

Reflets et Perspectives de la Vie Economique
2016/2
Pre-print version

La gouvernance et le financement de l'enseignement supérieur: une
approche microéconomique

Julien Jacqmin¹²
HEC Liège - Université de Liège
julien.jacqmin@ulg.ac.be

Résumé

Cet article examine le fonctionnement de l'enseignement supérieur via une approche microéconomique. Il offre une synthèse des travaux menés lors de ma thèse de doctorat qui s'intéresse aux problèmes de financement et de gouvernance auxquels font face les établissements de ce secteur. Premièrement, le lien entre le financement public du secteur et l'émergence de certains types d'institution est étudié. Ensuite, un modèle mettant en exergue le rôle de la composition du conseil d'administration est présenté. La dernière partie porte sur les conséquences d'une dérégulation des frais d'inscription. En conclusion, quelques aspects de l'enseignement supérieur en Fédération Wallonie-Bruxelles sont présentés à la lumière des différents points abordés.

Mots-clés: Enseignement supérieur, gouvernance, financement
Classification JEL: I23, I28, L3

Abstract

This article focuses on the functioning of the higher education system by the mean of a microeconomic analysis. It offers a synthesis of the works that I have pursued during my PhD thesis on issues related to the financing and the governance of the institutions active in the sector. First, we study the links between the way the public funding is distributed and the emergence of some types of institution. Then, a model highlighting the key role of the composition of the board of trustees is presented. The last part is concerned about the consequences of a deregulation of tuition fees. In conclusion, we relate some aspects discussed in this thesis in order to shed some lights on recent issues faced by the higher education sector in the Federation Wallonia-Brussels.

1. Introduction

Le rôle joué par l'enseignement supérieur est depuis longtemps reconnu par les économistes. Dans la perspective d'une croissance soutenable, ce secteur permet d'améliorer le capital humain, de diffuser les savoirs et de créer de multiples externalités positives. Afin de pouvoir faire profiter la société de ces fruits, il est

¹ Julien Jacqmin est chargé de cours à HEC Liège-Université de Liège. Il a défendu en 2013 sa thèse à l'Université Saint-Louis-Bruxelles sous la direction de Xavier Wauthy.

² L'auteur tient à remercier Xavier Wauthy, Paul Belleflamme, Elena Del Rey et Wouter Vergote pour leur guidance et leurs remarques constructives.

fondamental de comprendre son fonctionnement et de voir comment les politiques publiques peuvent intervenir à cet égard.

Récemment, plusieurs travaux empiriques (voir entre autres Van Der Ploeg et Veugelers (2008) et Aghion et al. (2010)) ont étudié l'importance de mener en parallèle des réformes structurelles de la gouvernance et du financement de l'enseignement supérieur. Ils démontrent entre autres qu'une augmentation du financement ne peut améliorer la performance du système que si son mode de gouvernance évolue vers une plus grande autonomie, une plus grande responsabilisation des établissements et plus de compétition entre eux. Depuis lors, différentes réformes allant dans ce sens ont eu lieu un peu partout en Europe (France, Allemagne, Espagne, Angleterre etc.) tandis que d'autres sont en cours de réflexion (Fédération Wallonie-Bruxelles).

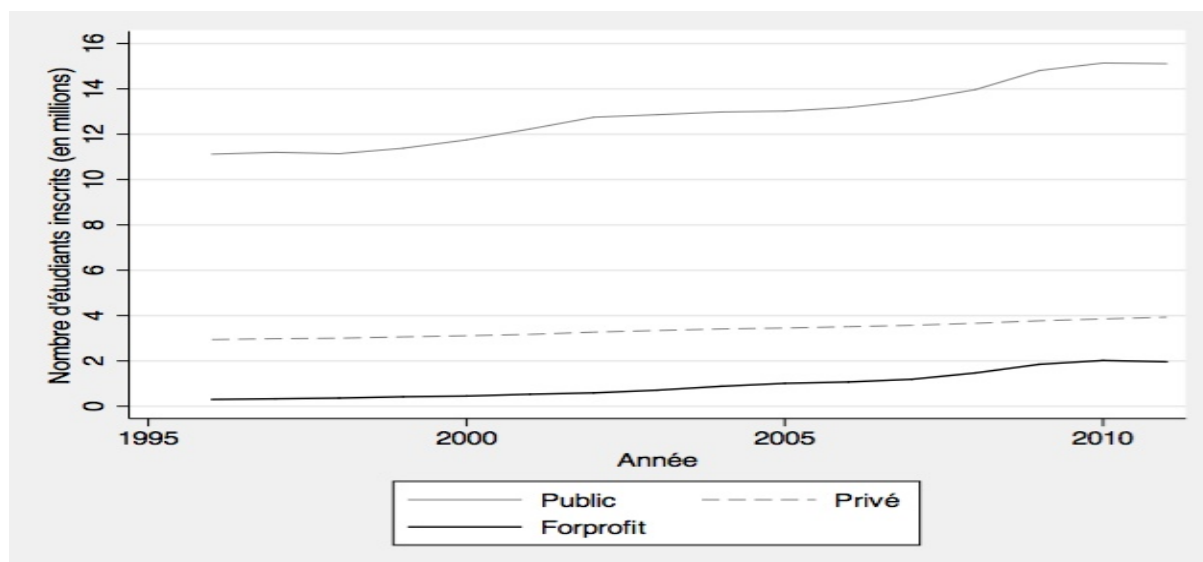
L'objectif de ce travail de recherche, effectué dans le cadre de ma thèse de doctorat défendue en 2013 à l'Université Saint-Louis-Bruxelles, est de comprendre comment ces évolutions peuvent avoir un impact sur le fonctionnement et la performance de l'enseignement supérieur, principalement des universités, et sur ses multiples parties prenantes (étudiants, professeurs, administrateurs, pouvoirs publics, etc.). S'appuyant sur les multiples faits stylisés de la littérature, les outils de l'organisation industrielle sont utilisés pour tenter de modéliser le comportement des différents acteurs de l'enseignement supérieur. Trois thèmes, indépendants les uns des autres mais traitant de l'organisation et du financement de l'enseignement supérieur, sont plus spécifiquement abordés. Le premier s'intéresse au lien entre un financement de l'enseignement supérieur sous forme de bourses ou subsides destinés aux étudiants et l'émergence d'institutions à but lucratif. Le deuxième étudie l'impact des réformes dictant la composition des organes directeurs des établissements de l'enseignement supérieur sur leur fonctionnement et leur performance. Le dernier thème examine comment certaines caractéristiques des universités peuvent avoir un impact sur la fixation de leur frais d'inscription, lorsque qu'elles ont la possibilité de les choisir.

Cet article s'intéressera d'abord à l'émergence des institutions "for-profit" aux Etats-Unis (partie 2) puis analysera le rôle joué par la composition du conseil d'administration des établissements d'enseignement supérieur (partie 3). Enfin, la dernière partie étudiera les possibles conséquences d'une libéralisation des frais d'inscription. Ces trois parties sont directement en lien avec les trois chapitres de ma thèse. La conclusion, en discutant certains points de ma thèse, pourra éclairer indirectement certains aspects du paysage de l'enseignement supérieur en Fédération Wallonie-Bruxelles.

2. L'émergence des établissements d'enseignement supérieur à buts lucratifs aux Etats-Unis

La première thématique abordée dans ma thèse s'intéresse à l'arrivée d'institutions à buts lucratifs dans le paysage de l'enseignement supérieur américain. Comme illustré dans la Figure 1, de 1996 à 2011, la part de marché de ces établissements dits "for-profit" est passée de 0.1% à plus de 10%, accueillant ainsi plus de 2 millions d'étudiants. De leur côté, les établissements publics ("community colleges" et autres universités publiques) et privés, à buts non lucratifs, n'ont vu leur nombre d'inscrits évoluer que de, respectivement, 8 à 11 millions et 2 à 3 millions d'étudiants.

Figure 1: Nombre d'inscrits dans l'enseignement supérieur aux Etats-Unis



Source: U.S. Department of Education (2011)

Le but de cette recherche est de comprendre l'émergence de ces institutions "for-profit"³ malgré quelques faits stylisés, peu cohérents de prime abord, mis en avant par la littérature empirique. Premièrement, les frais d'inscription, bruts des diverses aides financières octroyées aux étudiants, sont en moyenne 10 fois plus élevés que dans des établissements offrant des programmes équivalents et non-sélectifs; et souvent vu comme substitués par les étudiants. Deuxièmement, les bénéfices financiers obtenus à suivre un programme dans ce genre d'institution sont plus faibles, et ce tout en prenant en considération le fait que des étudiants, en moyenne, moins bons étudient dans ce type d'institution (Cellini et Chaudhary (2014)). Il s'avère même que cet investissement en capital humain a, pour une majorité des étudiants, un rendement négatif. Ces conclusions sont d'autant plus inquiétantes que les étudiants allant dans ce genre d'institutions ont tendance à venir de milieux défavorisés et à posséder des compétences cognitives/non-cognitives plus faibles.

A travers un modèle théorique, nous mettons en avant une autre caractéristique spécifique de ce type d'universités: l'importance de leurs dépenses en publicité et en marketing. Alors que ce poste concerne moins de 0.5% des dépenses des établissements traditionnels, il atteint plus de 20% dans les établissements "for-profit"⁴. Cette pièce manquante du puzzle permet de comprendre pourquoi, malgré des frais d'inscription plus élevés et une qualité d'enseignement douteuse, les établissements "for-profit" ont réussi à émerger dans le marché ultra-compétitif de l'enseignement supérieur américain. Cette stratégie leur a permis d'augmenter leur part de marché en informant les étudiants de leur existence et en les persuadant des bénéfices importants qu'ils pourraient obtenir à suivre leurs programmes. Sans cet effet persuasif de la publicité, il aurait été préférable pour les étudiants de suivre une formation traditionnelle voire même ne pas se former dans le supérieur.

Ce modèle permet de mettre en exergue différentes spécificités du secteur. Tout d'abord, il confirme l'hypothèse de Bennett selon laquelle les établissements de l'enseignement

³ L'Université de Phoenix et ses plus 500,000 étudiants inscrits en est l'exemple le plus connu.

⁴ Suite à certaines pratiques de marketing peu orthodoxes, le gouvernement américain a entretemps revu son mode d'attribution des financements afin d'éviter certains des abus décrits plus en détails dans ma thèse. Depuis lors, le nombre d'inscrits a fortement chuté, menant jusqu'à la faillite plusieurs établissements (The New-York Times (2015)).

supérieur ont tendance à augmenter leur frais de scolarité au plus les étudiants ont accès à diverses bourses et autres soutiens financiers pour payer leur participation à l'enseignement supérieur. Ensuite, nous montrons que favoriser ce genre de financements destinés aux étudiants aux détriments de financements destinés aux établissements eux-mêmes a facilité l'éclosion des établissements "for-profit". Il est plus avantageux pour ces établissements d'investir dans la publicité que dans la qualité de leur programme afin d'attirer de nouveaux étudiants. Enfin, un dernier résultat de ce modèle explique que l'émergence de ce type d'institution peut être appréciée par un gouvernement dont le seul objectif est d'augmenter l'accessibilité de l'enseignement supérieur.

3. La gouvernance interne des établissements de l'enseignement supérieur

Cette deuxième partie porte sur le fonctionnement des organes de gouvernance internes à l'université, et plus particulièrement son conseil d'administration. Ce lieu de prises de décision et d'échanges entre monde académique et extérieur a vu au fil du temps son rôle de clé de voûte de l'enseignement supérieur se confirmer. Un changement récent concerne la participation de plus en plus importante de membres extérieurs au monde académique, aux détriments des membres académiques internes à l'institution. Cette évolution est observée depuis le milieu des années 90 dans une majorité de pays européens et fait suite à la mise en place des diverses législations⁵.

Ce travail de recherche a pour but d'améliorer la compréhension du rôle joué par les académiques dans le fonctionnement de l'enseignement supérieur à travers cet organe de gouvernance. Malgré leur manque d'impartialité (vu qu'ils sont directement touchés par les conséquences des décisions auxquelles ils participent activement au processus) et le coût d'opportunité à avoir des organes de gouvernance internes souvent chronophages (conseils de facultés/départements, sénat académique, etc.), leur présence permet de disposer d'une expertise cruciale concernant l'institution gouvernée par le conseil d'administration.

Le modèle construit comporte deux parties, adaptant le modèle d'Harris et Raviv (2008) au contexte de l'enseignement supérieur. Dans un premier temps, la gouvernance interne, entérinant le point de vue défendu par les académiques lors du CA, est formalisée à travers un problème d'aléa moral en équipe. Ensuite, les interactions entre professeurs et membres extérieurs au sein du conseil d'administration sont modélisées via un jeu de transmission d'information. Dès lors, ce modèle permet de relier la structure du conseil d'administration et la décision prise. Vu leur autonomie de gestion, l'introduction de régulation concernant la composition du conseil d'administration peut dès lors être interprétée comme un moyen indirect, c'est-à-dire qui ne viole pas le principe de liberté académique, de toucher au fonctionnement des établissements de l'enseignement supérieur. Notre approche met aussi en avant l'importance d'adapter les législations concernant la composition du CA afin de prendre en considération les spécificités des institutions concernées.

4. Dérégulation et frais d'inscription

Historiquement, les instances publiques responsables de l'enseignement supérieur ont régulé les frais d'inscription qui sont soit plafonnés soit fixés par une loi. C'est particulièrement le cas en Europe. Depuis une quinzaine d'années, une tendance à la dérégulation, renforcée par

⁵ La réforme MUB de 1997 aux Pays-Bas, la réforme Pécresse de 2007 en France ou la réforme Gelmini de 2009 en Italie sont certaines des réformes qui ont été mises en place récemment.

la réforme de Bologne qui facilite la mobilité des étudiants, est observée (OCDE (2013)). C'est entre autres le cas pour certains types de masters ou pour les étudiants non-européens. L'objectif de cette troisième partie est d'étudier quel peut-être l'impact de ce genre de réforme.

Dans le cas d'entreprises maximisant leur profit, cette question a été étudiée à de multiples reprises par la théorie économique. Le paradoxe de Bertrand en est l'exemple le plus célèbre. Deux entreprises identiques se faisant concurrence par les prix auront tendance à mener une guerre des prix afin de pouvoir servir tout le marché. A l'équilibre, elles décideront de fixer un prix équivalent aux coûts marginaux de production et se partageront le marché en deux. Sur base de ce benchmark que se passe-t-il si nous prenons en considération certaines spécificités des établissements de l'enseignement supérieur?

Deux scénarios analysant la conséquence d'une dérégulation des frais d'inscription sont étudiés. Dans un premier temps, la multiplicité des objectifs poursuivis par l'institution (enseignement, recherche, gouvernance interne et autres services à la société) est prise en considération. La valorisation d'une baisse des frais d'inscription, dans l'optique d'attirer plus d'étudiants, est moindre vu que l'accumulation de tâches liées à l'enseignement créera une externalité négative sur les autres tâches de l'établissement.

Dans un deuxième temps, il est tenu compte des contraintes de capacités auxquelles font face les universités. Ces contraintes sont dues à la taille limitée de leur infrastructure et à la présence de congestion dans les activités d'enseignement (vu que ce n'est pas un bien non-rival pur). Elles sont modélisées comme étant non-rigides (Chowdhury (2009)) vu qu'il est possible d'attirer plus d'étudiants mais que cela a un coût plus important à la marge à partir d'une certaine capacité d'accueil. Dans ce cas aussi, vu l'impact potentiel sur les coûts d'une diminution des frais d'inscription, une guerre des prix pour attirer de nouveaux étudiants est peu probable.

Malgré la simplicité du modèle développé, cette approche théorique permet de mettre en avant la peu probable diminution des frais d'inscription dans le cas où ceux-ci ne seraient plus régulés.

5. Conclusion

Par le biais des outils de la nouvelle économie industrielle, ces travaux mettent en lumière certaines évidences empiriques. En formalisant les multiples parties prenantes de l'enseignement supérieur (professeurs, étudiants, administrateurs, pouvoirs publics, etc.), ils offrent une grille de compréhension de certains faits observés dans le secteur en Europe et aux Etats-Unis. A défaut de pouvoir juger avec précision les politiques publiques mises en place, ils montrent certains aspects importants qui n'avaient, jusqu'alors que peu été mis en avant.

Plusieurs facettes de cette recherche permettent aussi d'éclairer les politiques à adopter dans le paysage de l'enseignement supérieur en Fédération Wallonie-Bruxelles. Courant 2016, un nouveau mode de financement public de l'enseignement supérieur devrait être mis sur la table du gouvernement. Jusqu'à présent, l'état finance principalement les établissements sur base du nombre d'inscrits. La part destinée à subventionner directement les étudiants via diverses bourses (aux mérites, en fonction de leurs besoins ou autres caractéristiques socio-économiques) est très limitée. Financer directement les étudiants en fonction de leurs caractéristiques a comme avantage de viser un public cible, peu enclin à poursuivre des

études, même si c'est justement pour ce groupe de personnes que l'apprentissage est le plus bénéfique. La recherche discutée dans la deuxième partie souligne un écueil à éviter: permettre l'utilisation de ces bourses dans des établissements qui n'ont pas suivi, au préalable, un processus d'accréditation crédible de la qualité des formations qu'ils proposent. Certes, cela permettrait d'augmenter l'accessibilité de l'enseignement supérieur mais les bénéficiaires qu'en retireraient ces étudiants seraient plus que douteux.

En Belgique, vu la diversité du cadre législatif des établissements⁶, il est difficile de faire évoluer la composition des organes de gouvernance.⁷ La troisième partie permet toutefois d'évaluer un aspect d'une institution au rôle majeur, établie en 2014, dans le paysage de l'enseignement supérieur: l'ARES. Tel que décrit dans le décret définissant le paysage de l'enseignement supérieur du 7 novembre 2013, l'Académie de Recherche et d'Enseignement Supérieur a pour rôle de chapeauter l'organisation de l'enseignement supérieur en Fédération Wallonie-Bruxelles. L'organe décisionnel de cette nouvelle institution est composé de 29 membres. Les personnes à la tête d'établissement (recteurs et autres directeurs des hautes écoles, écoles supérieures des Arts, etc.), les étudiants et les syndicats y sont représentés. Il est toutefois surprenant de remarquer l'absence de la principale force vive du secteur: les professeurs. Cette nouvelle institution se prive dès lors d'une expertise précieuse autour des questions d'enseignement et de recherche et d'un acteur majeur dans la mise en place de réformes dans le secteur.⁸

Depuis peu, on a vu l'arrivée d'un nouvel acteur dans le monde de l'enseignement supérieur: les plateformes MOOCs⁹. Ces plateformes mettent gratuitement à disposition des étudiants des cours en ligne développés par certaines des universités les plus prestigieuses. Certains ont vu en elles un nouveau concurrent pour les établissements de l'enseignement supérieur. Comme discuté par Belleflamme et Jacqmin (2014), ce nouveau mode d'apprentissage paraît toutefois plus à même de compléter les formations actuelles, comme par exemple, en diminuant certains problèmes liés à des contraintes de capacités physiques des infrastructures ou une congestion importante dans l'apprentissage en présentiel. Dans ce cas de figure, l'impact d'une dérégulation des frais d'inscription, tel que présenté dans la partie 4, conduirait à une guerre des prix plus intense, histoire de pouvoir attirer plus d'étudiant. Cependant, cette approche de l'enseignement, tout comme les autres formats d'apprentissage en ligne, n'est pas encore adaptée pour réduire le problème de capacités des établissements de l'enseignement supérieur. Etant donné les bénéfices potentiels liés à l'e-learning, on pense entre autres à l'amélioration de la diffusion des savoirs ou à l'optimisation des acquis d'apprentissage venant des cours en présentiel, ce point se doit d'être haut placé sur l'agenda du gouvernement. Vu le coût fixe en terme de personnel et de matériel, il est indispensable de mutualiser, en partie du moins, l'investissement dans ces nouveaux modes d'apprentissage.

⁶ Les statuts publics et privés (ASBL et "privé poursuivant un but d'utilité publique et jouissant la personnalité civile") sont ceux de la quasi-totalité des établissements. Cette diversité se trouve aussi au niveau du type de formation proposée (haute école, école supérieure des arts et université) et du réseau (public, libre professionnel et non-professionnel).

⁷ Une exception récente concerne le pourcentage de siège alloué aux étudiants qui doit être d'au moins 20% (décret relatif à la participation et la représentation étudiante dans l'enseignement supérieur du 21-09-2012).

⁸ Certes, les personnes à la tête d'un établissement, très bien représentées dans cet organe, sont elles aussi professeurs. Toutefois, la professionnalisation de la fonction (vue la taille de certaines institutions) les place très loin des tâches d'enseignement et de recherche ainsi que des organes internes de gouvernance de leur institution (conseils de facultés/départements, centres de recherche, etc.).

⁹ L'acronyme MOOCs signifie "Massive Open Online Courses" ou cours en ligne massif et accessible gratuitement.

D'autant plus que, jusqu'à présent, seulement deux établissements en Fédération Wallonie-Bruxelles s'y sont intéressés (l'Université Catholique de Louvain et l'Université Libre de Bruxelles). Dans ce contexte, l'ARES se doit de jouer un rôle moteur et le gouvernement doit l'aider à financer les actions à entreprendre. Alors que la plupart des pays européens sont depuis plusieurs années à la mise en pratique de leur stratégie d'e-learning, la Fédération Wallonie-Bruxelles semble à la traîne au niveau de la réflexion concernant ces questions...

6. Références

- [1] Aghion, P., Dewatripont, M., Hoxby, C., Mas-Colell, A. et Sapir, A. (2010), 'The Governance and Performance of Universities: Evidence from Europe and the U.S.', *Economic Policy* 25(61), 7-59.
- [2] Belleflamme, P. et J. Jacqmin (2014), Les plateformes MOOCs : Menaces et Opportunités pour l'Enseignement Universitaire. *Regards Economiques*, Numéro 110.
- [3] Cellini, S.R et L. Chaudhary (2014), The labor market return to a for-profit college education, *Economics of Education Review*, Vol . 43, p. 125-140.
- [4] Chowdhury, P. (2009), Bertrand Competition with Non-rigid Capacity Constraints, *Economic Letters*, Vol. 103, Issue 1, p. 55-58.
- [5] Harris, M. et Raviv, A. (2008), 'A Theory of Board Control and Size', *Review of Financial Studies*, 21(4), 1797-1832.
- [6] OCDE (2013), Education at a Glance 2013:OECD Indicators, Paris.
- [7] The New-York Times (2015), For-Profit Colleges File for Bankruptcy.
- [8] U.S. Department of Education (2011), Digest of Education Statistics: 2010, Technical report, Institute of Education Sciences, National Center for Education Statistics.
- [9] Van Der Ploeg, F. et Veugelers, R. (2008), 'Towards Evidence-based Reform of European Universities', *CESifo Economic Studies*, 54(2), 99.