

PRÊTS PUBLICS ET DROITS DE SCOLARITÉ DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Retour sur les conclusions du rapport « Éducation et redistribution » de mars 2003

Le débat sur le manque de moyens de l'Université, sur les risques que cette situation fait encourir à la qualité de la formation des étudiants et au-delà de la recherche comme sur les risques de voir l'enseignement supérieur français être distancé dans une économie de la formation de plus en plus mondialisée a été relancé récemment. Citons notamment le récent rapport de Ph. Aghion et É. Cohen « Éducation et croissance » pour le Conseil d'analyse économique. Rappelons également les décisions prises par l'Institut d'Études Politiques de Paris de relever sensiblement les droits en les assortissant d'un système de bourse. Dans ce contexte, la décision que vient de prendre le parlement britannique de majorer fortement les droits universitaires et d'accompagner ceci du développement d'un système de prêts publics a été largement commentée.

Deux questions sont en fait posées :

- **Dans quelle mesure faut-il demander aux étudiants de participer au financement des études afin d'accroître les moyens à leur disposition ?**
- **Comment faire pour que ceci ne pénalise pas (voire permette d'accroître) la fréquentation de l'enseignement supérieur par des étudiants d'origine modeste ?**

Ces deux questions ont été abordées dans le rapport « **Éducation et redistribution** » que le Cerc a publié en mars 2003. Après avoir rappelé plusieurs constats portant sur l'enseignement supérieur en France (faiblesse de la dépense, taux d'accès qui restent fortement marqués par les origines sociales, faiblesse des aides aux étudiants et de leur pouvoir redistributif) et souligné la nature particulière de l'investissement dans l'éducation, on interroge ici la pertinence de la réforme britannique, dans le contexte français.

Des constats inquiétants

Les données publiées par l'Ocde sur les dépenses d'éducation dans le supérieur sont inquiétantes. **La dépense moyenne par étudiant est faible en France** (7 700 euros en 1999) au regard des efforts consentis aux États-Unis (18 000 euros), au Canada (11 500 euros), dans les pays scandinaves (15 500 euros en Suède, 12 000 euros au Danemark). Même si ces données sont hétérogènes, car comportant une part variable de dépenses en fait consacrées à la recherche, les correctifs que l'on peut apporter n'effacent pas le problème : « hors recherche », les dépenses sont 150 % plus élevées aux États-Unis qu'en France, 50 % au Canada, 33 % au Danemark, etc.

Cette faiblesse de la dépense par étudiant n'est pas due à une pléthore de ceux-ci. Si la proportion des jeunes scolarisés entre 15 et 19 ans (fin de l'enseignement obligatoire et début de l'enseignement post-obligatoire) est assez forte en France (87 %), celle des 20-29 ans¹ est légèrement plus faible en

France (19 %) qu'aux États-Unis, au Canada, en Allemagne ou aux Pays-Bas (entre 20 et 23 %) et nettement plus faible que dans les pays scandinaves (29 % au Danemark par exemple).

Commune aux grands pays industrialisés, la forte croissance des effectifs dans l'enseignement supérieur traduit une certaine démocratisation. Mais en France, elle s'est globalement accompagnée, en moyenne, d'une **stagnation des moyens par étudiant**.

Cette stagnation recouvre probablement des évolutions plus défavorables dans les filières les plus générales de l'université et plus favorables dans les formations spécialisées ou encore les grandes écoles et leurs classes préparatoires.

Si l'enseignement supérieur s'est « démocratisé », lorsqu'il est pris dans son ensemble, **les différences d'accès restent cependant encore très marquées selon le niveau socio-économique des familles**. A 20-21 ans, 21 % des enfants d'ouvriers poursuivent, en 2002, des études et 73 % des enfants de cadres et professions libérales (contre 13 % et 64 % en 1990). De plus, l'accès aux filières les plus rémunératrices (et souvent les plus coûteuses) reste encore plus marqué socialement.

¹ Prendre cette tranche d'âge est nécessaire dans la mesure où, dans certains pays, nombre d'étudiants interrompent leurs études après une première séquence, ont une expérience professionnelle puis retournent à l'université.

On est alors, légitimement, en droit de s'interroger sur le caractère redistributif des dépenses publiques pour l'enseignement supérieur, qui profitent davantage aux familles appartenant au haut de la distribution des revenus. Certes, ces familles participent plus, par leur impôt, au financement des dépenses publiques d'éducation et le bilan (dépenses moins impôts les finançant) est globalement neutre. Cela traduit simplement le fait que les inégalités d'accès à l'enseignement supérieur sont, en France, du même ordre que les inégalités de revenu.

Par ailleurs, l'insuffisance des dépenses dans les filières les plus fréquentées par les étudiants d'origine modeste contribue à un taux d'échec (notamment durant le premier cycle du supérieur) particulièrement important de ces élèves qui ne disposent pas de ressources pour compenser ces défaillances (songeons à la pauvreté des bibliothèques universitaires par exemple).

Dernier élément de ce bilan, les aides apportées aux étudiants pour vivre et financer leurs études sont relativement faibles en France en proportion du PIB par rapport aux pays du Nord de l'Europe (Pays-Bas, pays scandinaves et même Royaume-Uni). Surtout, elles ne contribuent guère à la redistribution en faveur des étudiants d'origine modeste. En effet, si les bourses sont fonction du revenu des familles, les aides fiscales (rattachement des étudiants au foyer fiscal des parents) jouent en sens inverse, ainsi que les aides au logement (compte tenu du fait que les étudiants pouvant vivre hors du logement familial sont majoritairement issus des classes aisées²).

L'enseignement supérieur : un investissement particulier

Faire des études supérieures est un investissement : en analyser les coûts, les profits, les risques aussi, permet de définir des conditions de son financement qui soient telles que l'investissement soit le plus élevé possible et le plus ouvert à tous ceux qui en ont la capacité humaine et intellectuelle, indépendamment de leur origine. Cet investissement a un coût qui se compose des dépenses d'éducation proprement dites et des dépenses pour la vie de l'étudiant (y compris la perte du revenu que la personne aurait si elle occupait un emploi au lieu d'étudier). Ce coût est partagé entre les collectivités et l'étudiant (ou sa famille).

² Voir sur ce point les publications de l'Observatoire de la vie étudiante.

En France, l'investissement en dépenses d'éducation est essentiellement le fait des collectivités publiques, et il est insuffisant. Le coût de la vie étudiante est très largement supporté par l'étudiant et sa famille (faiblesse globale des aides publiques).

Les profits³ ne sont pas au seul bénéfice de l'étudiant (un salaire plus élevé, un moindre risque de chômage) mais aussi au bénéfice de la société tout entière (ne serait-ce que parce que l'élévation des qualifications est facteur de croissance économique) et pour les finances publiques (par les prélèvements fiscaux et sociaux sur le supplément de revenus). Sous ces trois dimensions, l'investissement dans l'enseignement supérieur a, en moyenne, **un taux de rendement élevé** (privé, social, fiscal), **particulièrement en France** où le diplôme a une influence forte sur les salaires et les carrières⁴.

Mais **cet investissement « immatériel » présente des risques particuliers** : risque d'échec scolaire, risque que les aléas de la vie conduisent à ne pas atteindre le revenu espéré. **Les modalités du financement doivent prendre en compte ces risques.**

Prêts publics aux étudiants et droits de scolarité

La logique d'un investissement est qu'il soit financé en partie par emprunt, c'est-à-dire qu'il ne soit pas seulement à la charge des générations présentes, mais qu'il soit partiellement financé par les revenus futurs.

Aussi est-il **normal que la collectivité, comme l'étudiant, supportent les coûts de l'investissement**. Pour celui-ci, même avec des droits d'inscriptions élevés, le rendement privé reste conséquent.

S'il est logique que cet investissement soit financé par emprunt, il reste que cela ne peut se faire sur le marché bancaire, en raison du risque spécifique associé à l'investissement en éducation. Certes, les banques acceptent volontiers de financer les étudiants poursuivant des études prestigieuses (comme les grandes écoles de commerce) où le

³ On se limite ici aux seuls bénéfices monétaires, mais l'éducation a aussi d'autres dimensions profitables aux individus comme à la société.

⁴ Selon des estimations fournies par l'Ocde, les taux de rendement privés sont, en France, de l'ordre de 15 %, niveau élevé comparable à celui des États-Unis.

risque de défaillance de l'emprunteur est faible, d'autant plus que les origines familiales apportent une certaine garantie de recours. Mais, pour les autres, le risque conduirait à une restriction à l'accès ou encore à des primes de risques élevées, renchérissant le coût du prêt pour les étudiants. Recourir seulement aux prêts bancaires conduirait alors à un sous-investissement dans certaines filières ayant une moindre rentabilité monétaire, même si elles ont une utilité sociale et culturelle forte, et à une discrimination selon les origines sociales des étudiants.

D'où l'intérêt de mettre en place des **prêts publics, à taux d'intérêt réduits** (puisque'il y a aussi rendement fiscal élevé) avec une **garantie en cas d'échec : le remboursement est une fraction des revenus au-dessus d'un plancher**.

C'est dans ce cadre que l'on peut comprendre la réforme britannique (qui, au demeurant, rejoint des pratiques suivies par des pays comme l'Australie depuis près de vingt ans et les pays scandinaves depuis plus d'un demi-siècle).

Le **Royaume-Uni** a progressivement substitué, à partir de 1990, les bourses par un système de prêts publics et a introduit, à partir de 1998-1999, des droits de scolarité (modulés en fonction des ressources familiales). Les droits de scolarité viennent d'être augmentés, parallèlement à un développement du système de prêts, pour les financer.

La réforme des droits universitaires au Royaume-Uni

Cette nouvelle réforme introduit, à partir de l'année 2006-2007, une hausse des droits de scolarité, variables dans les universités du Royaume-Uni (hors Écosse), pouvant désormais atteindre jusqu'à 3 000 £. Selon les estimations gouvernementales, cette réforme -qui comprend également une hausse de l'aide aux étudiants- devrait permettre aux Universités d'augmenter d'environ 20 % les dépenses par étudiant.

Les droits de scolarité ne seront plus payables à l'inscription, mais de manière différée par les étudiants qui contracteront un prêt public subventionné d'un montant équivalent. Ils seront amenés à le rembourser à partir de 2009 sur la base d'un taux de prélèvement de 9 % sur les revenus annuels supérieurs à 15 000 £ environ - les dettes restantes étant annulées au bout de 25 ans.

Les étudiants issus de familles modestes seront éligibles à des bourses -sous conditions de revenus de leurs familles- d'au plus 2 700 £ par an. Ils seront également éligibles à des prêts d'au moins 3 300 £ pour couvrir le coût de la vie (en fonction des conditions de ressources et du lieu de

résidence). Enfin, les étudiants issus des familles les plus modestes recevront une bourse d'au plus 300 £ par an.

La **Suède** et la **Norvège** pratiquent les systèmes de prêts publics depuis l'après-guerre pour permettre aux étudiants de financer leurs dépenses de vie courante. Un système de bourses existe également, mais les prêts représentent environ les trois quarts de l'aide aux étudiants. Rappelons qu'il n'y a pas, dans ces pays, de droits d'inscription dans le supérieur, ni d'allocations familiales pour les étudiants, ni d'aides fiscales.

L'**Australie** a engagé, en 1989, une réforme consistant en des droits de scolarité importants (taux uniforme couvrant environ 20 % de la dépense d'éducation moyenne) assortis de prêts publics. Un dispositif de prêts similaires existe pour couvrir les dépenses de vie courante. En 1997, les droits ont été sensiblement majorés. Ils ont été modulés en trois tranches tenant compte en partie du coût de la filière mais aussi des perspectives de gains futurs : des études de droit conduisant à être *Lawyer* sont, au total, peu coûteuses mais elles rapportent gros -elles sont assorties de droits élevés- alors que des études de sage-femme sont plus coûteuses mais rapportent peu -elles sont dans la tranche basse des droits. La Nouvelle-Zélande a suivi la même voie.

L'expérience australienne est suffisamment ancienne pour que des évaluations aient pu être menées portant sur la première réforme. Trois enseignements en ressortent. L'introduction de droits de scolarité élevés, assortie de celle de prêts publics n'a pas freiné la croissance du nombre global des étudiants. Le taux de défaillance (le non-remboursement des emprunts en raison de la faiblesse des revenus à l'issue des études) est très faible : peu de prêts publics se sont transformés *ex post* en bourses à fonds perdus. Enfin, la proportion d'étudiants issus de familles défavorisées est restée stable : elle n'a pas enregistré d'augmentation, ni de diminution.

Comment se situe la France par rapport aux différents pays cités dans le financement de l'investissement pour l'enseignement supérieur ?

Les droits de scolarité sont faibles, mais les aides aux étudiants aussi. De plus, aucun système significatif de financement public par emprunt n'est développé.

Pour les bourses, qui sont le seul instrument mis en place en France, 21 % environ de la population étudiante était couverte en 1995 (30 % environ en

2001, après le plan social étudiant), ce qui restait faible par rapport à nos voisins d'Europe du Nord (91 % au Danemark, 78 % en Suède et aux Pays-Bas, 66 % en Norvège ou en Finlande), seuls l'Espagne (14 %) et l'Italie (3 %) étant nettement en dessous.

Pour les prêts, l'écart paraît plus important encore : mis à part le mécanisme des prêts d'honneur -couvrant une minorité symbolique d'étudiants- la France ne dispose d'aucun système de ce type, alors que de nombreux pays en ont fait -selon des modalités variables- un instrument important de leur soutien à l'enseignement supérieur. En effet, toujours en 1995, 12 % des étudiants bénéficiaient de prêts publics aux Pays-Bas, 16 % en Allemagne, 28 % en Finlande, 41 % au Danemark, 59 % au Royaume-Uni, 58 % en Suède et 68 % en Norvège.

*
* *

Certes, nul ne peut prétendre qu'il s'agit d'une solution miracle et unique : la diversité des politiques suivies dans les pays passés ici en revue montre bien que des choix politiques peuvent les moduler. Il y a également bien d'autres domaines de réforme à mettre en œuvre dans l'université.

Mais la logique de cette démarche de réforme et l'observation de ses résultats méritent que l'on y réfléchisse sereinement en France. C'est du moins le souhait que le Conseil formulait dès le printemps dernier dans son rapport qui examinait les inégalités devant l'enseignement et les moyens de viser à une plus grande égalité des chances.

**LE CONSEIL DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DE LA COHÉSION SOCIALE,
CRÉÉ EN AVRIL 2000, EST PLACÉ AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE**

Le conseil est composé de personnalités nommées par le Premier ministre et choisies en raison de leur compétence

Président

Jacques **DELORS**

Membres

Paul **CHAMPSAUR**

Président de l'Autorité de Régulation des
Télécommunications

Xavier **EMMANUELLI**

Président du Samu Social International

Jean-Marc **ESPALIOUX**

Président du Directoire du Groupe Accor

Marie-Thérèse **JOIN-LAMBERT**

Inspectrice générale honoraire des Affaires sociales

Jean **LAPEYRE**

Conseiller social auprès de l'ambassade de France en
Italie

Jeanne-Marie **PARLY**

Conseillère d'État

Le conseil est assisté par

Rapporteur général

Michel Dollé

Rapporteurs

Olivier Bontout

Cécile Brousse

Christine Bruniaux

Denis Clerc

Véronique Delarue

Bénédicte Galtier

Laurence Rioux

Documentalistes

Patricia Routier

Marie-Christine Thomas

Secrétaires

Michèle Fataccioli

Françoise Leveleux

LES PUBLICATIONS DU CERC

RAPPORTS ET DOSSIERS

Les enfants pauvres en France, La Documentation française, 2004

Éducation et redistribution, La Documentation française, 2003

La longue route vers l'euro : Croissance, Emploi, Revenus, 1985-2000, La Documentation française, 2002

Accès à l'emploi et protection sociale, La Documentation française, 2001

Estimer l'évolution récente de la pauvreté, 2002