

LA LENTE AFFIRMATION DES PRÊTS ÉTUDIANTS ET DES FRAIS D'INSCRIPTION EN ANGLETERRE (1979-2012)



AURÉLIEN CASTA *

Cet article a pour objet la politique de financement des étudiants anglais – un ensemble fondé depuis 1997 sur le développement continu des frais d'inscription, des prêts et des mesures destinées aux plus défavorisés. La hausse des frais d'inscription dans l'enseignement supérieur et le développement des prêts étudiants suscitent aujourd'hui une forte inquiétude, car elle rappelle sous plusieurs points ce qui a provoqué la dernière crise des *subprimes* de 2008. Comme en 2008 avec l'immobilier, on assiste à la croissance d'un stock mondial de dettes (étudiantes cette fois-ci) évalué à plus de 1 000 milliards d'euros. Ce stock est alimenté par la croissance du nombre d'étudiants. Il l'est aussi par celle des frais d'inscription qui, dans des pays comme les États-Unis, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande, dépassent régulièrement les 10 000 €¹ l'année. Le paiement de ces sommes repose alors en général sur des prêts à rembourser une fois les études terminées. Le Royaume-Uni s'inscrit dans ces évolutions. L'Angleterre a en effet connu dès les années 1980 une ascension des propositions en faveur de l'augmentation des

* SOCIOLOGUE ET ÉCONOMISTE, CHERCHEUR ASSOCIÉ AU CLERSE (UNIVERSITÉ DE LILLE) ET RATTACHÉ À L'IDHES (UNIVERSITÉ PARIS OUEST NANTERRE).

¹ Les devises étrangères et par la suite la livre britannique ont toutes été converties en euros 2016.

frais et des prêts. Ce type de politique est appréhendé selon des circulations de différente nature entre État et capitalisme², entre État et société civile à travers une relation dialectique entre les idées et leurs fondements techniques et matériels selon la problématique de l'hégémonie³. À partir d'une étude approfondie⁴ des débats qui se sont tenus sur le sujet du financement des études en France et en Angleterre, on se propose ici de revenir sur cet accroissement des frais d'inscription et des prêts dans le second pays afin de voir dans quelle mesure il s'est appuyé sur l'essor au sein de l'État et de la société civile d'idées spécifiques sur la valeur des études et le statut économique de l'étudiant.

Sur la valeur des études, on propose ici de distinguer *valeur économique* et *valeur d'usage*⁵ et insister sur le caractère absolument « inestimable » d'un point de vue monétaire de certaines *valeurs d'usage* ou *richesses produites*⁶ (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)⁷. Il s'agit de prendre ses distances avec la théorie du capital humain qui réduit la valeur des études (y compris leur part

² Max Weber, *Économie et société. Tome I. Les catégories de la sociologie*, Pocket, « Agora » Paris, 1995.

³ Antonio Gramsci, *Guerre de mouvement et guerre de position*, La Fabrique, Paris, 2012.

⁴ Aurélien Casta, *Un salaire étudiant. Financement et démocratisation des études*, La Dispute, « Travail et salariat », Paris, 2017. L'étude a porté, en plus de la France, sur l'Angleterre et non sur le Royaume-Uni, car l'Irlande du Nord, l'Écosse et le pays de Galles ont des régimes spécifiques. Sur la France, le livre revient sur l'ascension similaire que connaissent les propositions en faveur d'une hausse systémique des prêts étudiants et des frais d'inscription depuis la fin des années 1990 et propose de remettre au centre du débat un projet peu discuté aujourd'hui en comparaison de l'après-guerre et inspiré notamment par le plan Langevin-Wallon de 1947 : la gratuité des études indissociable du versement d'un salaire aux étudiants et aux étudiantes. On y montre que l'une des différences fondamentales de ce type de projet avec ceux en faveur des frais et des prêts tient au fait qu'ils considèrent que les étudiants sont des « travailleurs » et contribuent *au cours des études* à la production d'une valeur économique non capitaliste.

⁵ Bernard Friot, *L'Enjeu du salaire*, La Dispute, collection « Travail et salariat », Paris, 2012. En référence à la valeur économique et aux valeurs d'usage, on parlera par la suite respectivement de valeur et de richesses.

⁶ Jean-Marie Harribey, *La Richesse, la valeur et l'inestimable. Fondements d'une critique socio-écologique de l'économie capitaliste*, Les Liens qui Libèrent, Paris, 2013.

⁷ Christian Laval, Francis Vergne, Pierre Clément, Guy Dreux, *La Nouvelle école capitaliste*, La Découverte, Paris, 2011. On se distinguera ici néanmoins de Christian Laval et ses coauteurs en insistant sur l'existence, dans l'enseignement supérieur,

la plus inestimable) à une certaine forme de *valeur économique*, la *valeur d'échange capitaliste*⁸, 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)⁹. On suppose ici que la théorie du capital humain est un concept scientifiquement contestable. Il existe un lien entre valeur d'usage et valeur économique et 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*¹⁰ ou *anticapitaliste*¹¹ autonome, c'est-à-dire une valeur produite à la suite de mobilisations et décisions politiques qui la rendent irréductibles à la valeur économique produite lors de l'échange marchand capitaliste.

Dans une première partie, on reviendra sur la façon dont, au sein de la société civile anglaise, les idées fondatrices des frais d'inscription et des prêts se sont progressivement substituées à d'autres qui avaient légitimé après-guerre le développement d'un régime de gratuité des études qui a dominé jusqu'en 1997. Dans une seconde partie, on soulignera l'action de l'État et de ses services à partir des années 1980 dans la hausse des frais d'inscription et le développement des prêts étudiants.

95

L'essor dans la société civile des projets en faveur de la hausse des frais et des prêts étudiants

Dans la société civile, le remplacement de la gratuité par la hausse des frais et le développement des prêts s'est appuyé sur les très anciennes libertés des universités anglaises et a été légitimé

d'une valeur économique de nature non capitaliste au cœur du service public et des richesses – ou valeurs d'usage – éducatives qu'il produit.

⁸ Jean-Marie Harribey, *La Richesse, la valeur et l'inestimable. Fondements d'une critique socio-écologique de l'économie capitaliste*, op. cit. Bernard Friot, *L'enjeu du salaire*, op. cit.

⁹ Michel De Vroey, « Marchandise, société marchande, société capitaliste. Un réexamen de quelques définitions fondamentales. », *Cahiers d'économie politique*, n° 9, 1984, p. 109-135.

¹⁰ Jean-Marie Harribey, *La Richesse, la valeur et l'inestimable. Fondements d'une critique socio-écologique de l'économie capitaliste*, op. cit.

¹¹ Bernard Friot, *L'enjeu du salaire*, op. cit.

à partir des années 1980 par l'essor d'une autre conception de la justice sociale et de la valeur des études.

La très ancienne promotion des pratiques marchandes en Angleterre

Depuis leur création, les universités britanniques ont été régulièrement présentées comme publiques et n'ont cessé d'être honorées au nom des richesses qu'elles constituaient. Néanmoins, les libertés dont elles jouissaient, notamment en matière de fixation des frais d'inscription, de sélection des étudiants et de gestion du personnel n'ont jamais été complètement remises en cause. Comme elles n'avaient pas de problème de légitimité, elles n'ont pas eu jusqu'aux années 1980 à développer un autre argumentaire que celui de l'excellence de leurs formations, sans considération d'une quelconque valeur économique produite.

Au Royaume-Uni, des années 1960 jusqu'en 1997, on peut estimer que la croissance des recettes fiscales a accompagné un quadruplement des subventions dont bénéficiaient directement et indirectement les universités et les étudiants. Dans cette période, le nombre d'établissements a doublé et les effectifs d'étudiants sont passés de 130 000 à 1,8 million¹². Plusieurs organisations de la société civile, notamment syndicales et étudiantes, étaient parvenues à imposer la transformation de l'enseignement supérieur. L'enseignement supérieur était largement dominé par la profession universitaire et les responsables d'établissement jusqu'en 1979 et le retour au pouvoir du Parti conservateur. Ces mobilisations avaient notamment conduit dans les années 1960 à la reconnaissance d'un

96

¹² Les effectifs de l'enseignement supérieur britannique sont aujourd'hui à un niveau comparable à ceux que connaît la France avec près de 2,3 millions d'inscrits. Une des divisions qui s'est toutefois maintenue est celle existant en Angleterre entre inscrits à temps plein et à temps partiel. Les études à temps partiel sont souvent une reprise d'études de personnes en emploi et permettent de modifier la temporalité d'obtention du diplôme. Un temps partiel à 50 % permet par exemple de se donner 6 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. John Pratt, *The polytechnic experiment (1965-1992)*, Open University Press, Londres, 1997. Alistair Ross, « Access and higher education », in Louise Archer, Merryn Hutchings et Alistair Ross (ed.), *Higher education and social class*, Routledge, Londres, 2003.

deuxième secteur lui aussi public, regroupant des établissements dénommés *polytechnics*. Ce secteur était indépendant des universités et de leur conseil national. Il était financé alors par un « *pool* » autonome du département d'État en charge de l'Éducation abondé par les collectivités locales britanniques. Ces établissements ont progressivement repris les références du monde académique et ont obtenu le titre d'université en 1992. Des années 1960 à 1992, entre 30 % et 40 % des étudiants étaient inscrits dans ce secteur.

De 1959 à 1979, les *polytechnics* et les universités ont permis l'entrée massive des femmes dans le système et son ouverture relative à des populations issues des classes moyennes et populaires¹³. Les deux classes supérieures d'étudiants n'ont plus représenté que la moitié des effectifs des universités en 1977 contre près des deux tiers en 1961. Ce déclin a profité pour moitié aux deux dernières classes de la hiérarchie. La répartition par sexe montre de son côté un rattrapage relativement lent, du milieu des années 1960 au milieu des années 1970, du taux de participation des hommes de 18 ans par celui des femmes du même âge.

Comme on l'a évoqué, bien qu'appartenant à l'État d'un point de vue juridique, les universités ont sur le principe la plupart du temps pu fixer librement le montant de leurs frais d'inscription. Une charte royale rédigée au XIII^e siècle et jamais abolie consacre en effet les « libertés » des universités en matière de gestion et de financement. Ces principes ont permis aux universités britanniques de toujours fixer elles-mêmes les frais d'inscription des formations allant au-delà de la licence ainsi que les frais demandés aux étudiants à temps partiel. Il a fallu des mouvements sociaux des organisations syndicales et étudiantes en faveur de l'*award* pour qu'une forme de gratuité puisse exister. La politique de l'*award* a permis aux étudiants à temps plein de bénéficier du subventionnement par l'État de leurs frais d'inscription et de leurs frais de vie courante.

Si une majorité, voire la quasi-totalité des étudiants à temps plein, touchaient l'*award* jusqu'en 1997, seule la fraction la plus défavorisée touchait le montant maximal de la subvention dédiée aux frais de vie courante. En effet, à un moment où l'âge de la majorité était encore de 21 ans et malgré l'opposition étudiante, il a été introduit en 1960 une modulation qui faisait dépendre

¹³ Alistair Ross, « Access and higher education », *op. cit.*

cette ressource des revenus déclarés par les parents de l'étudiant. Le subventionnement des frais d'inscription par l'*award* se faisait sur le principe d'un plafond qui n'empêchait pas techniquement les établissements de remettre en cause la gratuité.

Sur la question de la valeur des études et du statut de l'étudiant, dans le contexte universitaire, le terme *award* évoque, si on le traduit la reconnaissance de qualités proprement académiques. Cette reconnaissance n'est pas forcément monétaire. Un sens similaire est donné à ce terme dans les rapports gouvernementaux de l'époque. On y honorait l'université et les étudiants au nom de la qualité des savoirs qu'ils produisent et diffusent. C'est ainsi que les acteurs de l'époque ne souhaitaient ou ne pouvaient pas placer leurs luttes sur le terrain de la valeur économique. Les mobilisations syndicales et étudiantes ne conduisaient qu'à des rapports gouvernementaux qui encensaient les richesses produites au cours des études. Elles ne parvenaient pas à formuler une conception non capitaliste de la valeur économique des études.

98

Dans ce contexte, le ministère des Finances et les ministères successifs de l'Éducation conservateur et travailliste ont régulièrement réduit le montant des prestations versées aux étudiants.

Malgré les mobilisations étudiantes et leur radicalisation au tournant des années 1970, c'est à partir de ce moment-là que les principes même des politiques de financement des étudiants ont été remis en cause par les conservateurs anglais.

L'essor des propositions sur la valeur capitaliste des études

Les conservateurs voyaient dans l'*award* tout ce qu'ils avaient diagnostiqué dans les années 1970 à propos de ce qui relevait pour eux d'abus de pouvoir manifestes du monde universitaire, de l'État et des corporations inefficaces qu'il entretenait à ses frais. À partir de ce moment-là, le Parti conservateur, inspiré des travaux de ses groupes de réflexion, a commencé à plaider en faveur de la revente au privé de tout un ensemble d'entreprises détenues par l'État¹⁴.

¹⁴ Jack Hayward et Rudolph Klein, « Grande-Bretagne : de la gestion publique à la gestion privée du déclin économique. », in Jobert Bruno (dir.), *Le Tournant néolibéral en Europe*, L'Harmattan, Paris, 1994.

Avant d'être nommée à la tête du Parti conservateur en 1974, en tant que secrétaire d'État à l'Éducation, Margaret Thatcher a notamment fondé en 1973 la première école privée, le collège universitaire de Buckingham. Créée par des universitaires proches des groupes de réflexion conservateurs, l'école a été conçue comme un ballon d'essai des réformes souhaitées pour l'enseignement supérieur. C'est à cette époque que les pratiques marchandes incarnées par le collège universitaire de Buckingham ou de façon plus ancienne par les universités en matière de frais d'inscription et de rémunération du personnel ont commencé à être assumées dans le débat public anglais, avec l'argument que la valeur économique des études tenait à la valeur économique future produite par les étudiants une fois en emploi. Le gouvernement a pu ainsi faire adopter au cours des années 1980 deux mesures partielles en faveur des frais d'inscription et des prêts étudiants.

La première d'entre elles a consisté en 1982 à autoriser les universités à fixer elles-mêmes le montant des frais d'inscription des étudiants étrangers qui ne sont pas issus de l'Union européenne. Dans un contexte de stabilisation budgétaire, une telle mesure a été appréciée par une partie du monde universitaire et a accompagné tout au long des années 1980 la propagation au sein du secteur de nouveaux comportements. Ces comportements étaient favorables notamment aux fusions de départements et aux réductions des effectifs de personnel dans les parcelles du secteur qui accueillait le moins d'étudiants. Ces évolutions furent suivies d'une seconde mesure partielle pourtant très contestée : l'introduction en 1987 de prêts subventionnés destinés à financer les frais de vie courante des étudiants à temps plein. En Angleterre, l'introduction des prêts subventionnés s'est appuyée sur l'essor de nouvelles propositions patronales et gouvernementales qui désavouaient les choix initiaux des conservateurs.

En effet, le gouvernement conservateur tentait surtout alors de stabiliser ou de réduire les subventions distribuées aux établissements et aux étudiants à temps plein. Ce groupe d'étudiants voyait ses effectifs plafonner à 500 000 inscrits de 1979 à 1987. Ces choix politiques ont commencé à être critiqués au début des années 1980. Alors que les conflits ouverts et les longues grèves ouvrières menées sans succès au milieu des années 1980 prenaient fin, le gouvernement allait commencer à se montrer vraiment réceptif à la promotion des théories économiques du capital humain par le patronat britannique et plusieurs départements d'État.

Le patronat britannique, aux côtés des départements d'État, a ainsi insisté sur la valeur produite dans le futur par la main-d'œuvre diplômée et sur les retards que l'économie britannique allait prendre sur ce plan par rapport à ses concurrents étrangers. Le temps de la stabilisation des effectifs étudiants était révolu. Il était temps également de délaissier, au moins pour un moment, la piste d'un remplacement systématique du régime de l'*award*, et ce, d'autant plus qu'une telle mesure avait été mise en échec en 1984 par une vaste mobilisation étudiante. En 1987, la décision fut prise de relancer la hausse des effectifs en prévoyant notamment un doublement du nombre d'étudiants à temps plein en dix ans. Cette décision s'est donc accompagnée de l'introduction de prêts étudiants subventionnés destinés à l'ensemble des étudiants à temps plein.

Le gouvernement allait ainsi poursuivre les baisses de l'*award* et lui adjoindre les prêts pour frais de vie courante des étudiants à temps plein. En Angleterre, le développement continu des frais d'inscription et des prêts étudiants tient en fait à cette réforme préparée dès 1987 et adoptée en 1990. La réforme introduisait un système de prêts étudiants et créait la *Student Loans Company* (SLC), une agence placée sous le contrôle du gouvernement. Financés sur les fonds publics, les prêts étaient remboursés durant les dix années suivant l'obtention du diplôme.

La relance de la hausse des effectifs et l'introduction des prêts complémentaires ont été inspirées par différents travaux de la théorie économique du capital humain. Selon ce courant apparu dans les années 1950 sous son versant macroéconomique, la formation et l'état de santé des travailleurs seraient un capital doté d'une valeur, le « rendement social ». Les connaissances et le niveau d'éducation sont systématiquement présentés non pas comme des richesses, mais uniquement comme les facteurs de production d'une valeur. Au niveau microéconomique, on parle de « rendement individuel » et le niveau d'éducation est assimilé au niveau de productivité qui révèle le niveau de salaire et en même temps l'explique¹⁵. Dans les deux versants de la théorie du capital humain, la valeur des études est toujours produite dans le futur. Elle est d'autant plus élevée que la productivité des personnes s'élève.

¹⁵ Édouard Poulain, « Le capital humain, d'une conception substantielle à un modèle représentationnel », *Revue économique*, vol. 52, n° 1, 2001.

Ces théories ont donné lieu, à partir des années 1980 et de l'essor, notamment sous l'impulsion de la Banque mondiale, du versant microéconomique de la théorie, au calcul de taux de rendement. Selon des hypothèses très contestables, le rendement individuel des études est systématiquement présenté comme plus élevé que le taux de rendement social¹⁶. Ce constat et ces taux se retrouvent à partir de 1987 dans le premier rapport du gouvernement britannique qui présentait le dispositif de prêts complémentaires.

Ces idées ont continué à se diffuser dans les années 1990. Elles sont fondatrices des hausses suivantes de frais d'inscription et des prêts étudiants adoptées en Angleterre en 1997, 2004 et 2010 et ont conduit à la suppression définitive de l'*award* en 1997. Il a fallu pour cela que les milieux proches du Parti travailliste adhèrent au thème de la valeur future des études et lui juxtaposent d'autres conceptions de la justice éducative que celles défendues après-guerre.

De nouvelles conceptions de la justice éducative

101

Dès leur élaboration dans les années 1950, les théories du capital humain ont intégré certaines conceptions de la justice sociale à leur idée que les études ont une valeur future.

La défense d'une hausse des frais d'inscription et des prêts étudiants¹⁷ s'est toujours appuyée sur des conceptions spécifiques de la justice sociale. En Angleterre, l'essor de telles mesures a reposé sur les revirements d'organisations classées à gauche. C'est au début des années 1990 que le Parti travailliste a soutenu l'idée d'une hausse des frais et des prêts par une conception spécifique de la justice éducative. Le basculement des groupes politiques classés à gauche a été précédé de celui d'une partie du monde universitaire.

¹⁶ Annie Vinokur, « La Banque mondiale et les politiques d'«ajustement» scolaire dans les pays en voie de développement », *Tiers Monde*, t. XXVIII, n° 112, 1987, p. 919-934.

¹⁷ Pour résumer, on parlera par la suite des propositions en faveur d'une croissance des frais d'inscription et des prêts étudiants en ayant en tête que ces deux mesures sont indissociables de conceptions spécifiques de la justice sociale et d'autres mesures pour les plus défavorisés, comme les bourses, les exonérations de frais d'inscription et les reports de remboursement.

Les deux organisations des responsables d'établissements anglais furent les premières du secteur à reprendre l'expertise du rendement éducatif et à se rallier officiellement aux prêts introduits par les conservateurs en 1990. De son côté, le Parti travailliste était traversé par la montée en puissance du courant de pensée de la troisième voie, défendue en son sein à partir du début des années 1990 par une fraction de responsables se présentant comme les « modernisateurs » de l'organisation. Le Parti travailliste a alors opéré plusieurs revirements similaires à ceux des responsables d'établissements d'enseignement supérieur anglais. Le premier changement notable tient dans une acceptation du gel des subventions aux établissements et des baisses de l'*award* décidées par les conservateurs dans les années 1980. La commission nationale sur la justice sociale initiée en 1992 par les nouveaux dirigeants du parti a ainsi entériné que le modèle de financement de l'après-guerre avait montré ses limites et qu'il était temps de le remplacer par un autre, qui permette notamment aux étudiants de subvenir à l'ensemble de leurs frais de vie courante. On constatait ensuite l'absence de référence aux luttes de l'après-guerre fondatrices de l'*award*. Les luttes menées en faveur de l'entrée de nouveaux groupes sociaux dans le secteur et les premières avancées auxquelles elles avaient donné lieu étaient mises de côté.

Pour la commission, l'objectif était dorénavant de limiter les subventions versées aux étudiants à des mesures – bourses ou reports de remboursement des prêts – concentrées sur les publics les plus défavorisés. Il s'agissait aussi de mieux tenir compte du supplément de salaire des diplômés du supérieur et de la production future de valeur économique, qui pour la première fois étaient repris dans les argumentaires travaillistes. La commission a conclu que, de ce point de vue, il était nécessaire de proposer un nouveau système de financement : mise en place de frais d'inscription ; report de leur paiement après l'obtention du diplôme ; et extension des prêts complémentaires dédiés aux frais de vie courante.

Ces revirements prirent une autre ampleur lorsqu'au milieu des années 1990, ils se répandirent au sein de l'unique confédération syndicale, le TUC, et de l'unique syndicat étudiant, le NUS, deux organisations qui avaient vu arriver en leur sein des responsables très proches du Parti travailliste. La popularisation des mesures correctrices ciblées sur les plus défavorisés qui accompagnent les prêts a ainsi mené en 1996 à une situation où les principales

organisations de l'enseignement supérieur, le patronat et la confédération de salariés, le Parti travailliste et le Parti conservateur affirmaient de concert qu'il était temps de remplacer l'*award* par un nouveau système combinant des frais d'inscription, des prêts étudiants et des subventions destinées aux étudiants les plus défavorisés. Ces propositions et les revirements intellectuels qui les soutenaient ont pris en 1997 une forme consensuelle consacrée par une commission royale nommée en 1996 par le gouvernement et dirigée par Ron Dearing. Le rapport de cette commission a alimenté la réforme systémique finalement adoptée peu après l'arrivée au pouvoir du Parti travailliste en 1997, qui a notamment fait campagne en insistant sur les mesures à destination des plus défavorisés qu'incluait l'augmentation conjointe des frais et des prêts que le parti défendait par ailleurs.

Malgré deux mobilisations étudiantes et universitaires, les travaillistes sont à deux reprises – en 1997 et en 2004 – parvenus à faire adopter une hausse conjointe des frais et des prêts. L'*award* fut ainsi définitivement remplacé. Les frais en licence sont passés à 1 800 € en 1997, et à 5 000 € en 2004. Les prêts pour frais de vie courante ont été augmentés en 1997, et l'on y ajouta en 2004 des prêts du même type destinés au paiement des frais. Ces prêts étaient à nouveau financés par l'État. Bien que la dernière réforme des conservateurs menée en 2010 ait considérablement augmenté (entre 7 600 € et 11 400 €) les frais demandés aujourd'hui pour une année de licence et qu'elle ait introduit pour la première fois un taux d'intérêt réel sur les prêts étudiants (3 %), elle n'a pas changé la nature fondamentale du régime mis en place.

Ces réformes se sont ainsi appuyées systématiquement sur la promotion conjointe de la valeur future des études et des nouvelles conceptions de la justice sociale élaborées par les travaillistes, qui s'étaient répandus parmi plusieurs acteurs influents de la société civile. L'essor de ces nouvelles idées n'écarte pas les plus anciennes en faveur du développement des pratiques marchandes de l'enseignement supérieur, notamment privé¹⁸. C'est ainsi

¹⁸ Steve Woodfield, « Private higher education in the United Kingdom: myths and realities », *International higher education*, Summer issue, n° 76, 2014. Claire Callender, « The "new" private higher education in the United Kingdom », *International higher education*, Summer issue, n° 86, 2016. L'influence du privé, pourtant encore inexistant il y a 50 ans, grandit actuellement en Angleterre. Lors de la dernière réforme de 2010,

que, progressivement dans la société civile, les hausses de frais d'inscription et de prêts étudiants ont été légitimées par des propositions qui posent les étudiants comme des consommateurs et des futurs travailleurs et qui réduisent la valeur économique des études à la valeur capitaliste produite après les études. Nous allons voir que l'essor de ces conceptions des études et de la valeur produite par les étudiants s'est accompagné d'une action particulière de l'État en faveur de la hausse des frais et du développement des prêts.

L'action de l'État en faveur de la hausse des frais et du développement des prêts

En Angleterre, les services de l'État et les ministères ont également préparé la hausse systématique des frais d'inscription et des prêts étudiants de plusieurs manières.

Tout d'abord, on l'a vu, en introduisant des mesures partielles. Les gouvernements des deux pays ont ensuite préparé la croissance des frais d'inscription et des prêts étudiants en gelant ou même en baissant régulièrement les subventions accordées aux étudiants et aux établissements. Les gels et les réductions ont régulièrement été naturalisés sous la forme de panoramas statistiques sans recul historique présentés dans les rapports commandés par le gouvernement. Dans la suite de cette section, on verra qu'une autre étape décisive de la hausse des frais et du développement des prêts tient à l'implication directe de l'État dans le dispositif et plus particulièrement dans la gestion patrimoniale des titres de dette étudiante accumulés.

L'État en soutien des frais et des prêts

Au sein des ministères et de leurs services, les défenseurs d'une hausse des frais d'inscription et des prêts étudiants ne souhaitent pas laisser les établissements fixer librement leurs frais d'inscription. En Angleterre, les partisans les plus résolus de la liberté des universités en la matière ont été mis en échec à l'occasion des réformes de 2004 et 2010 par un gouvernement britannique qui souhaitait plafonner simplement les frais jusqu'à 11 400 € l'année

on a vu des firmes à but lucratif faire pression auprès du gouvernement conservateur pour que les frais et les prêts soient encore augmentés. Depuis cette réforme, les étudiants inscrits dans ces établissements commencent à avoir accès aux prêts.

aujourd'hui. Les références à la justice sociale et aux problèmes que poserait ce type de frais aux étudiants défavorisés ont été particulièrement mobilisées depuis 1997 pour légitimer ce qui a été entamé cette année-là, à savoir le contrôle strict des frais par l'État et la remise en cause de la liberté des établissements en la matière. L'idée du gouvernement anglais est également depuis d'éviter que le volume des prêts étudiants distribués à partir des fonds de l'État s'envole. Les deux types de prêts (frais d'inscription et frais de vie courante) distribués aux étudiants peuvent en effet monter respectivement jusqu'à 11 400 € et 12 000 € par an. C'est donc aussi pour cette raison que l'État souhaite continuer à garder la main complète sur un dispositif qui a toujours été géré depuis 1990 par une de ses agences (la SLC).

En Angleterre, le choix d'une gestion des hausses de frais et de prêts par l'État et la SLC a commencé à être effectué en 1988, deux ans avant la véritable mise en œuvre des prêts. Malgré la proximité du gouvernement conservateur avec le monde de la finance, les négociations avec les banques commerciales ont très vite échoué, notamment en raison des menaces de boycott du syndicat étudiant. Une autre raison de l'échec tenait aux rendements des prêts jugés très faibles par les banques initialement intéressées. Les conservateurs en ont tiré les conséquences et ont finalement confié la gestion à la SLC. Deux styles de prêts ont été successivement mis en place.

Tout d'abord, de 1990 à 1997, le remboursement des prêts a eu lieu selon une technique importée du secteur bancaire à but lucratif (*mortgage-style loans*). Comme pour les prêts immobiliers de nature hypothécaire, les prestations étaient à remboursements fixes et les prélèvements étaient déterminés et non modulables. Un tel type de prestations a été remis en cause en 1997 peu après l'arrivée du Parti travailliste au pouvoir, à la suite du rapport de la commission Dearing. Les prêts à remboursements fixes ont en effet été jugés lourds pour les jeunes diplômés, et injustes car insuffisamment « progressifs ». Le rapport a donc pris parti pour une technique façonnée dans les départements d'État britanniques : le prêt à remboursement dépendant du revenu (*income-contingent*) lancé avec la réforme de 1997. Ce prêt a rendu le remboursement dépendant du revenu futur par le biais d'un prélèvement fiscal fixé à un taux unique et portant sur une tranche supérieure du revenu du diplômé. Comme on l'a déjà dit, les autres réformes de 2004 et 2010 n'ont pas remis en cause la nature du dispositif et lui ont

juste donné plus d'ampleur en créant en 2004 les prêts pour frais d'inscription et en augmentant ce type de prêt en 2010.

Présenté de façon contestable comme une mesure progressive, ce dispositif est entièrement contrôlé par les services de l'État. Il organise sur une période limitée – 25 ans après la fin des études en 1997, puis 30 en 2012 – le remboursement des prêts – à taux d'intérêt nul de 1997 à 2012, puis à un taux d'intérêt réel de 3 % en 2012 – selon un prélèvement de 9 % portant sur la tranche du revenu annuel du diplômé située au-dessus d'un plancher – d'abord 18 000 € en 1997, puis 24 000 € en 2006 et enfin 25 000 € en 2012.

Lorsque l'on étudie les sommes mobilisées chaque année dans le secteur à partir des fonds publics, on constate que l'État est là aussi omniprésent. De 1997 à 2010, la somme des subventions aux établissements et surtout aux étudiants sous forme de prêts a significativement augmenté. Si l'on déduit les remboursements des dépenses consacrées aux prêts, on est passé de 18,9 milliards à plus de 20 milliards d'euros de 1997 à 2010. Aujourd'hui, de l'aveu même des services statistiques du Trésor public britannique, beaucoup de prêts étudiants ne seront, malgré les délais (30 ans après l'obtention du diplôme aujourd'hui), jamais remboursés en raison des départs à l'étranger, des décès, du chômage ou des salaires trop faibles touchés par les diplômés. Ces services sont conduits à estimer les pertes finales des prêts distribués chaque année à une fourchette située entre un tiers et la moitié des dépenses annuelles, qui étaient par exemple de l'ordre de 7 milliards d'euros en 2010. Ces pertes sont intégrées par l'État dans le calcul de la « valeur commerciale » des titres de dette qu'il détient sur les étudiants.

La titrisation des prêts étudiants par l'État

En Angleterre, au-delà des orientations idéologiques des personnels de l'État et de leurs connivences avec les membres des partis travailliste et conservateur, l'adhésion et l'empressement de ces personnels et de leur secrétaire d'État à s'engager aussi nettement dans un dispositif s'expliquent par la reprise d'une expertise économique mettant en évidence la valeur commerciale de la dette étudiante.

Dès 1995, Nicholas Barr, l'un des économistes britanniques les plus engagés dans les réformes en faveur des prêts étudiants et des frais d'inscription, avançait que la titrisation de la dette étudiante

était une voie à suivre pour diminuer les dépenses générées par le développement des prêts subventionnés. La titrisation est un processus de découpe et de revente des prêts à d'autres banques par le biais de produits toxiques très bien évalués, mais dont la valeur est en fait sans grand rapport avec l'économie réelle. Ce processus a beaucoup fait parler de lui au moment de la dernière crise financière de 2008, mais il est en fait assez ancien, comme le mettent en lumière les travaux de Barr. Comme avec les prêts dédiés au logement distribués par les banques commerciales, on fait passer l'idée que les prêts peuvent constituer un actif de valeur. Dès 1997, la commission Dearing a adhéré à la proposition de Barr et a plaidé pour une réforme radicale de la comptabilité de l'État. L'enjeu était, selon la commission, d'éviter que les prêts, dont le taux de remboursement est faible, soient considérés comme une dépense qui vient alourdir un déficit public très surveillé. « Changez votre façon de compter et vous verrez que les prêts ne sont pas une dépense publique », semblait ainsi dire la commission. Nicholas Barr, en 1998, réaffirmait avec Iain Crawford la nécessité de changer la méthode comptable utilisée par le Trésor et les autres services de l'État. Les conventions comptables de flux transformaient selon eux le dispositif en un « cadavre » qui ne serait réanimé qu'aux termes des échéances. À l'inverse, la comptabilité de patrimoine qu'ils appelaient de leurs vœux était en mesure d'informer de la « poule aux œufs d'or » que constituent les prêts étudiants pour le gouvernement et les banques.

Cette comptabilité est une technique qui a commencé à être plébiscitée au sein des services de l'État britannique à partir de 1993, et qui a été définitivement mise en place en 2002 en remplacement de la comptabilité de flux pour laquelle les prêts restent une pure dépense. Sur le modèle de la comptabilité d'entreprise, l'idée est plus généralement de tenir compte des transactions commerciales auxquelles les départements d'État procèdent et d'identifier le patrimoine, les créances et les dettes de ces départements.

Les prêts non remboursés et les subventions au taux d'intérêt restent des « dépenses publiques », mais la dette étudiante remboursable est présentée comme un « actif ». Pour reprendre les estimations déjà évoquées, avec cette façon de compter, en plus des sommes dévolues aux bourses complémentaires, seulement un tiers ou la moitié du volume annuel des prêts distribués est compté comme une dépense pure. Le reste des prêts distribués, considéré

comme remboursable, est ainsi exclu de la dette publique et vient alimenter, en tant que créance, la colonne « actif » du compte de patrimoine. Selon une série de discours officiels et de mesures mises en œuvre, la dette étudiante posséderait même pour l'État une « valeur commerciale » accrue par la hausse annuelle des comptes d'actifs (équivalente en 2014 à quasiment le double de ce qu'elle était en 2010 pour un total de titres estimé à 90 milliards d'euros lors de l'année universitaire 2017-2018).

Cette idée s'est concrétisée à plusieurs reprises avec les ventes effectives de tranches de dette étudiante au secteur privé. En 1998 et 1999, les travaillistes ont ainsi revendu l'équivalent de 3,8 milliards de dette étudiante à deux filiales de Natwest et Deutschebank. 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 plusieurs types de subventions pour compenser les faibles taux d'intérêt et les défauts de paiement. Tout début 2017, le gouvernement conservateur a annoncé la mise en vente de l'équivalent de 14 milliards d'euros de dette étudiante. Ces volumes s'ajoutent à ceux évoqués en introduction et déjà mis en circulation notamment aux États-Unis où la somme des titres revendus est estimée à 1 300 milliards d'euros. Selon le mythe assez typique sous le capitalisme de la « fécondité du capital »¹⁹, les politiques mises en place ont favorisé la croissance d'un endettement complètement déconnecté de l'économie réelle et des richesses effectivement produites. L'État alimente ici une bulle de nature spéculative susceptible de provoquer une nouvelle crise financière.

Conclusion

En Angleterre, au sein de l'État et de la société civile, les projets de hausses des frais d'inscription doivent donc leur essor à une série d'événements : conversion idéologique des organisations de gauche aux propositions de hausse des frais d'inscription et des prêts étudiants et aux théories sur la valeur économique future des études ; mesures partielles en faveur d'une hausse des frais d'inscription des étudiants étrangers ou de prêts étudiants complémentaires ;

¹⁹ Jean-Marie Harribey, *La Richesse, la valeur et l'ineestimable. Fondements d'une critique socio-écologique de l'économie capitaliste*, op. cit.

naturalisation du sous-financement de l'enseignement supérieur et des décisions de gel ou de baisse des subventions aux établissements et aux étudiants ; soutien de l'État à l'autonomie des établissements publics et à l'enseignement supérieur privé ; et introduction d'une comptabilité patrimoniale au sein des ministères et de leurs services.

Pour les opposants à la hausse des frais d'inscription et des prêts étudiants, l'expérience de l'Angleterre est riche d'enseignements. Faute de luttes ouvertes sur la valeur des études, un pays qui subventionnait largement les études et honorait sans cesse les richesses qu'elles produisaient a vu sa politique de gratuité et de subventionnement des étudiants, l'*award*, être balayée par des groupes sociaux qui avaient décidé d'avancer leurs positions en la matière. Les opposants britanniques actuels à la hausse des frais d'inscription et des prêts étudiants semblent d'ailleurs l'avoir compris. Les propositions des organisations de personnels ou d'étudiants en faveur de la gratuité des études sont en effet revenues en force depuis les années 2000. Elles ont conduit le Parti travailliste à revendiquer à nouveau l'abolition des frais. Ces propositions ne sont pas sans ambiguïtés par rapport au terrain privilégié de leurs adversaires puisqu'elles défendent par exemple une taxe prélevée sur le revenu des diplômés et fondées sur un taux progressif augmentant avec les rémunérations perçues par la personne. Néanmoins, pour la première fois en Angleterre, les propositions de gratuité des études sont articulées systématiquement à des mesures fiscales précises.

109

Résumé :

Cet article a pour objet la politique de financement des étudiants anglais – un ensemble fondé depuis 1997 sur le développement continu des frais d'inscription, des prêts et des mesures destinées aux plus défavorisés. L'article revient sur la façon dont la politique actuelle a progressivement remplacé le régime de gratuité antérieur. Plus fondamentalement, il analyse les idées sur lesquelles cette politique repose et qui ont été diffusées dans la société civile anglaise, ainsi que les modes d'enregistrement comptable avec lesquels l'État souhaite dorénavant valoriser commercialement la dette des étudiants.

