



HAL
open science

Les études supérieures, un actif de valeur ?

Aurélien Casta

► **To cite this version:**

Aurélien Casta. Les études supérieures, un actif de valeur ? : La hausse des frais d'inscription et des prêts étudiants en Angleterre. *Revue Française de Socio-Economie*, 2018, 20, pp.143-165. halshs-01845292

HAL Id: halshs-01845292

<https://shs.hal.science/halshs-01845292>

Submitted on 3 Sep 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les études supérieures, un actif de valeur ? La hausse des frais d'inscription et des prêts étudiants en Angleterre

Aurélien CASTA

Université de Bourgogne, laboratoire IREDU

aureliencasta@wanadoo.fr

Article publié dans la revue "Revue Française de Socio-Économie", 2018/1 (n° 20), pp. 143-165

Cet article prend pour objet l'actuelle politique de financement des étudiants anglais – un ensemble fondé sur le développement continu des frais d'inscription, des bourses et des prêts. Il analyse les techniques de financement sur lesquelles elle repose, ainsi que les modes d'enregistrement comptable avec lesquels l'État les appréhende dorénavant. Il montre l'avènement d'un État qui se pense et vit effectivement comme un gestionnaire d'actifs à la valeur marchande.

Higher education: An asset? The rise of student fees and loans in England

This article deals with the current student funding policy in England. This policy is founded on the continuing development of fees, grants, and loans. The article analyzes the ideas that fuel this type of policy and its state-regulated public accounting. It illustrates the emergence and development of a form of public management and commodification of state assets.

Mots clés : étudiant, prêts, bourses, Royaume-Uni, comptabilité publique

Keywords: student, loans, grants, United Kingdom, public accounting

1. Introduction

Cet article prend pour objet le *student finance*, nom générique donné à l'actuelle politique de financement des études supérieures en Angleterre, fondée sur le développement continu des frais d'inscription, des bourses et des prêts – autant de sujets actuellement discutés en France¹. En matière de protection sociale, une telle politique et les changements récents qu'elle a occasionnés constituent une nouvelle illustration des transformations historiques et des circulations internationales d'idées, d'expertises, de techniques et de personnes dans lesquelles sont pris les États sociaux nationaux et les politiques sociales en Europe de l'Ouest². L'État social et ses changements sont appréhendés à travers une série d'objectifs, d'acteurs, d'instruments et de cadres institutionnels [Hall, 1986 ; Muller, 2009], selon des circulations de différentes natures entre État et capitalisme [Weber, 1995], entre État et société civile à travers une relation dialectique entre les idées et leurs fondements techniques et matériels selon la problématique de l'hégémonie [Gramsci, 2012].

L'article s'interroge sur le possible avènement au Royaume-Uni [Tournadre-Plancq, 2009] et dans une moindre mesure en France [Le Lann *et al.*, 2012 ; Eyraud, 2015] et en Europe de l'Ouest [Perez, 2011] d'un État social gestionnaire d'actifs et de passifs financiers dans la protection sociale et dans d'autres secteurs. Il est issu d'une étude approfondie³ des débats qui se sont tenus sur le sujet du financement des études en France et en Angleterre. On souhaite ici présenter dans quelle mesure le secteur de l'enseignement supérieur britannique et les acteurs qui le composent ont nourri l'idée que l'État et les personnes sont des gestionnaires de créances et de dette. On souhaite également mettre en évidence un changement radical des objectifs, des outils, des croyances et des savoirs qui soutiennent les politiques de financement des étudiants en se concentrant sur les techniques de financement [Higélé, 2009] et les méthodes d'enregistrement comptable [Desrosières, 2008] des différentes subventions versées aux étudiants anglais.

Le *student finance* s'est en effet substitué, à l'occasion de quatre réformes opérées de 1990 à 2010, à un système datant de l'après-guerre par le biais d'un changement de conception de la valeur des études (Partie 2). Cette conception s'est affirmée par l'avènement au sein de la société civile de nouvelles idées éducatives et la formalisation de la technique de financement – le prêt subventionné – qui leur correspond (Partie 3). Ce changement a d'emblée pris une dimension comptable au fondement de l'essor dans le domaine des études d'un État-prêteur gestionnaire d'actifs financiers (Partie 4).

¹ Durant la campagne présidentielle 2017, Emmanuel Macron s'est dit « ouvert » à une contribution des étudiants les plus aisés et une croissance des frais d'inscription payés par les étudiants étrangers. Il a repris en cela des suggestions formulées dans plusieurs rapports parus depuis la fin des années 1990 et rédigés par l'Inspection générale de l'Éducation nationale, ou par des économistes tels que Philippe Aghion ou Élie Cohen. Il s'inspire également du décret n° 2002-654 du 30 avril 2002, qui permet déjà l'ouverture de formations destinées aux étrangers à des frais supérieurs aux tarifs nationaux actuels.

² Il ne s'agit pas ici de revenir sur la typologie (en trois régimes : libéral, corporatiste et social-démocrate) par ailleurs très critiquable [Salais, 2005] élaborée par Esping-Andersen [1991]. Du reste, il ne s'agit pas non plus d'engager directement la discussion avec la série de travaux comparatifs sur l'éducation qui s'en sont inspirés [Hega et Hokenmaier, 2002].

³ Aurélien Casta, 2012, Le financement des étudiants en France et en Angleterre de 1945 à 2011. *Le student finance, l'award et le salaire étudiant et leur hégémonie*, thèse pour l'obtention du doctorat de sociologie, université Paris Ouest Nanterre, 20 juin. En Angleterre et non au Royaume-Uni, car l'Irlande du Nord, l'Écosse et le Pays de Galles bénéficient de régimes spécifiques. Sur la France, la thèse met notamment en évidence à quel point les propositions en faveur d'une hausse systémique des prêts étudiants et des frais d'inscription ont pris de l'ampleur depuis la fin des années 1990

2. De l'award au student finance : quelle est la valeur des études ?

Les politiques du *student finance* anglais ont consisté depuis les années 1980 dans un développement conjoint des frais d'inscription, des bourses pour les plus défavorisés et surtout des prêts qui ont été généralisés à une échelle inédite. Le régime antérieur auquel on donnera le nom générique de l'*award* s'est quant à lui maintenu jusqu'en 1997, malgré des reflux impulsés par exemple par l'introduction de prêts complémentaires en 1990. Il s'est construit depuis sa création en 1960 selon une conception spécifique de la valeur des études, comme le montre la comparaison des deux rapports principaux sur l'enseignement supérieur britannique publiés en 1963 et 1997.

2.1. L'award : principales caractéristiques et fondements

De par son champ d'application, les prestations particulièrement élevées qu'elles garantissaient et la longueur de son existence, l'*award* constitue un droit à ressources à l'histoire particulièrement riche. En vigueur pendant 37 ans, la politique a concerné tout au long de son existence des centaines de milliers d'étudiants. Elle est le fruit d'habitudes encore très ancrées dans les gouvernements britanniques de l'après-guerre. Au sein de chacun des secteurs, les départements d'État, les secrétaires d'État et leurs fonctionnaires plaçaient après-guerre au coeur de leur méthode la consultation de groupes extra-gouvernementaux reconnus pour leur expertise et leur savoir-faire [Hayward *et al.*, 1994]. Les responsables d'universités, *via* le Committee of Vice-Chancellors and Principals (CVCP), échangeaient ainsi chaque année directement avec les services du Trésor britannique à propos du budget annuel de ce type d'établissement et des frais qu'ils allaient demander aux étudiants [Silver, 2003]. Cette méthode n'excluait pas d'autres façons de faire. Dans l'enseignement supérieur, le département d'État en charge de l'éducation a en effet quant à lui pris le parti de soutenir l'essor d'un deuxième secteur : les polytechniques [Pratt, 1997]. À partir des années 1960 et jusqu'à l'unification de 1992, entre 30 % et 40 % des étudiants étaient inscrits dans des établissements appelés polytechniques et financés par un « *pool* » autonome du département d'État abondé par les collectivités locales. Cette division du secteur n'a pas empêché l'essor de 1960 à 1997 d'une politique commune de financement des étudiants : l'*award*. Une politique qui garantissait notamment le paiement des frais d'inscription et celui de l'ensemble des frais de vie courante. Les idées fondatrices d'un tel régime ont été énoncées et formalisées par le rapport Robbins paru en 1963. Comme il était d'usage à l'époque, on confia en 1960 à une commission royale composée d'universitaires le soin de définir la situation actuelle et le futur du secteur. La commission était dirigée par l'économiste Lionel Robbins et avait vocation à faire « le bilan des contours de l'enseignement supérieur à temps plein » et à « conseiller [le gouvernement] [...] sur les principes d'un développement de long terme de cet enseignement » [Robbins, 1963]. Le bilan finalement élaboré traduisait le souhait de dissocier les données financières et celles qui n'étaient pas quantifiables monétairement. Non

sans approximations, la commission a notamment pris le parti de critiquer les contributions assises sur les premières théories du capital humain présentées à l'époque par les économistes Alan Prest, Jack Wiseman et Alan Peacock⁴. Ces contributions argumentaient notamment à partir du « rendement social » futur des études permises par les dépenses publiques d'éducation en assimilant le rendement social aux gains de salaire futur des diplômés.

Encadré 1 : quelle est la valeur des études ?

La commission suggérait en fait de distinguer *valeur économique* et *valeur d'usage* [Friot, 2012] et insistait sur le caractère absolument « inestimable » d'un point de vue monétaire de certaines *valeurs d'usage* produites [Harribey, 2013] (par exemple la majeure partie du travail concret effectué par les étudiants et les savoirs, savoir-faire, mais aussi liens sociaux de différentes natures produits au cours des études). Nous souhaitons, pour notre part, prendre nos distances avec la théorie du capital humain qui réduit la valeur des études (y compris leur part la plus inestimable) à une certaine forme de *valeur économique*, la *valeur d'échange capitaliste* [*ibid.*], la valeur produite lors de l'échange marchand par la médiation d'un prix couvrant la totalité du coût de production (et le versement éventuel du profit aux propriétaires des moyens de production humains et matériels) [De Vroey, 1984]. Nous considérons ici que la théorie du capital humain est un concept scientifiquement contestable. Notre cadre d'analyse repose plutôt sur l'idée qu'il existe un lien entre *valeur d'usage* et *valeur économique*, et que les études possèdent une valeur d'usage et une valeur économique. Les études sont une production de valeur d'usage mais, notamment par le biais de la fiscalité qui les finance, elles sont aussi une production de *valeur économique non capitaliste* [Harribey, 2013] ou *anticapitaliste* [Friot, 2012] autonome, c'est-à-dire une valeur produite à la suite de mobilisations et décisions politiques qui la rendent irréductible à la *valeur économique* produite lors de l'échange marchand capitaliste.

Pour la commission, les preuves historiques étaient moins discutables que les tentatives d'estimation du rendement social. Plus fondamentalement, probablement en raison des ambiguïtés dont faisait preuve la commission Robbins⁵ et de la cohésion de classe qui liait ces membres⁶, l'on jugea que ces projets « [omettaient] des éléments d'une valeur fondamentale » jamais complètement mesurables et absolument irréductibles à des données monétaires [*ibid.*, p. 206]⁷. À titre d'illustration, le rapport 4 5 6 7 rappelait les « sacrifices humains » qu'allait mobiliser le développement de l'enseignement supérieur britannique en insistant sur le fait que ce développement allait se faire au détriment de celui d'autres secteurs⁸. De telles

⁴ Ces trois économistes, issus eux aussi des universités les plus prestigieuses du Royaume-Uni, mais plus jeunes que les membres de la commission, semblaient particulièrement influencés par les travaux de Milton Friedman ou des ordo-libéraux allemands tels que Walter Eucken. Tous trois coopérèrent avec les groupes de réflexion du Parti conservateur, et l'un d'entre eux, Alan Peacock, occupa de hautes responsabilités à l'Université de Buckingham, la première université privée britannique fondée par Margaret Thatcher en 1974.

⁵ À titre d'illustration, Lionel Robbins, le seul économiste du comité, a oscillé durant sa carrière entre les réflexions de Hayek et de Keynes [Callender, 2014].

⁶ Parmi les 12 membres du comité, 2 femmes et 10 hommes, on ne comptait aucun membre du secteur des polytechniques qui était à l'époque beaucoup plus ouvert socialement [Pratt, 1997]. Six étaient professeurs ou administrateurs d'établissements universitaires. La quasi-totalité avaient suivi leurs études à Oxford ou Cambridge.

⁷ On ne reviendra pas ici dans le détail sur les critiques adressées en général aux théories du capital humain. Outre leurs hypothèses et leurs méthodes discutées déjà par la commission Robbins, ces théories ont été particulièrement critiquées pour leurs suppositions au fondement de leur calcul du rendement social de l'éducation [Vinokur, 1987] et le caractère circulaire de leur raisonnement, qui consiste notamment à postuler, pour le dire simplement, dans le même temps que les études valent le supplément de salaire qu'elles permettent de gagner et que le salaire dépend de la productivité des individus et (en partie ou en totalité) de la valeur de leurs études [Poulain, 2001].

⁸ Plusieurs passages du rapport Robbins font ainsi écho à la définition de la science économique par rapport à la rareté qu'a formulée Lionel Robbins : « L'économie est la science qui étudie le comportement humain en tant que relation entre des fins et des moyens rares susceptibles d'être utilisés différemment. »

vues ont finalement conduit la commission à rejeter les propositions de Peacock, Wiseman et Prest visant à faire financer la croissance du secteur et des effectifs par une hausse des frais d'inscription et/ou par l'introduction de prêts à rembourser une fois les études terminées. Si l'on comptait clairement sur une production de *valeur économique* susceptible de financer le développement des *valeurs d'usage* produites, on ne spécifiait à aucun moment, dans un contexte de hausse des impôts britanniques [Carpentier, 2005], les dispositifs fiscaux qui allaient permettre cette production. La configuration politique de l'époque et les partis pris de la commission menèrent à un développement contrarié de l'*award*. Plusieurs mesures pourtant préconisées et très discutées dans les années 1960 ne furent jamais réellement mises en place. Alors qu'on prévoyait initialement d'intégrer le syndicat étudiant, le NUS, dans une consultation triennale et systématique portant sur le montant de l'*award*, le département d'État en charge de l'éducation et le Trésor britannique décidèrent régulièrement de gels ou de baisses⁹. De plus, malgré l'adhésion d'une majorité du mouvement universitaire à ces mesures, les gouvernements successifs ont refusé d'étendre l'*award* aux étudiants à temps partiel¹⁰ et de supprimer la modulation sur critères sociaux des ressources destinées à la vie courante.

Tableau 1. Évolution du nombre total d'étudiants inscrits dans tous les niveaux et des Britanniques inscrits au premier niveau au Royaume-Uni (en milliers)¹¹

	1960	1968	1978	1988	1998	2008	2010	2015
Effectifs totaux	129	419	524	946	1890	2306	2503	2280
Premier niveau	90	250	335	531	1312	1631	1914	1748
Proportion par rapport à l'ensemble	69,7 %	59,7 %	64,4 %	56 %	71,1 %	69,8 %	76,5 %	76,7 %

Source : University grants committee (UGC) et Department for education and science (DES).

2.2. Le student finance : l'avènement d'une autre conception de la valeur des études

Le développement continu des frais d'inscription, des bourses et des prêts depuis les années 1990 tient à quatre réformes adoptées en 1990, 1997, 2004 et 2010. Ces réformes ont conduit à la suppression de l'*award* et à son remplacement par une politique de financement fondée sur des frais situés dans une fourchette comprise entre 7 600 et 11 400 euros (2016), sur deux

⁹ À titre de comparaison, on peut faire remarquer que les organisations des responsables d'établissement universitaires ont continué d'être très impliquées dans la fixation du montant des frais d'inscription.

¹⁰ Les études à temps partiel permettent de modifier la temporalité d'obtention du diplôme. Un temps partiel à 50 % permet par exemple de se donner six ans pour obtenir une licence. Les études à temps partiel sont largement le fait d'étudiants salariés. Elles concernent depuis les années 1960 entre 30 % et 50 % des effectifs. Le temps partiel a fait l'objet de mobilisations spécifiques, notamment après-guerre et a joué un rôle dans l'ouverture du secteur à de nouveaux publics [Ross, 2003].

¹¹ Les données sur les effectifs totaux ne concernent que les universités en 1960. Elles prennent en compte le secteur des polytechniques en 1968 et 1978, mais pas les inscrits à temps partiel. Les données sur les étudiants inscrits au premier niveau présentent les mêmes caractéristiques en 1968 et 1978. Elles incluent les étudiants à temps partiel et les ressortissants de l'Union européenne à partir de 1988. À partir de 1998, les données incluent tous les étudiants étrangers. Comme on le voit, l'une des conséquences de la dernière réforme du student finance qui a notamment autorisé une hausse des frais d'inscription jusqu'à 11 400 € a été de stopper de façon inédite la croissance des effectifs entamée en 1960. Plusieurs travaux présentés par ailleurs [Casta, 2010] indiquent également que le student finance aurait accru les inégalités entre étudiants

types de prêts à rembourser une fois les études terminées, et destinés à financer l'intégralité des frais d'inscription et de vie courante. Des bourses d'un montant deux fois inférieur aux prêts de vie courante ont également été créées pour 20 à 30 % des étudiants les plus défavorisés¹². Ces réformes ont aussi conduit à rendre les prêts plus disponibles pour les étudiants inscrits dans un temps partiel équivalent à 50 % du temps plein.

Les deux types de prêts à rembourser une fois les études terminées sont distribués par la *Student loans company* (SLC), une agence créée en 1990 et placée sous le contrôle du gouvernement. Financés par le Trésor depuis leur introduction, les prêts (*incomecontingent loans*) font l'objet d'un remboursement par le biais d'un prélèvement fiscal fixé à un taux unique (9 %) et portant sur une tranche supérieure du revenu du diplômé (partie du revenu supérieure à 25 000 €). Ces prélèvements peuvent donc être différés lorsque le diplômé dispose d'un revenu inférieur. Ils s'appliquent durant une période maximale (30 ans après la fin des études). Un taux d'intérêt réel de 3 % est mis en place depuis la réforme de 2010.

Cette politique a été formalisée lors de la remise en cause radicale de l'*award* et du rapport de la commission Dearing intervenue en 1997. Une nouvelle commission royale dirigée par Ron Dearing a en effet publié un document fondateur d'une nouvelle politique de long terme pour l'enseignement supérieur. Les commissions Robbins et Dearing avaient ainsi le même statut et une mission identique. Du reste, les documents finalement produits sont d'une longueur similaire (plusieurs centaines de pages). Des différences indiquent toutefois un changement radical de conception de la valeur des études.

Tout d'abord, les caractéristiques biographiques des participants ne sont pas identiques. Parmi les 17 membres de la commission Dearing¹³, contrairement à ce qui s'était passé avec la commission Robbins, il n'y avait pas que des responsables éducatifs ayant fréquenté les universités les plus anciennes du pays. On comptait en effet quatre vice-chanceliers et un directeur d'université, mais aussi cinq responsables (administrateurs ou directeur du personnel) des entreprises Sainsbury's, Weir, Psion, Ulster Bank et Glaxo Wellcome¹⁴. Deuxièmement, le contenu du rapport Dearing n'est pas de même nature. Par exemple, on n'y retrouve plus les données ou enquêtes du rapport Robbins sur le travail concret des étudiants et sur les valeurs d'usage produites durant les études¹⁵. À leur place, on retrouvait une série d'investigations de nature essentiellement financière : sans discuter les décisions des différents gouvernements qui avaient mené à la situation de l'époque, la commission insistait largement sur la baisse de la dépense publique par étudiant ou encore sur l'incapacité de l'*award* à subvenir à l'ensemble des frais de vie courante auxquels devaient faire face les étudiants. La commission prenait acte également que le Trésor et le département d'État de

¹² Le gouvernement a toutefois supprimé ces bourses en 2016, en arguant notamment que les diplômés les plus en difficulté (faibles revenus, chômage...) continueraient de bénéficier de reports de remboursement de leurs dettes une fois les études terminées

¹³ Ron Dearing a fait carrière dans les départements d'État avant d'être vice-chancelier de l'université de Nottingham de 1993 à 2000 et de prendre ensuite la direction de La Poste britannique

¹⁴ Aux côtés des quatre vice-chanceliers, on retrouvait dans la commission un membre de l'enseignement du secteur primaire et/ou secondaire, un syndicaliste étudiant, une baronne, un professeur d'université et deux recteurs. Le seul économiste de la commission, Adrian Webb, avait entamé une carrière dans les départements d'État dès les années 1970 avant de devenir vice-chancelier de l'Université de Glamorgan

¹⁵ De façon significative, dans le rapport Dearing, le mot *work* et ses dérivés, utilisés à 94 reprises, sont systématiquement associés à l'emploi futur des étudiants, et non aux activités qu'ils mènent au cours des études.

l'éducation entendaient baisser de 10 % les subventions d'enseignement aux établissements de 1996 à 1999. Un autre type d'expertise de nature moins économique était également mobilisé. Sans avoir recours directement aux travaux des sociologues britanniques de l'éducation et sans discuter fondamentalement l'origine d'un tel phénomène, le rapport mentionnait le poids inégal des différents groupes socio-économiques parmi les inscrits de l'enseignement supérieur. Ce constat était particulièrement mobilisé pour délégitimer un financement fiscal par « la collectivité » de la gratuité des études par le biais de l'*award*. L'expertise la plus mobilisée était toutefois une littérature directement inspirée de la théorie du capital humain et produite par un économiste du développement (Norman Gemmill), le service des études du Département d'État en charge de l'éducation et deux groupes de réflexion britanniques (l'*Institute for fiscal studies* et le *Policy studies institute*)¹⁶.

Pour justifier sa recommandation en faveur de frais d'inscription de 1 800 € et l'introduction de prêts pour les frais de vie courante de 5 400 €, le comité présentait des calculs de taux de rendement social et individuel. Comme il était d'usage dans les premiers développements microéconomiques de la théorie du capital humain appuyés dans les années 1980 par la Banque mondiale [Vinokur, 1987], les études mobilisées ont opéré un calcul très discutable¹⁷ du taux de rendement social estimé alors entre 6 % et 8 %. Elles le comparaient au rendement individuel estimé dans une fourchette allant de 11 à 14 %¹⁸. On en concluait dans le rapport que les individus étaient les « bénéficiaires majeurs » de ce type d'enseignement [Dearing, 1997, p. 286] et qu'il était par conséquent bienvenu que par le biais de frais d'inscription, ils contribuent davantage, et en théorie davantage que l'État.

La comparaison du contenu des rapports indique enfin une rupture peut-être plus fondamentale ayant trait à la valeur des études. Comme on l'a vu, la commission Robbins a soutenu l'*award* en 1963, car elle a refusé de faire de la valeur économique future de l'enseignement supérieur le fondement des politiques de financement des étudiants. Sans intérêt particulier pour les techniques de financement fiscal sur lesquelles s'assoit en général la valeur économique non capitaliste [Harribey, 2013] au Royaume-Uni, la commission avait souhaité faire des valeurs d'usage non monétaires produites dans le secteur le fondement intrinsèque et principal de la valeur des études. De son côté, la commission Dearing a abordé la question d'une façon radicalement différente comme l'illustre l'avant-propos rédigé par Ron Dearing :

« Nous incitons le gouvernement à répondre [aux besoins pressants de l'enseignement supérieur] [...]. Les financements actuels [...] échouent [...] à reconnaître la valeur [...] [commerciale] [des études]. [...] Mais tout au long de notre réflexion, nous avons gardé en tête les valeurs qui caractérisaient l'enseignement supérieur et qui sont essentielles à sa compréhension. »

¹⁶ Les études de Norman Gemmill et du département d'État avaient été directement commandées par la commission

¹⁷ On calculait alors le rendement social en faisant le rapport entre la somme investie par le contribuable et les gains de productivité dont la société bénéficierait. Ces gains étaient eux-mêmes calculés en faisant la différence entre les gains de salaire des diplômés et ceux des non-diplômés.

¹⁸ Le rendement était alors calculé à partir du coût effectivement payé par les étudiants (coût des études et pertes de salaire) et des gains de salaire supplémentaires liés à la détention d'un diplôme

La commission a certes fait preuve d'ambiguïté à l'égard de la conception antérieure. Elle a régulièrement énoncé dans le rapport, comme dans l'extrait précédent, son attachement (moins à des valeurs d'usage concrètes qu') à des valeurs de nature politique ou symbolique, comme la justice sociale incarnée par des mesures complémentaires et partielles, comme les bourses ou les suspensions de remboursement. Néanmoins, comme le montrent l'extrait précédent et l'ensemble du rapport Dearing, dans l'esprit de la commission et en règle générale, la valeur économique capitaliste produite [Harribey, 2013] au cours et après les études allait dorénavant fonder les choix politiques effectués en matière de financement des étudiants.

On se propose, dans la suite de l'article, de revenir dans le détail sur les acteurs et les idées, mais aussi sur les techniques d'enregistrement comptable qui ont conduit à ce changement de politique. En termes d'analyse des politiques publiques, les données récoltées indiquent selon nous que les changements idéologiques et d'instruments se sont produits dans la même période et se sont alimentés les uns les autres. Il nous semble ainsi que le changement analysé prend sa source à la fois dans des revirements idéologiques et une expertise scientifique qui ont traversé les organisations de la société civile (partie 3), et dans une reconfiguration des techniques comptables en vigueur au sein de l'État (partie 4). Les circulations de personnes et d'expertises entre l'État et la société civile se sont notamment multipliées de 1987 à 1997.

3. Acteurs, forums et expertise du *student finance* (1987–1997)

Entre 1987 et 1997, on a en effet assisté à la montée en puissance de discours et d'expertises qui reliaient le sens et la fonction des politiques de financement des étudiants. Cette littérature avait pour dénominateur commun de considérer les étudiants comme les propriétaires d'un capital humain en mesure de produire de la valeur uniquement après les études.

3.1. Les prêts entre patrimoine lucratif et production future de valeur : le cas des travaux d'un expert engagé

Le processus d'élaboration des politiques publiques d'enseignement supérieur britannique est resté particulièrement accessible aux contributions de type académique [Tapper, 2007]. Comme on l'a vu avec l'émergence au début des années 1990 de la Troisième voie privilégiée par le Parti travailliste de Tony Blair avant son accession au pouvoir en 1997 [Tournadre-Plancq, 2009], les consultations des livres blancs, les auditions parlementaires, les rapports commandés par les services gouvernementaux et les médias, sont autant d'arènes propices à l'expression de prises de position d'universitaires mobilisant leurs expériences professionnelles ou les résultats de leurs recherches en faveur de réformes spécifiques ou

générales de l'enseignement supérieur. Sur le sujet du financement des étudiants et de l'enseignement supérieur, les économistes britanniques de l'éducation ont largement contribué aux débats depuis les années 1960. Dans la lignée de cette tradition, la contribution de Nicholas Barr, économiste de la *London School of Economics* (LSE), à la légitimation du *student finance* mérite une attention particulière.

Nicholas Barr a commencé à plaider à la fin des années 1980 pour l'introduction de frais variables financés par des prêts étudiants impliquant à la fois l'État et le secteur bancaire. Il a alors été assisté d'un professionnel des relations publiques, Iain Crawford¹⁹. Crawford avait notamment participé à la création d'un groupe de 80 parlementaires travaillant sur les préconisations des chercheurs de la LSE en matière de politiques sociales et éducatives. De son côté, les articles de Barr (parfois cosignés par Crawford) ont été particulièrement repris au sein des départements d'État. Nicholas Barr a même été directement consulté dans certains cas par les secrétaires d'État, comme ce fut le cas avant la seconde réforme travailliste de 2004. Un livre comprenant l'ensemble de leurs contributions aux débats sur le financement de l'enseignement supérieur depuis les années 1980 a été publié [Barr *et al.*, 2004].

Nicholas Barr est un connaisseur et un adepte des théories du capital humain. Dans les contributions de son livre, les allusions à Milton Friedman ainsi qu'aux économistes britanniques qui défendaient les frais et les prêts dans les années 1960 étaient fréquentes. À ses yeux, la valorisation des études ne pouvait qu'être économique. Aucune référence n'était faite dans ces contributions à la valeur d'usage de ces dernières. La forte valorisation économique des études ne pouvait passer que par des prêts et des frais non plafonnés. Néanmoins, à le lire, cette valorisation devait faire face à plusieurs problèmes et passait par plusieurs mesures.

Le problème fondamental des prêts étudiants tenait selon lui dès 1991 aux imperfections du marché du capital (p. 84-85). Du côté de la demande, l'endettement pour payer les études lui apparaissait comme très incertain et très risqué. Comparées à l'emprunt immobilier, les études supérieures se caractérisent en effet par l'absence de tangibilité du bien acheté et une incertitude quant à son rendement dans le futur. Le problème tient aussi au « taux de rendement privé » d'un tel achat. Barr faisait ainsi remarquer que le degré de valorisation des études sur le marché du travail était sujet à de grandes variations. Des incertitudes similaires étaient relevées du côté de l'offre de prêts. Les prêts étudiants en tant qu'emprunts de long terme sont caractérisés par une asymétrie d'information favorable aux étudiants, l'absence de biens à mettre en garantie pour le prêteur, et de forts coûts administratifs de gestion des risques. Barr en concluait donc que c'était au gouvernement de jouer dans un premier temps le rôle de prêteur. En 1991, Barr plaidait ainsi pour l'avènement d'un État-prêteur, premier pilier de la figure de l'État gestionnaire d'actifs actuellement en plein essor. Dès 1995, Barr

¹⁹ Ancien étudiant à la LSE, Iain Crawford est décédé dans les années 2000. À lire la notice nécrologique qu'a diffusée Nicholas Barr à son décès, Crawford a notamment été de 1987 à 1996 à la LSE « un responsable des relations publiques extrêmement influent ».

formulait plusieurs éclaircissements quant à la nature fondamentale du dispositif. Il appelait donc par symétrie à l'avènement du second pilier de l'État gestionnaire d'actifs :

« C'est un authentique système de prêts [*loans*]. Ce n'est en aucun cas, nous répétons "en aucun cas", un nouvel impôt. [...] La SLC [...] solliciterait les entreprises financières privées en vendant la dette au secteur privé. Cette technique connue sous le vocable de titrisation [*securitization*] est déjà largement utilisée » (p. 115).

Barr allait ainsi à l'époque jusqu'à poser l'État comme le gestionnaire d'actifs de dette qu'il se réservait le droit de revendre au secteur privé. Pour lui, s'il y avait dette, il y avait créance de l'État, et à l'actif de dette de l'État correspondait un actif du côté de la personne endettée. On retrouvait ainsi une autre symétrie au cœur de la conception de la valeur des études sur laquelle repose le raisonnement de Barr et des théories du capital humain : la personne financée est aussi gestionnaire d'actifs et de passifs.

Barr prenait notamment pour analogie la garantie au prêteur que constitue la maison achetée dans le cadre de l'emprunt immobilier de type hypothécaire. Or il le faisait remarquer dès 1991, de par leur caractère intangible, les études supérieures peuvent difficilement constituer une garantie. Poussant sa réflexion jusqu'au bout, l'économiste en revient aux intuitions fondatrices de Milton Friedman [1962] :

« La contrepartie de l'éducation serait d'"acheter" une part des perspectives de salaires [*earnings*] futurs de l'individu ; la condition pour lui avancer les fonds nécessaires au financement de sa formation est ainsi qu'il soit d'accord pour payer au prêteur une fraction spécifique de ses futurs salaires²⁰ »

Le salaire devient ici la propriété que l'État va « acheter » en « contrepartie » de l'émission d'un titre de dette. Il est assimilé à une « part de propriété » ou une « action » (« *share* ») des salaires (« *earnings* ») futurs de la personne (p. 84-85 ; p. 105), des « dividendes » de sa détention de « capital » humain. À la propriété de l'actif de dette par l'État correspond la propriété du salaire de l'individu. Donnant encore plus de consistance à son interprétation des prêts étudiants, Barr faisait à l'occasion de plusieurs contributions des allusions à l'« esclavage », notamment dans une section intitulée « *Education as investment* » (p. 121) :

« [L'éducation] a toutes les caractéristiques de l'investissement personnel [...]. L'actif [*asset*] est ici [...] le propre capital humain de l'individu, ses connaissances et ses capacités. Mais il ne peut pas, en dehors d'une société fondée sur l'esclavage, être utilisé comme garantie. »

Barr sous-entendait ainsi que si l'esclavage était en vigueur, les prêteurs aux étudiants pourraient compter, comme dans le domaine de l'immobilier, sur la garantie d'une propriété

²⁰ On retrouve ici et dans le reste de l'ouvrage le caractère circulaire des raisonnements des théories du capital humain [Poulain, 2001]. La valeur des études est le supplément de salaire des diplômés qui dépend lui-même dans d'autres passages de la valeur des études effectuées

comme « sécurité » ou « titres de propriété » (« *security* » ; p. 105). Les exposés de Barr et Crawford mettent ainsi en évidence le lien existant entre les théories du capital humain et l'avènement d'un État gestionnaire de créances et de dette. Ils ont été accompagnés au même moment de bouleversements politiques remarquables qui se sont déroulés à l'intérieur et en dehors de l'enseignement supérieur.

3.2. Les prêts comme revenu de la justice sociale : le cas d'un forum et du revirement des vice-chanceliers et des milieux travaillistes

De 1987 à 1997, d'autres acteurs de la société civile ont décidé de promouvoir les frais et les prêts en insistant sur les mesures de « redistribution » envers les plus défavorisés (bourses, suspensions de remboursement) auxquelles frais et prêts étaient associés. La tenue au début des années 1990 de plusieurs forums constitue une autre illustration du changement de conception de la valeur des études qui s'est opéré alors. Ces forums ont en effet organisé des échanges d'idées entre des acteurs plus ou moins intégrés au processus d'élaboration des politiques publiques du secteur [Muller, 2009].

Les débats étaient en théorie largement ouverts, puisque les comités en charge des débats ont pu s'appuyer sur des centaines de contributions écrites qui leur avaient été envoyées. Ils ont également pu tenir des dizaines d'auditions, de conférences et de réunions avec les différentes fractions de l'enseignement supérieur, du patronat et de l'éducation, ainsi qu'avec des syndicalistes et des représentants des différents groupes parlementaires. Ces forums ont été toutefois placés sous la direction des responsables d'établissements, du patronat et de représentants des services gouvernementaux. Depuis la fin des années 1980, ces trois groupes sociaux étaient en fait particulièrement sensibilisés à l'idée que la valeur des études est économique en premier lieu.

Du côté gouvernemental, un livre blanc paru en 1987 justifiait par exemple une reprise de la hausse des effectifs en insistant sur la valeur pour le pays et la compétitivité économique d'une main-d'oeuvre qualifiée [DES, 1987]. De telles motivations masquaient les interactions qui s'étaient fait jour entre le patronat – et notamment sa confédération principale, la CBI – et plusieurs départements d'État (Emploi puis Éducation) à partir du début des années 1980 [Deer, 2002]. De leur côté, les vicechanceliers d'universités et les directeurs de polytechniques commencèrent à diffuser des idées similaires sur la valeur des études au tournant des années 1990 [Casta, 2012]. Au-delà de réunir les acteurs les plus sensibilisés à la conception de la valeur éducative au fondement des prêts et des frais, ces forums ont aussi mis en discussion les nouvelles exigences de justice sociale défendue, notamment dans les milieux travaillistes.

Encadré 2 : la valeur des études et les récentes mobilisations universitaires en Angleterre

Le revirement des milieux travaillistes a provoqué depuis les années 1990 des tensions au sein du National Union of Students (NUS), le syndicat étudiant unique au Royaume- Uni, notamment en raison du soutien que sa direction, alors proche du Parti travailliste, a apporté à la réforme de 1997 [Casta, 2012]. Des groupes d'étudiants et de personnels, évoluant à distance du NUS, ont systématiquement tenté de mobiliser contre les réformes gouvernementales menées depuis 1997. Des propositions en faveur de la gratuité des études ont régulièrement été formulées notamment par la *Campaign for the Public University*. Ce réseau évoque sur son site internet de récents travaux universitaires tels que l'essai d'Andrew McGettigan [2013] ou encore la tribune de Stefan Collini [2015]. Pour la première fois depuis l'après-guerre, les propositions de gratuité des études sont articulées systématiquement à des mesures fiscales précises. Pour autant, on constate une situation de nature hégémonique où les principes défendus par une fraction des protestataires sont en partie similaires à ceux de leurs adversaires. En effet, comme il arrive régulièrement à des promoteurs du *student finance* de le faire, les valeurs d'usage des études sont systématiquement invoquées pour défendre la gratuité et la réintroduction des « bourses ». Plus fondamentalement, on ne constate du côté de la *Campaign for the Public University* aucun discours autonome sur la valeur économique non capitaliste produite *pendant* les études. Il arrive régulièrement que le « rendement [*benefit*] social futur » des études [Collini, 2015] soit le principal argument mobilisé par les opposants. Il arrive également que l'opposition universitaire prétende se battre pour préserver « des activités qui ne produisent pas de revenu » [McGettigan, 2013, p. 64]. Le cas anglais montre ainsi que l'échec des mobilisations en faveur de la gratuité s'explique en partie par l'absence d'un « langage concurrent » inspiré du « *welfare state* » anglais de l'après-guerre [Scott, 2009] et des revendications étudiantes formulées au tournant des années 1970. Ces revendications posaient les étudiants comme des travailleurs (« *workers* »), plaidaient pour l'instauration d'un salaire étudiant (« *student wage* ») et initiaient un discours réellement autonome sur la valeur économique produite *pendant* les études [Casta, 2012].

La fondation Paul Hamlyn a ainsi mis en place en 1991, une Commission nationale sur l'éducation, présidée par Lord John Walton [National Commission on Education, 1991]. Sur les cinq membres du groupe de travail sur l'enseignement supérieur, on comptait un directeur de faculté, trois vice-chanceliers d'universités, le directeur des ressources humaines de l'entreprise Unilever. Le groupe évoquait les rendements économiques de l'enseignement supérieur et y ajoutait une dénonciation inédite du manque d'équité (*inequity*) de l'*award* (p. 255-262). D'une part, le système ne bénéficiait pas aux étudiants à temps partiel. D'autre part, la surreprésentation des classes supérieures parmi les étudiants à temps plein en faisait un privilège réservé à une élite.

Concernant le Parti travailliste, la bifurcation intervient à l'occasion du lancement d'une Commission nationale sur la justice sociale lancée en 1992 par le secrétaire du Parti travailliste de l'époque, John Smith. Un tel travail relevait du même type de revirement

idéologique qu'avait connu le Parti conservateur dans les années 1970 [Hayward et Klein, 1994]. Il s'appuyait notamment sur un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques (IPPR). Il entérinait les analyses strictement économiques de la valeur des études et donnait lieu à une rénovation radicale de la conception de la justice sociale défendue par le Parti travailliste. Cette réflexion a donné lieu à la publication d'un ouvrage [Commission on Social Justice, 1993] qui rappelait les travaux sur le rendement des études supérieures et avançait que le système de financement de l'enseignement supérieur était « grossièrement injuste [*grossly unfair*] » (p. 136-141). Selon le rapport, l'absence de soutien aux étudiants à temps partiel, la surreprésentation des classes supérieures dans l'enseignement supérieur, l'absence de progressivité de l'impôt britannique et le surplus de salaire des diplômés du supérieur rendaient particulièrement injuste le système de l'*award*. La commission concluait en reprenant à son compte les propositions de la Commission nationale sur l'éducation : frais d'inscription équivalents à 20 % du coût des études, un dispositif permettant leur paiement ultérieur et le remplacement de l'*award* par les prêts de la SLC lancés en 1990. Tout en diffusant les études inspirées des théories du capital humain, les forums et les groupes gravitant autour du Parti travailliste ont contribué à renforcer la légitimité des prêts et des frais en les complétant d'autres mesures et en défendant d'autres analyses favorables à des transferts de ressources en direction des plus défavorisés. La conception de la valeur des études formalisée par les économistes du capital humain a été rendue acceptable par la mobilisation des milieux travaillistes et par le recours à la conception de la justice sociale qu'ils ont élaborée au début des années 1990. Du côté de l'État, une réforme de l'enregistrement comptable menée à partir de 1993 a contribué à concrétiser la figure de l'État gestionnaire d'actifs imaginé par Barr.

4. Conventions comptables de la réforme et revente de la dette étudiante : l'émergence d'un État gestionnaire d'actifs

L'enregistrement des dépenses consacrées aux prêts dans les comptes publics du Royaume-Uni renforce la conception strictement économique de la valeur des études dans le sens où cet enregistrement contribue à donner aux prêts une valeur commerciale future, mais aussi présente. Ce mode d'enregistrement s'est directement nourri des réflexions de Nicholas Barr et des évolutions comptables internationales. Il continue de guider les décisions des services gouvernementaux et alimente en retour des interactions nouvelles avec le secteur bancaire par le biais de reventes avérées et attendues de la dette étudiante au secteur privé.

4.1. Le problème de l'enregistrement comptable des prêts étudiants

La commission Dearing [1997], prenant appui sur la contribution de Barr et Crawford et aussi sur les conventions et traités internationaux, soulevait le problème de l'enregistrement

comptable des prêts étudiants. Pour la commission, cet enregistrement ne devait pas être similaire à celui des subventions sans contrepartie (p. 326) :

« L'un des problèmes fondamentaux avec la proposition selon laquelle le gouvernement pourrait distribuer des prêts aux étudiants tient à la façon dont ceux-ci sont comptabilisés dans les comptes publics nationaux. Avec [...] la comptabilité de flux [*cash accounting*], l'ensemble des prêts est comptabilisé de la même manière que les bourses. [...] L'introduction d'une comptabilité budgétaire d'engagement dans les finances publiques à partir de 2001-2002 devrait aider à clarifier l'idée que les prêts ne sont pas équivalents aux bourses²¹. [...] Nous pensons que la comptabilité patrimoniale [*resource accounting*] constitue un meilleur cadre de compréhension des implications financières des systèmes de prêts. [...] Nous avons remarqué que le Royaume-Uni adoptait une conception plus large que les autres pays et plus large que ce que ne l'impose le traité de Maastricht, des "dépenses publiques sujettes à l'emprunt". [...] Nous recommandons que le gouvernement se mette urgemment à la recherche d'autres cadres comptables acceptés internationalement qui ne traitent pas la part remboursable des prêts de la même manière que les bourses étudiantes. [...] Continuer tel quel troublerait plus que cela n'informerait. »

Barr et Crawford [2004], deux des premiers pourfendeurs des conventions comptables de flux simplifiaient encore plus le problème dès 1988 (p. 63) : « Dans le livre blanc [du gouvernement], les étudiants empruntent finalement auprès de l'État. Ainsi, le Trésor paie aux étudiants les frais d'inscription, la bourse pour frais de vie courante et aussi les prêts. Il n'y a aucune économie budgétaire à l'ordre du jour avant 2002. » L'économiste liait directement, en 1995, un tel problème comptable aux perspectives de « privatisation de la dette » (p. 127) : « Les prêts devraient être organisés d'une manière telle qu'ils ne compteraient pas comme une dépense publique. Sinon, les économies budgétaires vont être perdues. Le dispositif devrait être capable d'être privatisé même si une part du risque est garantie par l'État. » En 1998, Barr et Crawford firent publier une critique détaillée des recommandations de la commission Dearing et de la politique du gouvernement. En centrant leur propos sur le refus de la commission de recommander l'introduction des frais variables et le remplacement total des bourses par des prêts, les auteurs mettaient en avant dans quelle mesure la comptabilité nationale renchérisait le coût budgétaire du *student finance* et le présentait davantage comme un problème que comme une solution (p. 175) :

« La plupart des recommandations du comité sont établies dans le cadre d'une hausse très modérée à court terme des ressources en direction de l'enseignement supérieur. [...] Une clé capitale de cette impression est la façon dont le Trésor classe la dette étudiante dans les comptes publics. [...] Nous avons la ferme conviction que si le comité [Dearing] avait eu l'impression qu'il pouvait prendre ses distances avec le cadre de la comptabilité publique, la portée de ces recommandations aurait été tout autre. [...] Dearing était bien conscient de la

²¹ Alors que le régime existait encore, le terme de l'*award* était peu utilisé par la commission Dearing qui avait tendance à l'assimiler à une bourse (grant).

pertinence des arguments en faveur de l'introduction de frais variables et du remplacement des bourses par des prêts. [Mais] le problème de classement comptable persistant [...] le laissait sans direction claire où aller²². Si les prêts comptent comme une dépense publique, alors les rendre plus généreux [...] et accessibles à des franges plus importantes de la population étudiante augmente ces dépenses. » Pour Barr et Crawford, les conventions comptables de flux transforment le dispositif en un « cadavre » qui n'est réanimé qu'au terme des échéances, alors qu'à l'inverse, la comptabilité patrimoniale informe de la « poule aux oeufs d'or » que constituent les prêts étudiants pour le gouvernement et les banques (p. 173). Les analyses de la commission Dearing et de Barr prennent le parti d'insister sur la distinction entre prêts remboursables et dépenses non remboursables. En faisant cela, elles suggèrent bien que le *student finance* doit être comptabilisé selon ses deux dimensions : des subventions aux étudiants remboursables ou remboursées (4.3) et des subventions sans contrepartie destinées, d'une part à combler les défauts de ressources des étudiants avec les bourses, d'autre part à couvrir ceux des diplômés avec la socialisation des remboursements non effectués (4.2). Elles posent également les études comme une production future, mais aussi présente de valeur économique.

4.2. Le « problème » de la part non remboursée et du subventionnement des taux d'intérêt : expertise et enregistrement comptable

La dernière réforme de l'enseignement supérieur britannique menée en 2010 a consisté à rehausser les frais dans une fourchette comprise entre 7 600 € et 11 400 € et lui faire correspondre des prêts de scolarité d'un même montant. Les prêts pour frais de vie courante ont été maintenus dans des montants situés entre 5 000 € et 8 820 €²³, tout comme les bourses pour les plus défavorisés stabilisées à des niveaux deux fois moins élevés et supprimées en 2015. Un taux d'intérêt réel de 3 % sur les deux types de prêts a été introduit et la période de remboursement a été rallongée (de 25 à 30 ans après les études). Les prêts de scolarité ont enfin été ouverts aux étudiants à temps partiel exerçant au moins à mi-temps. Plus fondamentalement, la dernière réforme s'inscrivait dans un « plan accéléré de réduction des déficits » et de « mise en oeuvre d'un nouveau modèle de croissance soutenable et équilibré », annoncé dès la formation du gouvernement libéral-conservateur en juin 2010 et concrétisé dans le cadre de l'élaboration du budget de l'année 2011 [Treasury, 2011a, p. 1]. Le *Département d'État en charge de l'enseignement supérieur*, le *Department for business, industry and skills* (BIS), dans le cadre d'un budget public stabilisé autour de 330 milliards de livres de 2010 à 2015, voyait ainsi ses ressources passer de 17,2 à 13,7 milliards [*ibid.*, p. 48]. La réforme prévoyait une baisse comprise entre 60 et 80 % sur quatre ou cinq ans des

²² Pour les quatre options de nouvelle politique que prévoyait la commission, les estimations financières du « coût » pour l'État étaient effectivement envisagées à la fois sans changement de cadre comptable et avec passage à la comptabilité d'engagement. En réalité, la commission était composée en partie de personnalités rodées au fonctionnement des départements d'État et aux discussions autour du cadre comptable entamées depuis 1993 (voir infra). À la lecture du rapport, on peut supposer qu'elle n'hésitait pas vraiment et souhaitait présenter dans le détail les implications d'une comptabilité patrimoniale à laquelle elle était favorable.

²³ Trois niveaux de prêts correspondent à trois catégories d'étudiants. Les « décohabitants » ont quitté le domicile parental. Deux taux leur sont accessibles suivant le lieu de leur nouveau domicile. En effet, ceux vivant à Londres touchent une somme plus élevée en raison du coût plus élevé de la vie londonienne. Les étudiants « non décohabitants », vivant encore chez leurs parents sont soumis au régime du « domicile d'origine ».

subventions publiques d'enseignement accordées aux établissements. En réduisant les subventions publiques d'enseignement supérieur et en augmentant les capacités d'endettement des étudiants, le gouvernement annonçait explicitement qu'il pensait mettre en place une réforme plus économe des deniers publics. Depuis le début des années 2000, les services gouvernementaux du Trésor ont en effet entériné le fait que les prêts à remboursement dépendant du revenu occasionnaient un double coût pour la collectivité [Barr *et al.*, 2004, p. 242-243]. D'une part, une partie des emprunts contractés ne devait jamais être remboursée par le diplômé pour cause de mort, de faibles revenus, de fraude ou de fuite à l'étranger. D'autre part, le décalage entre les taux d'intérêt auxquels est soumis l'État sur les marchés financiers, et ceux bien plus faibles qu'il impose aux étudiants, génère un coût qui sera à terme assumé par la collectivité. Comme l'illustre le document du Trésor de 2011 (tableau 2), les deux coûts sont aujourd'hui enregistrés et estimés chaque année dans les comptes du budget à l'occasion de l'émission annuelle de nouveaux prêts.

Tableau 2. Volume des prêts distribués, des remboursements, des provisions pour subventionnement des taux d'intérêt et de la dette cumulée (en millions de £)

	2009	2012 (estimations)	2014 (estimations)
Prêts distribués	5737,3		
Remboursements	1009,7		
Provision pour subventionnement des taux d'intérêt ²⁴	1600	2200	3300
Dette cumulée	30 484,7		

Source : SLC et Treasury, 2011a.

Le premier coût est directement calculé par le Trésor. Le second est estimé par le BIS au moyen du *Ressource accounting and budgeting charge* (RAB) (BIS, 2011a). Cet indicateur se présente sous la forme d'un taux de charge du dispositif sur le budget de l'État britannique. Il est de 100 % par exemple si aucun prêt n'est remboursé, parce que tous les diplômés décident de quitter le pays et échappent aux prélèvements fiscaux. Autre exemple, si tous les diplômés restent travailler dans le pays, et touchent des salaires mirobolants, et que par conséquent, les prêts à remboursement dépendant du revenu sont remboursés à un taux d'intérêt égal au niveau de l'inflation, le taux est alors de 0 %. Le taux est même négatif et le dispositif rapporte à l'État si tous les prêts sont remboursés au nouveau taux d'intérêt réel de 3 % introduit en 2012. Le calcul du RAB est effectué à partir d'estimations du nombre de diplômés futurs, de leur niveau de rémunération, du nombre d'étudiants inscrits à l'université, de la durée des études, des taux d'abandon universitaires, des défauts de paiement, du montant moyen des frais d'inscription qui vont leur être demandés, de leur propension à souscrire un prêt auprès de la SLC et du montant de leur endettement. En estimant que la croissance

²⁴ La dépréciation du titre de dette sur les étudiants pour cause de mort, de faibles revenus, de fraude ou de fuite à l'étranger n'est pas donnée par les documents du Trésor

annuelle nette des salaires des diplômés du supérieur serait en moyenne de 4,5 %, en partant du principe que les institutions ne vont qu'exceptionnellement dépasser 7 600 € et en pariant sur une stabilisation du nombre d'inscrits, le BIS estimait en 2010 que le dispositif qu'il proposait allait présenter un taux de charge moins élevé que le précédent dispositif en vigueur depuis 2006. Ces chiffres et ces prévisions sont contestés depuis les années 2000 par l'*Institute for Fiscal Studies* (IFF) et le *Higher Education Policy Institute* (HEPI) (tableau 3). Ces organisations, respectivement spécialisées dans l'expertise des systèmes fiscaux et de l'enseignement supérieur britanniques, ont jugé dans plusieurs publications que la dernière réforme allait plutôt augmenter le coût futur du dispositif.

Tableau 3. Estimation du taux de charge publique des dispositifs de 2004 et de 2010 (RAB)

	2004	2010
BIS	34,6 %	< 34,6 %
IFF	27,7 %	35,4 - 38,8 %
HEPI	47 %	> 47 %

Source : BIS (2011), Bekhradnia *et al.* (2010) et Dearden *et al.* (2010 a et b).

En théorie, la hausse des financements touchés par les étudiants pourrait être compensée par la réduction de celle opérée dans le cadre des subventions publiques d'enseignement supérieur accordées aux établissements. Or, malgré ses annonces drastiques concernant ces subventions, le gouvernement libéral-conservateur reconnaissait et même affichait positivement dans son dernier livre blanc que la somme des subventions allouées aux étudiants et aux établissements dans le cadre des prêts et des subventions d'enseignement allait être accrue de 2011 à 2015 (BIS, 2011b). La tolérance en apparence paradoxale du gouvernement libéral-conservateur à l'égard d'une hausse possible des dépenses publiques se comprend si l'on tient compte des actifs de « valeur » qu'alimentent les prêts étudiants et que révèle la comptabilité patrimoniale.

4.3. La « solution » de la part remboursable des prêts : la dette étudiante comme actif de l'État

La comptabilité patrimoniale fut finalement introduite définitivement dans l'ensemble des départements d'État en 2002. Elle faisait suite à une réforme progressive des règles de la comptabilité nationale britannique mise en place de 1993 à 2002. Une telle réforme visait originellement à améliorer l'information du gouvernement et des parlementaires sur les finances publiques et à leur permettre de disposer d'un cadre de compréhension suffisamment clair pour leur « rôle de planification, de contrôle et de gestion des dépenses publiques » [National Audit Office, 1996, p. 8]. Comme ce fut le cas en France dans les années 2000 [Eyraud, 2015], on proposait concrètement avec le livre blanc que la comptabilité patrimoniale de l'État s'inspire de la comptabilité commerciale du secteur privé en faisant la

distinction entre les flux monétaires sans contrepartie et la propriété de créances et de dettes. Ce livre suggérait également que les départements d'État fournissent de plus amples informations quant aux actifs détenus et à leur utilisation (p. 6). Les deux problèmes de l'ancienne comptabilité de flux étaient qu'elle masquait les transactions et les soldes commerciaux au sein des comptes des départements d'État et qu'elle « n'identifiait pas séparément les actifs et les passifs des départements centraux » (p. 10). Le livre blanc de 1995 a fait qu'ils sont dorénavant pris en compte et votés par le Parlement (p. 18-19). Dans ce cadre comptable, les prêts non remboursés et les subventions au taux d'intérêt sont considérés comme des « dépenses publiques » et la dette étudiante remboursable comme un « actif ». Selon le glossaire du Trésor britannique de 2011, alors qu'une dépense de l'État renvoie à « un paiement ou à une promesse de paiement futur », un actif de l'État recouvre « n'importe quoi pouvant être possédé ou contrôlé et présentant une valeur économique positive »²⁵ 25. De telles conventions excluent ainsi chaque année une partie majoritaire des prêts distribués du déficit budgétaire, indicateur révélant « la différence entre le montant des dépenses gouvernementales et celui de ses revenus sur une période donnée (généralement une année) ». En conséquence, cette partie remboursable est exclue de la dette publique annuelle, indicateur représentant « les sommes totales empruntées par le secteur public, grosso modo la somme de tous les déficits budgétaires ». La présentation la plus détaillée et la plus récente qui existe des modes de calcul du budget confirme ces grands principes, dénoncée depuis 2010 par des responsables de l'HEPI, comme une stratégie plus ou moins consciente de « désinformation » [Bekhradnia *et al.*, 2010]. Les comptes de capital du budget incluent les prêts délivrés aux étudiants et traitent en négatif tous les revenus attendus de la détention de titre de dette [Treasury, 2011b, p. 55]. En tant qu'actif financier, la dette étudiante est enregistrée dans les comptes de capital sous une forme qui est déduite des coûts escomptés (subvention des taux d'intérêt, non-remboursement pour cause de mort ou d'arrivée à terme des échéances) [*ibid.*, p. 65-67]. Les documents du Trésor expliquent ainsi qu'à chaque nouvelle émission de prêts étudiants, les comptes annuels de capital sont valorisés du montant correspondant. L'accroissement annuel des comptes d'actifs attendu en 2011 par les services gouvernementaux était équivalent en 2014 à quasiment le double de ce qu'il était en 2010 (tableau 4).

Tableau 4. Comptes prêts étudiants dans les comptes de capital des dépenses publiques annuellement contrôlées (AME) (en millions de £ 2010)

Année	2006	2010	2011	2012	2013	2014
Capital AME	3548	4959	6184	6718	8006	9394
Prêts étudiants						

Source : Treasury 2011c.

Ces enregistrements ont fait l'objet dans les années suivantes de nouveaux enregistrements destinés à prendre en compte les impacts des actifs financiers émis. Lors des années suivantes,

²⁵ http://www.hm-treasury.gov.uk/2011budget_glossary.htm.

l'actif enregistré devait en principe être revalorisé du taux d'intérêt qui lui est appliqué et réduit des sommes qui sont effectivement remboursées par les diplômés [Treasury, 2011b]. En 2011, le gouvernement estimait ainsi que le niveau d'un tel actif devrait atteindre 70 milliards de livres lors de l'année universitaire 2017-2018 (BIS, 2011b). Cet avènement d'un État gestionnaire d'actifs à la valeur marchande s'est concrétisé à plusieurs reprises avec les ventes effectives et envisagées de tranches de dette étudiante au secteur privé. Ces reventes ont donné un peu plus de crédit à l'idée évoquée par Barr à la fin des années 1980 que les banques commerciales sont des acteurs des politiques de financement des étudiants et que les études peuvent, par la médiation de l'État, donner lieu à une production directe de valeur économique capitaliste²⁶ 26.

4.4. Les reventes de dette étudiante au secteur privé

Avec le livre blanc de 2011, le gouvernement a continué de considérer la dette étudiante comme un titre de « valeur ». Il entendait en effet intégrer les risques de défaut inhérents à la possession d'un tel actif par le biais de deux options [*ibid.*].

La première option consistait à garder la totalité ou une partie du portefeuille au sein des actifs de l'État et à agir sur plusieurs leviers qui vont réduire le taux de charge final du dispositif et donc le risque de défaut. C'est ainsi qu'ont été confirmées plusieurs mesures comme l'introduction d'un taux d'intérêt réel de 3 %, le soutien aux institutions privées et à l'assurance-qualité pour baisser les frais d'inscription pratiqués par les établissements publics, la lutte contre la fraude et la baisse du taux d'échec étudiant. L'autre option explicitement envisagée était de revendre la totalité ou une partie des actifs aux entreprises financières à un prix inférieur au montant de la dette [*ibid.*, p. 23-24].

Pour les entreprises financières, un tel actif présente un taux de rentabilité satisfaisant aux exigences actionnariales en ce qu'en théorie, le prix de rachat de l'actif est au final inférieur à sa valeur d'origine [Barr *et al.*, 2004, p. 144-146]. Le taux d'intérêt réel nul et les risques de défaut associés aux prêts légitiment en effet un prix de rachat inférieur. De telles transactions permettraient aux autorités gouvernementales de faire participer le secteur privé au financement du dispositif et de provoquer des économies budgétaires immédiates, en dégageant rapidement des ressources pour le budget de l'État. Les entreprises financières seraient de leur côté attirées par les avantages financiers d'une gestion des remboursements potentiellement toujours fiscalisée. Une telle gestion leur donnerait des garanties en matière de sécurisation des remboursements et elle leur éviterait tout un ensemble de coûts administratifs. Les entreprises seraient par ailleurs d'autant plus intéressées que le taux d'intérêt appliqué est élevé. De telles initiatives sont rendues possibles par le dispositif légal

²⁶ À ce titre, les réflexions de Barr ont donné lieu à un saut qualitatif qui confirme la propension de courants orthodoxes de l'économie à postuler ou conclure que les connaissances sont une source spontanée et immédiate de valeur économique. Une telle déconnexion entre la valeur économique et ses fondements matériels rappelle ce qui s'est passé dans le domaine immobilier et la dernière crise des subprimes en 2008 [Chesnais, 2011]. Cette déconnexion donne à l'emballlement des frais et des prêts une dimension spéculative qui fait craindre une nouvelle crise provoquée par un stock mondial de dette étudiante gérée par le secteur bancaire, évaluée aujourd'hui à plus de 1 000 milliards d'euros

actuel. Le gouvernement travailliste a en effet fait adopter en 2008, le *Sale of Student Loans Bill*, un acte parlementaire lui donnant de nombreuses libertés pour une éventuelle revente du portefeuille. Des ventes avaient déjà eu lieu avant ce changement législatif. D'autres sont programmées. En effet, une vente d'une partie des actifs à des entreprises financières a déjà été faite par les travaillistes à deux reprises à la fin des années 1990. Elle concernait à l'époque le dispositif des *mortgage-style loans*, le précédent système de prêts de la *Student Loans Company* (SLC) introduit en 1990. Deux milliards des dettes liées à ce dispositif ont ainsi été revendus en 1998 et 1999, à deux filiales de Natwest et Deutschebank [Casta, 2012]²⁷. Alors que Barr envisageait plutôt de simples ventes à prix cassé de la dette, le gouvernement et les banques acheteuses ont convenu de procéder au versement de trois types de subventions [*ibid.*]. Le premier type était accordé au nom du faible taux d'intérêt des prêts étudiants. Un versement annuel proportionnel au nombre d'emprunteurs restants était ainsi accordé pour compenser l'écart entre le taux des prêts commerciaux et celui des prêts de la SLC. Le deuxième type était également prévu lorsqu'un défaut délibéré de paiement était effectivement constaté ou lorsque le détenteur du prêt se révélait incapable de rembourser son prêt en raison par exemple d'une mort prématurée. Enfin, une subvention globale proportionnelle au montant total de défauts de paiement devait être versée après 25 ans, lorsque l'ensemble des comptes de prêts étudiants devait être clôturé et que le montant des défauts pour cause d'insuffisance de revenus se révélait définitivement connu. Plus récemment, le gouvernement conservateur par le biais du Trésor a annoncé à l'automne 2016 qu'il comptait revendre 12 milliards de livres des titres de dette étudiante qu'il détient. Sans qu'on ait plus de détails sur les modalités de la revente, la mesure était présentée le 6 février 2017 comme une démarche « en cohérence avec la politique fiscale du gouvernement et avec son souhait de vendre les actifs [de l'État] ».

5. Conclusion

L'étude des deux principaux rapports sur l'enseignement supérieur britannique met au jour un basculement des principes fondateurs des politiques de financement des étudiants. L'un des enjeux de cette transformation tient à la conception de la valeur des études. Alors que le régime précédent accordait une place centrale à la production de valeurs d'usage, les frais et les prêts s'appuient sur l'idée que les études n'ont qu'une valeur économique. Comme souvent en matière de politiques publiques, le changement de paradigme comprend des dimensions multiples [Hall, 1986]. Il s'enracine à distance de l'État. Une partie des experts universitaires et acteurs de la société civile ont soutenu et légitimé la nouvelle conception de la valeur des études par le biais de forums et de références à la justice sociale en rupture avec celles mobilisées dans la période précédente. Ils ont aussi participé à la théorisation de la

²⁷ Au-delà du rachat final par Deutschebank, les 17 réponses faites au second appel d'offres donnent la mesure du caractère transnational d'une telle revente. Le Times Higher Education dénombrait ainsi les candidats : Abbey National Treasury Services, Banque Paribas, Barclays Capital, Bear Stearns International Limited, Credit Suisse First Boston (Europe) Limited, Deutsche Bank, Dresdner Kleinwort Benson, Goldman Sachs International, Greenwich NatWest, Lehman Brothers, Morgan Stanley & Co International Limited, Nationwide Building Society, Nikko Europe Plc, Nomura International Plc, Paine Webber Incorporated, Sallie Mae Servicing Corporation, Sumitomo Finance International Plc. Les candidats à la première tranche vendue étaient quant à eux les suivants : Barclays Bank/BZW, Beneficial Bank, Clydesdale Bank, Credit Suisse First Boston (Europe), General Electric Capital Corporation, Goldman Sachs International, HSBC Markets/Midland Bank, JP Morgan Securities, Morgan Grenfell & Co, Morgan Stanley & Co International, Natwest Markets, Nomura International, PaineWebber, Paragon Group, Sallie Mae, SBC Warburg, Smith Barney, Sumitomo Bank, UBS, and Varsity Funding. À noter que Rothschild était déjà chargé de conseiller le gouvernement sur la mise en commercialisation du portefeuille.

figure de l'État gestionnaire d'actifs. Au sein de l'État, le changement de paradigme a pris également des dimensions instrumentales [Desrosières, 2008 ; Halpern *et al.*, 2014]. Les nouvelles techniques de financement et d'enregistrement comptable ont entretenu les idées élaborées dans la société civile et participé à l'essor de la nouvelle politique et de la proposition que les études sont une production future *et* présente de valeur économique capitaliste. Inspiré du monde de l'entreprise, ce changement de technique et le rôle qu'il a joué mettent au jour des circulations de différentes natures entre capitalisme et État [Weber, 1995] et indiquent l'existence de fondements matériels aux transformations des politiques publiques [Gramsci, 2012].

Bibliographie

- Bekhradnia B., Thompson J. (2010), « The government's proposals for higher education funding and student finance – an analysis », Higher education policy institute, Londres.
- Barr N., Crawford I. (2004), *Financing higher education*, Routledge, Londres.
- BIS (2011a), *BIS student loan repayment ready reckoner: background note*, BIS, Londres.
- BIS (2011b), *Students at the heart of the system*, BIS, Londres. Browne J. (ed.) (2010), *Securing a sustainable future for higher education: an independent review of higher education funding and student finance*, BIS, Londres.
- Callender C. (2014), « Student numbers and funding: Does Robbins add-up? », *Higher Education Quarterly*, vol. 68, n° 2, p. 164-186.
- Carpentier V. (2005), *Historical Statistics on the Funding and Development of the UK University System, London, 1920-2002*, UK Data Archive.
- Casta A. (2010), « La nouvelle condition des étudiants anglais : entre endettement et emploi », *Formation Emploi*, n° 110, p. 71-90.
- Casta A. (2012), *Le financement des étudiants en France et en Angleterre de 1945 à 2011. Le student finance, l'award et le salaire étudiant et leur hégémonie*, thèse pour l'obtention du doctorat de sociologie, université Paris Ouest Nanterre, 20 juin.
- Chesnais F. (2011), *Les dettes illégitimes. Quand les banques font main basse sur les politiques publiques*, Raisons d'agir, Paris.
- Collini S. (2015), « Students deserve better than this consumerist fallacy », *Guardian*, 8 mai.
- Commission on social justice (1993), *Social justice in a changing world*, IPPR, Londres.
- De Vroey M. (1984), « Marchandise, société marchande, société capitaliste. Un réexamen de quelques définitions fondamentales », *Cahiers d'économie politique*, n° 9, p. 109-135.
- Dearden L., Goodman A., Kaplan G., Wyness G. (2010a), « Future arrangements for funding higher education », *IFS Publication*, avril.
- Dearden L., Chowdry H., Wyness G. (2010b), « Government proposals for higher education would squeeze high earners less and cost the taxpayer more », *IFS Publication*, novembre, www.ifs.org.uk/publications/5354.
- Dearing R. (ed.) (1997), *Higher Education in a learning society*, National Committee of Inquiry into Higher Education, Londres.
- Deer C. (2002), *Higher education in England and France since the 1980's*, Symposium Books, Oxford. Desrosières (2008), *L'argument statistique*, vol. 2 : *Gouverner par les nombres*, Presses de l'école des Mines, Paris. Esping-Andersen G. (1991), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- Eyraud C. (2015), « Comptabilité privée et action publique. Les transformations de l'État et du capitalisme », *Revue française de socio-économie*, vol. 2, p. 201-212.

- Friot B. (2012), *L'enjeu du salaire*, La Dispute, Paris. Gramsci A. (2012), *Guerre de mouvement et guerre de position*, La Fabrique, Paris.
- Hall P. (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, Oxford University Press, Oxford.
- Halpern C., Lascoumes P., Le Galès P. (dir.) (2014), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Presses de Science Po, coll. « Gouvernances », Paris.
- Harribey J.-M. (2013), *La richesse, la valeur et l'inestimable. Fondements d'une critique socio-écologique de l'économie capitaliste*, Les liens qui libèrent, Paris.
- Hayward J., Klein R. (1994), « Grande-Bretagne : de la gestion publique à la gestion privée du déclin économique », in B. Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris.
- Hega G., Hokenmaier K. (2002), « The Welfare State and Education: a Comparison of Social and Educational Policy in Advanced Industrial Countries », *German Policy Studies*, vol. 2, n° 1, p. 1-28.
- Higelé J.-P. (dir.) (2009), *Les transformations des ressources des travailleurs. Une lecture des transformations de l'emploi et des droits sociaux en France*, PUN, Nancy.
- Le Lann Y., Lemoine B. (2012), « Les comptes de génération. Les valeurs du futur et la transformation de l'État social », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 194, p. 62-77.
- McGettigan A. (2013), *The great university gamble : money, markets and the future of higher education*, Pluto Press, Londres.
- Muller P., (2009), *Les politiques publiques*, PUF, coll. « Que sais-je ? », Paris. National audit office (1996), *Resource accounting and budgeting in government: the white paper proposals*, National audit office, Londres.
- National commission on education (1991), *Learning to succeed*, National commission on education, Londres.
- Perez C. (2011), « Les dotations en capital pour les jeunes : un jalon vers l'égalisation des chances et l'autonomie ? », *Informations sociales*, vol. 3, n° 165-166, p. 80-87.
- Poulain E. (2001), « Le capital humain, d'une conception substantielle à un modèle représentationnelle », *Revue économique*, vol. 52, n° 1, p. 91-116.
- Pratt J. (1997), *The polytechnic experiment (1965-1992)*, SRHE et Open University Press, Londres. Robbins C. B. (ed.) (1963), *Higher Education*, Prime Minister, Londres.
- Ross A. (2013), « Access and higher education », in L. Archer, M. Hutchings, A. Ross (eds.), *Higher education and social class*, Routledge, Londres.
- Salais R. (2005), « Décrire et évaluer la pluralité des modèles sociaux en Europe. Une approche en termes de dispositifs d'action publique », in E. Chatel, T. Kirat, R. Salais

- (dir.), *L'action publique et ses dispositifs. Institutions, économie, politique* (p. 163-188), L'Harmattan, Paris.
- Scott P. (2009), « The role of the market in higher education: commentary », in HEPI & Leadership Foundation, *The role of the market in higher education*, 18 mars.
- Silver H. (2003), *Higher education and opinion-making in the 20th century*, Woburn Press, Londres. Tapper T. (2007), *The governance of higher education: a struggle for policy control*, Springer, Londres.
- Tournadre-Plancq J. (2009), « “Une cuillère en argent pour tout le monde”. L'Asset-based Welfare: diffusion, appropriations et usages d'une “nouvelle” théorie de l'État social », *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 4, p. 633-653.
- Treasury (2011a), *Budget 2011*, Hm Treasury, Londres.
- Treasury (2011b), *Consolidated budget guidance from 2011-2012*, Hm Treasury, Londres.
- Treasury (2011c), *Public expenditure statistics analysis 2011*, Hm Treasury, Londres.
- Vinokur A. (1987), « La Banque mondiale et les politiques d'“ajustement” scolaire dans les pays en voie de développement », *Tiers Monde*, vol. 28, n° 112, p. 919-934.
- Weber M. (1995), *Economie et société*. Tome I. *Les catégories de la sociologie*, Pocket, Paris.