionnels²⁰.

Le régime social-démocrate

Dans les pays du premier modèle (Danemark, Finlande, Norvège, Suède), les étudiants ne payent pas de frais d'inscription et les mécanismes d'aide directs aux étudiants sont très développés. Les prêts jouent un rôle secondaire et les mécanismes d'aide indirects (avantages fiscaux, allocations familiales) sont peu ou pas développés, l'aide aux étudiants étant assurée principalement via l'octroi de bourses ou d'allocations d'autonomie. Dans ces pays, les étudiants sont vus comme des travailleurs percevant un salaire à ce titre, l'État garantissant les conditions de leur indépendance financière. Le temps d'apprentissage dans les pays nordiques est alors vu comme un temps permettant aux étudiants de trouver leur voie et de se développer²¹. La plupart des indicateurs montrent que ce régime est très favorable à l'accès et à la réussite des étudiants²².

19. Gosta Esping-Andersen, 1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, éd. Princeton University Press.
20. Nous renvoyons le lecteur intéressé à Léonard Moulin, 2014, *Frais d'inscription dans l'enseignement supérieur : enjeux, limites et perspectives*, thèse de doctorat, Université Paris 13.
21. Voir par exemple Cécile Van de Velde, 2008, *Devenir adulte. Sociologie comparée de la jeunesse en Europe*, éd. PUF.
22. OCDE, 2013, *Regards sur l'éducation 2013 : les indicateurs de l'OCDE*, éd. OCDE.

Le régime libéral

Dans les pays du deuxième modèle (Angleterre, Australie, Canada, Chili, États-Unis, Japon, Nouvelle-Zélande), les étudiants sont responsables de leur éducation et doivent en supporter les coûts. Les frais d'inscription sont élevés, les politiques d'aides directes sont développées, mais passent principalement par l'octroi (et la légitimation) de prêts étudiants. Les bourses sont relativement limitées et sont orientées en direction des étudiants les plus défavorisées, rétablissant une certaine conception de la justice sociale, et/ou les plus méritants, privilégiant une vision méritocratique. À l'inverse des pays du modèle précédent, caractérisés par une vision sociétale des rendements de l'éducation, les pays du régime libéral accordent une place centrale aux retombées individuelles de l'éducation. Dans ces pays, l'éducation est donc véritablement vue au travers de la théorie du capital humain : l'éducation est un investissement que l'étudiant rentabilisera sur le marché du travail en obtenant un salaire plus élevé. Dans ces pays, les taux d'accès et de réussite, bien qu'élevés, sont légèrement inférieurs à ceux du modèle précédent et ont pour contrepartie des effets d'endettement et des taux de décrochage en cours d'études très importants.

Le régime conservateur

Dans les pays du troisième modèle (Allemagne, Espagne, France, Grèce, Italie), les frais d'inscription sont moins importants que dans le régime libéral. Les bourses accordées le sont sur critères sociaux et les systèmes de prêts, bien qu'existant, ne sont pas

aussi développés que dans les pays du régime précédent. Dans les pays de ce régime, l'étudiant est un jeune adulte à l'autonomie limitée et dont la famille est chargée d'assurer en partie les conditions de financement de son parcours dans l'enseignement supérieur²³. Comparativement aux pays des deux régimes précédents, les taux d'accès et de réussite dans ces pays sont faibles.

Une autre voie est possible (et souhaitable)

Alors que les deux premiers régimes semblent pouvoir permettre aux étudiants d'accéder à l'enseignement supérieur et d'en sortir avec un diplôme, le régime conservateur se trouve dans une position intermédiaire souffrant de ses incohérences internes : malgré des dépenses publiques importantes, les taux d'accès et de réussite ne sont pas à la hauteur des deux autres régimes. Depuis quelques années, la France semble avoir choisi de rejoindre la voie des pays du régime libéral, régime qui ne permet pas, comme nous l'avons montré, de garantir l'efficacité, l'équité et de satisfaire des besoins financiers. Néanmoins, comme nous venons de le rappeler, il existe une autre voie : celle du régime social-démocrate.

Face aux limites de la logique de capitalisation que représente un enseignement supérieur reposant sur les frais d'inscription, il est possible de définir un régime par « répartition »

dans l'enseignement supérieur. Par analogie avec le système des retraites, un tel régime serait caractérisé par (i) une « allocation universelle d'autonomie » d'un montant de 1 000 euros si l'étudiant est décohabitant et de 600 euros s'il vit chez ses parents, attribuée à tous les étudiants et entièrement financée par des prélèvements sur les actifs (et retraités), via la création d'une nouvelle branche de la sécurité sociale (ou l'extension d'une des branches actuelles), (ii) un financement public de l'université, avec un alignement des moyens accordés en licence sur ceux des classes préparatoires, assuré par une révision du barème de l'impôt, rendant ce dernier plus progressif qu'il ne l'est aujourd'hui, et (iii) une absence de frais d'inscription.

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. La mise en place d'un tel système permettrait de faire de l'éducation un bien commun (profitant à l'ensemble de la collectivité). Le financement d'un tel système constitue une dépense importante, de l'ordre de 24 milliards d'euros²⁴, ce qui revient à

23. Voir par exemple Nicolas Charles, 2013, *Justice Sociale et Enseignement Supérieur. Une étude comparée en Angleterre, en France et en Suède*, thèse de doctorat, Université Bordeaux 2, ou encore, plus spécifiquement sur le cas français, Vincenzo Cicchelli, 2001, *La construction de l'autonomie. Parents et jeunes adultes face aux études*, éd. PUF.

24. Pour une définition théorique des principes d'une éducation par répartition, d'une discussion de ses atouts relatifs et d'un chiffrage de ce régime dans le cas français, nous renvoyons le lecteur à David Flacher, Hugo Harari-Kermadec et Léonard

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, ou encore, moins de la moitié de l'hypothèse même de l'évasion fiscale des multinationales. 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, défendent l'individualisme au détriment de la solidarité. ■

Moulin, 2013, « Régime par répartition dans l'enseignement supérieur : fondements théoriques et estimations empiriques », *Document de travail du CEPN*, n° 2012-06.