

La crise du financement des universités françaises:
*Impôt sur le revenu des anciens étudiants ou prêt à remboursement
contingent ?*

Robert Gary-Bobo¹ et Alain Trannoy²

6 février 2015

Résumé : Pour résoudre la crise actuelle du financement des universités françaises, nous proposons d'avoir recours à un droit d'inscription de 1000 euros par année d'études, dont le paiement par les étudiants serait différé. Nous comparons les mérites d'un impôt additionnel sur le revenu des anciens étudiants, destiné à éteindre leur dette en matière de droits d'inscription, avec ceux d'un système de prêt public réglementé à remboursement contingent. Nous concluons que la formule du prêt, voisine en un certain sens de l'impôt sur les anciens étudiants, lui est supérieure à plusieurs points de vue et en particulier du point de vue des universités.

English Abstract: To solve the current financial crisis of French public universities, we propose to raise the registration fees up to 1000 euros per year of study, but with a delayed payment by students. We discuss the pros and cons of two systems: a graduate income tax system, or alumnus tax, imposed during a limited time span during each former student's career, and a system of public student-loans with income-contingent repayment clauses. We conclude that the income-contingent loans is a dominant solution, in particular from the point of view of universities.

¹ CREST-ENSAE, 15, boulevard Gabriel Péri, 92245 Malakoff cedex, France, IDEP, CEPR and CES Ifo.
Email: robert.gary-bobo@ensae.fr.

² University of Aix-Marseille (Aix-Marseille School of Economics), EHESS and CNRS, France. Email:
alain.trannoy@univ-amu.fr.

Introduction : mettre en place un reste à charge de 10% pour les études supérieures à l'Université

Les universités françaises sont exsangues. Dans un très grand nombre d'établissements, les postes laissés vacants suite à des mobilités ou à des départs en retraite sont gelés faute d'un budget suffisant. Lorsque le financement public se tarit, le financement privé est le seul à pouvoir prendre la relève. Ce dernier peut provenir, soit des ménages, soit des entreprises. Nous amorçons ici une réflexion concernant le relèvement des droits d'inscription à l'université et son mode de financement. La vraie question n'est pas celle de savoir si les droits d'inscription doivent exister, car les étudiants français en acquittent déjà³, mais celle du degré de subvention publique des études supérieures, ou, ce qui revient au même, de la proportion que doit représenter le « reste à charge ». Il est improbable que le reste à charge optimal soit de 0% ou de 100% pour tous les étudiants, quelle que soit leur facilité à apprendre, la filière choisie, ou les capacités financières des parents. Il serait donc souhaitable que les étudiants concourent pour un certain pourcentage au financement de leurs études. Selon le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (MESR) le coût de la formation d'un étudiant à l'université est de 10 940 euros par année d'études⁴. L'étudiant ne prend à sa charge qu'environ 2% des frais encourus pour sa scolarité. La comparaison avec le reste à charge pour les dépenses de santé est assez étonnante : selon une étude de la DREES⁵, il est en moyenne de 9,6%. Les taux de participation des étudiants en matière d'enseignement supérieur dépassent 50% dans les pays anglo-saxons, ils atteignent 55% en Australie, 61% aux Etats-Unis et 70% au Royaume-Uni. Il serait étonnant que le taux de participation étudiante optimal soit inférieur à 10% et donc inférieur à ce qui est observé pour la dépense de santé. Nous nous risquons ici à examiner la viabilité d'une proposition qui tient en un chiffre. Nous proposons que l'étudiant prenne à sa charge 10% du coût des études, et donc les frais d'inscription seraient en moyenne de 1000 euros par année d'études. Une licence coûterait 3000 euros, un master 2000 euros, les écoles d'ingénieur seraient plus onéreuses, car le coût des études peut y monter au-delà de 20 000 euros par année d'études.

Dans les lignes qui suivent, nous nous concentrons sur la question du financement des droits d'inscription. Les sommes envisagées plus haut sont modiques pour les jeunes issus des familles aisées, mais pour des parents ouvriers ou au chômage, le problème est plus difficile à résoudre. Une première solution est d'augmenter le nombre de bourses sur critères sociaux : 650 000 étudiants en bénéficient déjà, et bien évidemment, nous n'avons rien contre cette forme de redistribution, mais l'Etat est impécunieux. Nous soutenons une autre approche, aux termes de laquelle l'étudiant paie ses droits d'inscription d'une manière différée, au début de sa vie active, mais qui permet aussi aux universités de percevoir immédiatement les recettes supplémentaires correspondant au montant de ces droits. Nous étudions plus loin deux modèles de financement conformes à cette idée. Dans la première version, l'étudiant devenu un actif, et désigné ci-dessous comme *alumnus*, rembourse un prêt d'un montant égal au droit d'inscription. Dans la seconde version, l'*alumnus* acquitte un impôt additionnel égal (à la valeur actuarielle) du montant des droits d'inscription. Dans la première version, on reconnaît le prêt à remboursement contingent (PARC) adopté

³ Les droits sont de l'ordre de 184 euros pour une licence et 256 euros pour un master.

⁴ Cf. MESR (2013). Les chiffres du cabinet KPMG sont inférieurs (8000 euros pour l'université). La prise en compte du coût de la recherche explique la différence.

⁵ Cf. DREES (2012).

par l’Australie et la Grande-Bretagne, alors que le second modèle, l’impôt sur le revenu des anciens étudiants, ou *alumni*, attend encore d’être expérimenté. Après avoir montré que ces deux formules de financement sont similaires de plusieurs points de vue, nous en comparons les mérites respectifs.

Similitude du PARC et de l’impôt sur les alumni

La situation qui devrait être considérée comme normale, c’est qu’un étudiant ou une étudiante n’offrent pas leurs services sur le marché du travail pendant leurs études, sauf pour d’éventuels stages et jobs d’été de durée limitée. Un étudiant, une étudiante, est typiquement doté d’une espérance de revenus futurs. Le recours à l’emprunt pour payer des droits d’inscription est plus qu’un simple lissage du revenu permettant de consommer aujourd’hui des revenus espérés futurs, il participe à une véritable opération d’investissement, dans un capital personnel, inaliénable et spécifique. Les salariés qualifiés et les diplômés sont donc au sens propre entrepreneurs d’eux-mêmes, et ils sont les « managers » de leur parcours sur le marché du travail. Puisque l’éducation est un investissement en capital humain, il est naturel de prêter aux étudiants le montant de leurs droits d’inscription et de leur permettre de les rembourser après leurs études, sur les rendements, salariaux ou autres, de ce capital.

Les études supérieures constituent cependant un investissement risqué, d’abord parce que les étudiants peuvent échouer au diplôme et ensuite, parce qu’ils peuvent ne pas trouver un travail suffisamment rémunérateur, ou encore perdre leur emploi. Les prêts aux étudiants ne sont donc pas exempts d’un risque de défaut, et pour se prémunir contre ce risque, les banques exigent en général des garanties pour leur prêt. Mais l’investissement en éducation ne crée pas par lui-même de garantie commode, comme l’achat d’une maison ou d’une machine-outil. C’est une différence majeure entre l’investissement dans le capital physique et dans le capital humain⁶. En conséquence, et sauf certaines exceptions, parmi lesquelles on pourrait citer le financement de la scolarité dans les grandes écoles, celui des études de médecine après la réussite du concours en fin de première année, ou encore celui des études de notariat, les banques commerciales rationneront le crédit aux étudiants, et elles exigeront des garanties auprès de leurs parents. Cela revient à créer une inégalité face au crédit entre ceux dont les parents sont suffisamment aisés pour offrir des garanties et ceux qui ne le sont pas. Mais la seule efficacité économique requiert que tous les projets d’études dont la valeur espérée est positive soient financés : il faudrait donc, en résumé, que tous les étudiants qui le méritent aient accès au crédit, d’une manière qui ne dépende pas des revenus ou du patrimoine de leurs parents, et ceci, même en l’absence de toute considération pour la justice sociale.⁷ Si les banques ne répondent pas à ce besoin, les pouvoirs publics doivent tenter d’y suppléer, car l’analyse économique la plus classique nous enseigne qu’une défaillance des marchés financiers justifie l’intervention publique.

La difficulté est que l’Etat n’est pas banquier. Qu’à cela ne tienne ! Heureusement, il dispose d’une institution très précieuse — une institution que beaucoup de pays nous envient —, la Caisse des Dépôts et

⁶ Le créancier peut tout de même, sous le contrôle du juge, obtenir la saisie-arrêt sur les salaires, qui sont les revenus du capital humain. Il va sans dire qu’il s’agit d’une procédure à bien des égards coûteuse pour le créancier et qui s’applique aux seuls salariés, de manière limitée.

⁷ La droite et la gauche devraient donc s’accorder sur ce point, car il ne s’agit pas essentiellement d’un problème de redistribution.

Consignations. Cette institution vénérable joue le rôle d'un banquier public, corrigeant les défaillances du marché privé du crédit ; mais ses ressources ne sont pas illimitées. La CDC peut prêter sans garanties, mais elle ne peut pas perdre de l'argent sur toutes ses opérations. Si une petite minorité d'étudiants fera défaut, la grande majorité remboursera « rubis sur l'ongle ». La solution classique au problème des débiteurs défaillants est de faire payer à tous la prime moyenne de risque, c'est à dire d'augmenter le taux d'intérêt des quelques points de base qui permettent de couvrir la probabilité moyenne de défaut. En Australie, le risque de défaut sur les crédits aux étudiants est faible, de l'ordre de 0,5%, mais il est vrai que ce pays est en plein essor économique. La Grande Bretagne connaîtrait un risque de défaut plus élevé, en raison de la crise de 2008. D'autres problèmes peuvent surgir. Ces difficultés renchérissent le coût des prêts et donc, par le phénomène d'anti-sélection, peuvent augmenter encore plus le risque de défaut. Cela dit, il est vraisemblable que les fluctuations de l'activité macro-économique soient le principal déterminant de la fréquence des défaillances.

Le prêt à remboursement contingent (PARC) n'est pas un crédit classique. En dessous d'un certain seuil de revenu, aucun remboursement n'est exigé de l'étudiant, l'amortissement du crédit est différé, et les annuités de remboursement peuvent être progressives, variant avec des tranches de revenu. On sait que 40% d'une classe d'âge suit des études supérieures ; on s'attend donc à ce que ces 40% gagnent plus que le salaire médian (qui est de 1712 euros nets par mois en France). Il est possible de fixer le seuil de remboursement d'un PARC au niveau du (ou en référence au) salaire médian. Par ailleurs, comme tout contrat d'assurance, le PARC peut faire l'objet de fraudes : il est exposé au *risque moral*, c'est à dire l'effort insuffisant au travail et la fraude en général. Mais il se peut que ce risque moral ne soit pas le problème technique le plus difficile du système, parce que l'Etat est potentiellement un bon recouvreur de créances, en tant que dépositaire du pouvoir fiscal ; parce que la technique moderne facilite la recherche des débiteurs ; et parce que les diplômés sont naturellement incités à travailler pour construire leur vie.

Si l'aléa moral ne joue qu'un rôle mineur, lorsque la carrière salariale n'est pas rémunératrice et que les remboursements sont suspendus, on peut en inférer que cela provient vraisemblablement d'une certaine inadaptation des études suivies à la personne concernée et aux besoins du marché du travail. Parmi d'autres risques, à long terme, l'évolution technologique reste le facteur d'incertitude le plus radical, surtout pour les études courtes. En tout état de cause, la contingence des remboursements est une mesure d'assurance mutuelle (ou de partage des risques, comme on voudra). Comme toute assurance des risques, les remboursements contingents augmentent le bien-être social. Les suspensions du remboursement d'un PARC sont simplement justifiées par les bénéfices sociaux de l'assurance mutuelle des revenus qu'elles permettent. Il s'agit là, encore une fois, de considérations de pure efficacité.

Comment la CDC peut-elle équilibrer financièrement les opérations de prêt aux étudiants ? Si certains ne paient rien, il faut en contrepartie que d'autres paient plus, en termes actuariels, que les 1000 euros par an. Ceux qui craignent de devoir payer pour les autres préféreront s'acquitter immédiatement de leurs droits en empruntant à une banque classique, à leurs parents, ou en payant comptant s'ils le peuvent. Si par ailleurs, les « bons risques », c'est à dire ceux dont les salaires seront élevés demain, ne rentrent pas dans le système, celui-ci serait alors structurellement déséquilibré. Ce problème d'anti-sélection est bien prévisible, même si on ignore aujourd'hui quelle en serait l'acuité. Il existe cependant une manière radicale de réduire complètement le problème d'écémage posé par la fuite des « bons risques » et par celle des étudiants d'origine sociale privilégiée : l'obligation de souscription d'un PARC. En d'autres termes, il faudrait obliger

tous les étudiants à s'endetter pour payer leurs droits d'inscription⁸. Cette disposition possède une conséquence essentielle : en rendant le PARC obligatoire, on quitte le domaine du marché, celui de la liberté individuelle de choix, pour celui du bien collectif, où les intérêts sont solidaires, comme avec l'assurance-maladie obligatoire.

Schéma 1: Comment cela marche pendant les études

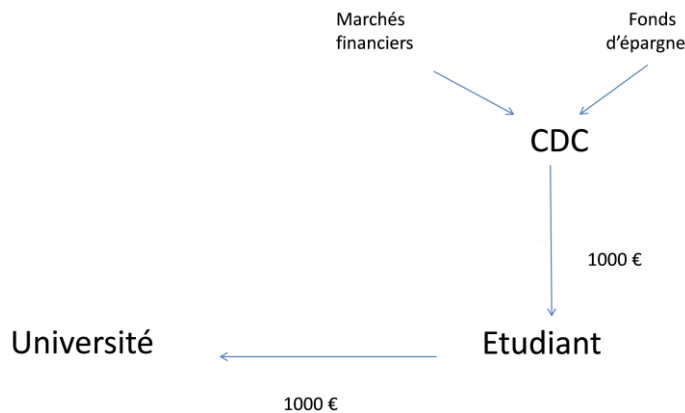
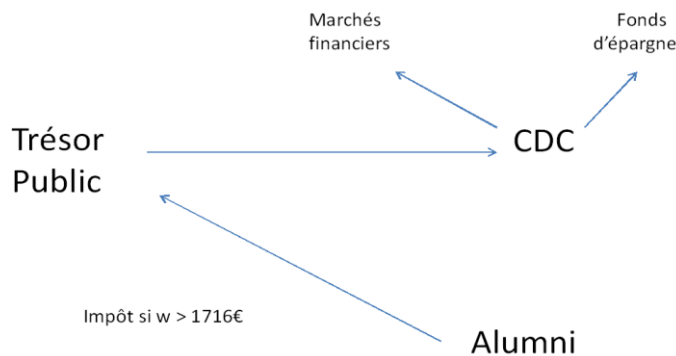


Schéma 2: Comment cela marche pendant la vie active



Le schéma 1 illustre le fait que le PARC est bien une opération blanche pour l'étudiant(e) pendant les études, et que simultanément, il permet à l'université de bénéficier immédiatement d'un financement supplémentaire. En revanche, les remboursements sont imputés au revenu disponible pendant la vie active, comme l'illustre le schéma 2, où l'université n'apparaît plus. L'*alumnus* pourrait rembourser directement la

⁸ L'obligation pose sans doute un problème juridique spécifique : le PARC est-il un impôt ou un prêt ? Comme nous le soulignons plus loin, la souscription obligatoire n'est pas la seule solution possible pour mettre en place un système viable, mais elle a le mérite de la simplicité.

CDC, mais *a priori*, celle dernière n'est pas une banque commerciale. Il est plus efficace que le Trésor public joue le rôle d'intermédiaire. Il devient alors transparent que le PARC fonctionne comme si, pendant la vie active, l'*alumnus* était redevable, pendant un certain temps, d'un impôt additionnel à l'impôt sur le revenu, un impôt qui dépend des études poursuivies et n'est prélevé qu'au-delà d'un seuil de revenu. En somme, tout se passe alors comme si l'impôt sur le revenu se doublait d'une contribution spéciale des *alumni*. Le PARC et « l'impôt sur les *alumni* » sont bien pour l'étudiant les deux faces d'une même médaille.

Au point où nous en sommes, il est utile de faire état d'un résultat théorique que nous avons obtenu récemment (cf. Gary-Bobo et Trannoy, 2014): le PARC ou l'impôt sur les *alumni* sont des instruments hybrides qui combinent les principes de l'impôt et du prêt. Nous avons montré que le PARC, ou l'impôt sur les *alumni*, dominent tous deux les combinaisons d'un impôt sur le revenu et d'un prêt bancaire classiques sur le plan de l'efficacité économique, en présence de risque moral et d'anti-sélection.

Objections au PARC, et leurs remèdes

Discutons maintenant les mérites respectifs des deux solutions et commençons par examiner des objections au PARC tel qu'il a été présenté ci-dessus.

1) Même si c'est une disposition classique dans la réglementation des assurances, le recours à la souscription obligatoire n'est certes pas très libéral. En effet, comment interdire à des étudiants, qui ont d'ailleurs pu épargner dans ce but, de payer comptant le montant de leurs droits ? La réponse à cette objection sérieuse est multiple.

Un système de PARC non obligatoire pourrait tout de même être viable et s'accommoder d'un certain écrémage. Tout d'abord, le PARC sera considéré comme avantageux par les familles aisées, surtout si elles ont beaucoup d'enfants. La fuite des privilégiés sera donc sans doute limitée. La puissance publique doit garantir que les taux d'intérêt ne seront pas révisés arbitrairement à la hausse dans le futur. Par ailleurs, il n'est pas certain que les étudiants qui préféreraient payer *cash* seraient nécessairement aussi ceux dont les revenus seront les plus élevés à la fin de leurs études. En termes techniques, il n'y a pas de raison pour que la corrélation entre richesse des parents et talents de l'individu soit parfaite. Un étudiant d'origine sociale favorisée, mais incertain à propos de ses capacités, pourrait au contraire vouloir payer comptant, ce qui serait une bonne chose pour le système.

Pour protéger le système d'une dérive, les règles doivent être d'une générosité mesurée. On pourrait ne permettre l'accès au PARC qu'à ceux qui ont réussi leurs examens de fin de première année. Cette seule mesure serait susceptible de poser un système d'emprunt optionnel sur des bases saines. Comme on nous rétorquera qu'une telle disposition aurait pour effet de relever les barrières à l'entrée à l'université, il faudrait sans doute prêter dès la première année, mais arrêter assez vite de refinancer ceux dont les performances universitaires sont insuffisantes, pour limiter l'endettement d'étudiants manifestement mal armés. Un régime optionnel bien conçu attirera donc sans doute un mélange de « bons » et de « mauvais » risques, permettant la mise en place des subventions croisées entre individus qui sont requises par un système d'assurance mutuelle.

2) Une autre objection sérieuse est que le régime du PARC pourrait être déficitaire de manière permanente en raison de la mobilité internationale des diplômés. Formés dans un pays, les diplômés vont travailler dans

un autre. Une parade pourrait être que le montant restant dû devienne immédiatement exigible lorsque le bénéficiaire du PARC déclare n'être plus résident du pays. Pour ne pas casser le lissage inter-temporel permis par le PARC, le bénéficiaire aurait toujours la possibilité de demander un prêt-relais auprès d'une banque commerciale, et il serait en meilleure position pour l'obtenir puisqu'il aurait déjà commencé sa vie professionnelle.

3) Le système des PARC réduirait le pourcentage d'une classe d'âge qui va s'inscrire à l'université. Remarquons que le taux de rendement des études universitaires serait à peine modifié par des droits d'inscription cumulés de 5000 euros pour un master et donc, cet argument n'est pas vraiment recevable, du moins tant qu'on considère des montants raisonnables. Au surplus, si la nécessité de l'endettement réduit le nombre des *inscrits*, réduira-t-il celui des *diplômés* de l'enseignement supérieur ?

4) Ensuite, le PARC serait inéquitable. On peut au contraire s'interroger sur l'injustice actuelle du financement des études supérieures dans la mesure où ce financement repose sur tous les citoyens, qu'ils aient ou non fait des études. Comme ceux qui s'inscrivent dans l'enseignement supérieur sont plus souvent issus de milieux favorisés que ceux qui ne le fréquentent pas, il est vraisemblable que le mode de financement actuel des universités redistribue à l'envers.

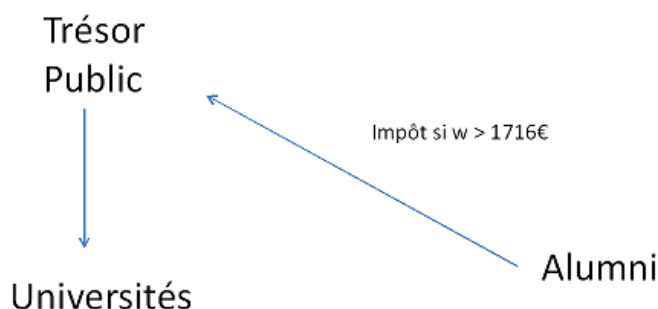
5) Le PARC freinerait l'accès à un prêt immobilier. Même si l'accès à la propriété fait partie des objectifs du décideur public, la modestie même des montants proposés ici met en doute le sérieux de cette interrogation. Certes, le PARC augmenterait l'endettement des ménages, mais fin 2011, ce dernier atteignait 1135 milliards d'euros. Le régime du PARC tel que nous le proposons ci-dessus augmenterait ce stock de dette de 10 milliards en régime permanent, soit 1%. C'est très marginal.

Objections à l'impôt sur le revenu sur les anciens étudiants

Examinons maintenant les objections que l'on peut formuler à l'encontre de l'impôt sur le revenu des *alumni*. Cette solution sera spontanément défendue par les partisans de l'économie administrée. On gomme l'augmentation des droits d'inscription. La CDC quitte la scène. Sur le plan financier, l'impôt sur les *alumni* est équivalent au PARC pour les étudiants — mais pas pour les universités !

1) Un beau jour, le législateur déciderait d'introduire un prélèvement supplémentaire assis sur le revenu, frappant les seuls *alumni*. Les acteurs impliqués par le circuit de financement figurent dans le Schéma 3. En l'absence d'un acteur financier qui puisse avancer l'argent aux universités, l'Etat pourrait imaginer de réclamer cet impôt nouveau à tous les anciens étudiants déjà en activité afin que les universités soient alimentées immédiatement. Ces anciens étudiants auraient alors beau jeu de rétorquer que l'Etat modifie le tarif une fois les études terminées. Cette rétroactivité fiscale, sans doute attaquable devant le Conseil Constitutionnel, ne serait pas du meilleur effet. Il faudrait donc, pour amorcer le système, continuer à subventionner les universités pendant quelques années après avoir décidé son instauration.

Schéma 3: Impôt sur les alumni affecté à l'enseignement supérieur



En période de crise des finances publiques, la période de transition ne pourrait en définitive être assurée que par un prêt-relais de la CDC, qui avancerait les 10 milliards d'euros⁹ à l'Etat. Ce dernier annoncerait que, certes, les études sont gratuites dans l'immédiat, mais qu'un impôt sera levé dans 5 ans sur ceux qui sortiront de l'enseignement supérieur, à condition que leur revenu excède le revenu-plancher.

2) La seconde objection est que le taux de prélèvement obligatoire (ci-dessous PO) va augmenter. En régime permanent, cela augmente de 1% le montant des PO et donc de 0,5 point le taux de PO.

3) La troisième objection est que cette contribution additionnelle sur les anciens étudiants apparaît comme un impôt affecté à chaque institution d'enseignement supérieur. Mais les impôts affectés ont mauvaise presse, comme en témoigne le rapport du Conseil des Prélèvements Obligatoires qui leur est consacré¹⁰.

4) Pour les universités, trois variantes peuvent être envisagées, qui ne sont pas équivalentes en termes d'autonomie.

Dans la première variante, l'université ne perçoit que les impôts payés par ses *alumni* qui ont réussi. Cette variante reproduit à l'identique ce que percevait l'université avec des PARC. Le mécanisme incite les établissements à augmenter le placement de leurs diplômés.

Dans la seconde variante, un mécanisme de péréquation entre universités est institué pour égaliser les moyens entre les établissements, au prix d'une baisse du pouvoir incitatif du mécanisme.

Dans la troisième variante, le MESR répartit la manne entre universités, comme il le fait pour les crédits qui

⁹ Ce chiffre est obtenu comme le produit de 2 millions d'étudiants qui poursuivent des études supérieures pendant 5 ans et qui doivent acquitter 1000 euros par année d'études.

¹⁰Cf. CPO (2013).

proviennent du budget général. Cette troisième variante est à l'évidence très dangereuse pour l'autonomie des universités : les établissements perdent la source de financement automatique que leur apportait le PARC. De plus, l'Etat n'a pas de capacité d'engagement crédible en matière budgétaire et fiscale. A la faveur de difficultés financières, l'impôt affecté initialement aux universités peut disparaître parmi les recettes du budget général.

L'ensemble de ces considérations nous fait donc pencher en faveur d'un système de PARC administré par le secteur public, et dont le mérite immédiat serait de canaliser des ressources vers les universités, sans passer par le truchement et les arbitrages du gouvernement.

Conclusion

Nous avons esquissé des solutions qui permettent de financer une hausse des droits d'inscription de 1000 euros par année d'étude, sans exiger de paiement immédiat de ces droits par les étudiants. Les solutions proposées laissent inchangée la situation financière des étudiants pendant leurs études et font porter l'effort sur les anciens étudiants dont les revenus sont supérieurs à un certain seuil. Avec nos propositions, en 5 ans, 10 milliards d'euros rentreraient dans les caisses des établissements d'enseignement supérieur, leur apportant plus qu'une bouffée d'oxygène : les moyens de leur développement. Nous avons esquissé des solutions qui se différencient par le plus ou moins grand respect de l'autonomie des établissements et qui peuvent aussi contenter toutes les sensibilités politiques, car elles admettent un paramétrage plus ou moins libéral ou plus ou moins dirigiste. Nous avons examiné la possibilité d'un impôt sur le revenu des diplômés affecté aux universités mais en fin de compte, nous privilégions une formule de prêt public à remboursement contingent au revenu. Evidemment, si les droits d'inscription et l'impôt sont tabous, la discussion va tourner court. Mais si la France laisse son enseignement supérieur s'enfoncer, elle prépare — elle organise même — sa propre relégation, sans coup férir.

Références

Conseil des Prélèvements obligatoires (2013), *Fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes*, CPO, Cours des Comptes, Paris, juillet 2013.

Direction de la recherche des études, de l'évaluation et des statistiques (2012), *Comptes nationaux de la santé – 2012*, DREES, Ministère des affaires sociales, de la santé et du droit des femmes, Paris.

Gary-Bobo, Robert and Alain Trannoy (2014), “Optimal Student Loans and Graduate Tax under Moral Hazard and Adverse Selection”, à paraître dans *Rand Journal of Economics*.

Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (2013), *L'état de l'enseignement supérieur et de la recherche en France*, n°6, MESR, Paris, février 2013.