

REVUE
INTERNATIONALE
DE THEORIE
DU DROIT
ET DE SOCIOLOGIE
JURIDIQUE

ISSN 0769-3362

Droit et Société

98

2 0 1 8

Dossier

Recompositions territoriales

Question en débat

Actualité de l'université anglaise

Études

À propos

Chronique bibliographique

REVUE SOUTENUE PAR L'INSTITUT DES SCIENCES HUMAINES ET SOCIALES
DU CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

Lextenso

Le « *Higher Education and Research Act 2017* » : acte de décès du service public de l'enseignement supérieur en Angleterre ?

Annie Vinokur *, Corine Eyraud **

*Université Paris Nanterre (UMR EconomiX), 200 avenue de la République, F-92001 Nanterre cedex.
<vinokur@parisnanterre.fr>

** Aix Marseille Université, Laboratoire d'Économie et de Sociologie du Travail (LEST), 35 avenue Jules Ferry, F-13626 Aix-en-Provence.
<corine.eyraud@univ-amu.fr>

■ Résumé

L'Angleterre est le premier pays européen à avoir, dans les années 1980, amorcé la conversion de son enseignement supérieur du service public au marché. La dernière loi sur l'enseignement supérieur, le « *Higher Education and Research Act* » adopté en juin 2017, semble parachever ce processus. Cet article revient sur les spécificités du modèle anglais d'université et sur ses presque quarante années de réformes, soit le processus de déconstruction de l'essentiel de ses caractéristiques de service public. Analysant les contradictions et conflits d'intérêt déjà présents dans la situation actuelle mais amplifiés par la nouvelle loi et l'organisme de régulation qu'elle crée (l'*Office for Students*), il invite à s'interroger sur la viabilité du modèle.

Angleterre – Capitalisme – Enseignement supérieur – Service public – Universités.

■ Summary

The “Higher Education and Research Act 2017”: Death Notice of Higher Education Public Service in England?

English higher education was, in the 1980s, the first in Europe to start moving from a public service to the market. The “Higher Education and Research Act” adopted in June 2017 seems to finalize the process. This article examines to the specificities of the English university model and examines the nearly 40 years of reforms which have deconstructed its main features as a public service. It analyzes how the new law, by setting up a new regulatory body (the Office for Students), may amplify the already strong contradictions and conflicts of interest within the sector. Finally, the article questions the viability of the model.

England – Capitalism – Higher Education – Public Service – Universities.

La promulgation du *Higher Education and Research Act 2017* (HERA 2017)¹, présenté au Parlement britannique comme « la plus importante loi sur l'enseignement supérieur depuis 25 ans »², est largement passée inaperçue en Angleterre, y compris du monde universitaire. Deux explications peuvent être avancées.

D'une part, le projet de loi a été introduit à la Chambre des communes le 19 mai 2016, à la veille du référendum sur le Brexit (24 juin). Le débat a donc été peu suivi par les députés et la loi votée en hâte, par 294 voix contre 258 le 27 avril 2017, à la dernière session du Parlement avant les élections législatives anticipées du 8 juin appelées par la Première ministre Theresa May. Pendant que se déroulait le ping-pong entre les deux Chambres, les universités, quant à elles, étaient surtout préoccupées des conséquences du Brexit sur le recrutement de leurs étudiants étrangers³.

D'autre part, l'essentiel de la transformation de l'enseignement supérieur était déjà acquis. L'enseignement gratuit directement subventionné par l'État avait laissé place au service payé par les frais d'inscription des étudiants, adossés à des prêts publics à remboursement dépendant du revenu (*income contingent loans*, ICL). L'entrée des « fournisseurs alternatifs » (*alternative providers*) à but lucratif et l'accès de leurs étudiants, sans limitation d'effectif, à ces prêts étaient autorisés. Le texte de la loi se borne pour l'essentiel⁴ à instituer un organisme autonome unique de régulation du marché de l'enseignement supérieur, l'*Office for Students* (OFS), sur le modèle des agences de régulation des secteurs déjà privatisés.

Pourquoi donc s'y intéresser ? Deux raisons :

- L'Angleterre est le premier pays à avoir, dans les années 1980, amorcé la transition de l'enseignement supérieur du service public au marché, et le premier à l'avoir maintenant, apparemment, achevée. L'OCDE recommande le système anglais comme « probablement le plus viable »⁵. Pour les pays engagés dans la réforme profonde de leur service public universitaire et qui hésitent sur cette voie, l'expérience britannique qui a abouti à cette loi offre un cas d'école pour l'analyse des processus de déconstruction d'un secteur non capitaliste public construit au siècle dernier. En Angleterre, la question de sa réversibilité fait d'ailleurs l'objet de nouveaux débats depuis que le projet d'abolir les frais d'inscription et les prêts aux étudiants a largement contribué au succès électoral du *Labour* (Parti travailliste) en mai 2017.

1. La loi ne concerne que l'Angleterre. L'Écosse et le Pays de Galles ont des politiques d'éducation indépendantes depuis 1999.

2. Viscount Younger of Leckie, Lord Spokesperson (*Department for Education*) à la dernière séance du débat à la Chambre des Lords.

3. En 2015-2016, 438 000 étudiants étrangers étaient inscrits dans les universités du Royaume-Uni (dont 29 % de l'Union européenne). Ils représentaient 19 % du total des étudiants, 69 % des *postgraduates* et 50 % des jeunes chercheurs (*International and EU Students in Higher Education in the UK*, House of Commons Library, *Briefing Paper* 7976, 2017).

4. La loi institue également l'UKRI (*UK Research and Innovation*), office unique parallèle pour la recherche, dont le pilotage et le financement étaient déjà distincts de ceux des services d'enseignement depuis 1985. L'enjeu central de la loi étant l'enseignement au niveau *undergraduate*, on n'en traitera pas ici.

5. <<https://www.theguardian.com/education/2017/sep/12/tuition-fees-row-education-expert-warns-graduate-earnings-english-system>>.

- La création d'un régulateur unique des services d'enseignement supérieur, indépendant (*at arm's length*) du Gouvernement et non responsable devant les instances délibératives, est une innovation dans le monde universitaire. Dans le texte de loi, les compétences de l'OFS sont à la fois très larges et mal définies. Le ministère a lancé le 19 octobre 2017 une vaste consultation détaillée sur les réglementations qu'il doit mettre en œuvre⁶ ; ses résultats seront connus au printemps 2018, précédant une période de transition jusqu'en 2020. S'il faut donc attendre pour en aborder sérieusement l'analyse, le principe même de cette agence et sa composition soulèvent déjà des interrogations, en particulier sur son pouvoir de restructuration du secteur, et sur la viabilité de son modèle d'articulation entre la régulation autonome de producteurs marchands et le financement public indirect de ces derniers *via* un système de prêts à leurs clients étudiants.

On se propose donc ici : de rappeler les conditions historiques de l'instauration d'un service public universitaire en Angleterre (I), de caractériser le processus de déconstruction de ce service public (II), de s'interroger sur les conséquences envisageables du nouveau modèle de pilotage du secteur (III).

I. Les universités et le service public de l'enseignement supérieur en Angleterre

I.1. La spécificité du modèle anglais d'université

« *Universitas* » est le terme générique désignant, dans l'Europe du Moyen-Âge, toute association corporative de petits producteurs marchands urbains (artisans, commerçants, professions libérales) qui a obtenu du pouvoir politique : d'une part la personnalité morale, le monopole local et les franchises et privilèges lui permettant de défendre à l'extérieur ses intérêts collectifs ; d'autre part un statut lui accordant la faculté de s'autoréglementer. Pourquoi cette forme d'organisation ? Ces métiers ne requérant qu'un faible investissement en moyens de production matériels, la liberté d'entrée des producteurs sur le marché impliquerait une concurrence sur les prix destructrice de la sécurité de leurs moyens d'existence. Le cartel des maîtres, protégé par son monopole, peut imposer à tous ses membres le prix et la qualité des produits. La sécurité des maîtres autorise, sans crainte de concurrence interne, la transmission de leurs savoirs aux apprentis dont les statuts réglementent le nombre, les conditions d'accès à la maîtrise et le coût de l'apprentissage. Ce coût, en travail ou en argent, ne dépend pas de la longueur ou de la difficulté d'apprentissage du métier, mais de la rente de monopole des maîtres. Le grade de maître n'est en effet pas un diplôme, mais une carte d'entrée, nécessaire et suffisante pour accéder au marché⁷. Pour attirer le nombre d'apprentis souhaité, son coût est fixé de telle sorte que l'apprenti puisse attendre de sa rente de monopole future qu'elle compense le coût de son éducation avec un profit au moins égal

6. Pour une présentation générale de la consultation et les liens vers les documents officiels : <http://www.universitiesuk.ac.uk/blog/Pages/Setting-up-the-Office-for-Students-what's-new.aspx?utm_source=UUK+Bulletin&utm_campaign=0981e0d4fc-EMAIL_CAMPAIGN_2017_13_03&utm_medium=email&utm_term=0_99e42a5336-0981e0d4fc-100708141>.

7. Annie VINOKUR, « Réflexions sur l'économie du diplôme », *Formation-Emploi*, 52, 1995, p. 151-183.

à celui d'un capital de même valeur⁸. La corporation est ainsi la seule forme d'organisation de petits producteurs marchands urbains capable d'assurer simultanément et de façon pérenne la production des biens et services et la reproduction des producteurs. C'est donc la forme adoptée en Europe par les clercs qui, à partir de l'expansion commerciale et urbaine du XII^e siècle, abandonnent leurs sinécures ecclésiastiques pour ouvrir en ville des écoles « *ad lucranda pecuniam* » et se regrouper dans l'*Universitas Studii*.

L'université anglaise est donc à l'origine une association de clercs qui obtient, d'abord du Pape puis du Conseil privé (*Privy Council*) du Roi, une charte perpétuelle qui : lui confère le droit de collationner les grades et le titre d'université avec la personnalité morale et les franchises et privilèges attenants ; entérine ses Statuts (*the laws and customs of the University*), *i.e.* les règles de gouvernement interne qu'elle s'est donnée et qu'elle ne peut modifier qu'avec l'aval du *Privy Council*.

En droit féodal, nul ne détient de droit de propriété exclusif (*usus, fructus, abusus*) sur la terre, soumise à une hiérarchie de droits de prélèvement et de droits d'usage coutumiers. Le principe est le même pour les corporations, où ces droits sont définis non par la coutume mais par leurs statuts. L'*Universitas Studii* est une « tenure » qu'elle tient du domaine éminent du pouvoir régalien. Ses statuts définissent les droits d'usage de ses membres sur cette tenure : le droit collectif de s'autogérer (contenu des études et de la recherche, conditions d'attribution des grades, sélection des étudiants, frais d'études, affectation des ressources) ; le droit des maîtres à la sécurité de leurs moyens d'existence, *i.e.* à la « tenure académique », condition de la liberté académique, de l'accumulation collective des savoirs tacites et de la transmission des savoirs sans crainte de concurrence ; les droits et conditions d'accès à leurs moyens de travail et aux grades des étudiants, qui sont membres de la communauté des *scholars*.

Depuis, la plupart des universités anglaises sont juridiquement des *charities* (l'équivalent de nos associations privées à but non lucratif reconnues d'utilité publique). Mais elles sont dispensées (*exempt*) d'enregistrement auprès de la *Charity Commission* et donc de faire régulièrement la preuve de leur contribution à l'intérêt général (*public benefit*). Elles sont dotées par charte royale du droit de collationner les grades (*Degree Awarding Power*, DAP), du titre d'université et de leurs statuts. Elles sont « *non-profit* » mais peuvent faire payer des droits d'inscription. Relevant du droit privé, elles sont responsables de leur propre solvabilité, et ont le droit de céder leurs actifs matériels et financiers sous condition que ce soit à une autre *charity* éducative, ou qu'elles affectent le montant de la vente à leurs activités d'éducation. Mais elles n'ont pas le droit d'aliéner ou de transférer leurs DAP ni leur titre d'université. Ce qui explique que les universités anglaises soient classées juridiquement comme privées, quasi publiques ou publiques selon les sources, mais toutes, sous la protection de leurs chartes, qualifiées d'« indépendantes ».

8. Adam SMITH, *The Wealth of Nations* [1776], Glasgow : University Paperbacks, 1961, p. 113-114.

1.2. Le service public universitaire en Angleterre

La limite du modèle traditionnel de l'université anglaise est le malthusianisme constitutif de l'organisation corporative. En 1962, 5 % des 17-30 ans fréquentent les universités, qui préparent principalement aux professions libérales et aux emplois publics, et sont de fait réservées aux sortants des *public schools*, écoles primaires et secondaires privées, et des *grammar schools*, écoles primaires et secondaires publiques sélectives. Or, comme les autres pays d'Europe au lendemain de la Deuxième guerre mondiale, l'Angleterre souffre d'une pénurie aiguë de personnel qualifié pour les nouveaux emplois salariés de l'organisation fordienne, fortement capitalistique et finement hiérarchisée. Comme les autres pays européens, elle fait de l'enseignement supérieur un service public.

S'il n'existe pas de définition commune admise de la notion de service public, on observe en Europe, après la Deuxième Guerre mondiale, des principes et des pratiques comparables :

- Sont « publics » les services que le politique décide de qualifier ainsi au nom d'un besoin d'intérêt général qui ne peut – ou ne doit pas – être satisfait par l'initiative individuelle ou le marché.
- La fourniture du service doit respecter les principales obligations de continuité et adaptabilité du service, d'accessibilité, et d'égalité de traitement des usagers dans des situations identiques.
- Pilotée, financée et contrôlée par les pouvoirs publics, une mission de service public peut être assurée par une administration ou confiée à une association ou à une entreprise à but lucratif qui en respecte les obligations.
- Lorsque le service est divisible, son coût peut être partagé entre l'usager bénéficiaire identifiable et la collectivité qui en recueille les externalités diffuses. Dans ce cas, le partage des coûts est établi *ex ante* au niveau politique ; la contribution demandée à l'usager n'est pas un « prix », mais un « tarif » comparable à une taxe, fixé selon un barème respectant les principes d'accessibilité et d'égalité de traitement.

Le principal besoin d'intérêt général est alors la croissance économique, au moment où la version macro-économique des théories du capital humain tend à imputer la majeure partie de ce taux de croissance à la quantité d'éducation scolaire⁹. Dans la mesure où l'instruction accroît non seulement la productivité, mais aussi les revenus des salariés qui en sont les bénéficiaires directs, un partage des coûts était envisageable. Cependant les grades, n'étant plus des cartes d'entrée sur les marchés protégés des producteurs mais des diplômes, conditions nécessaires *mais non suffisantes* d'accès aux marchés du travail, il n'existe plus de référence claire à leur partage. Surtout, en situation de pénurie généralisée de main-d'œuvre, les sortants de la scolarité obligatoire trouvent sans difficulté des emplois salariés. Poursuivre des études est alors un pari impliquant un manque à gagner qui, s'ajoutant aux frais d'inscriptions, serait dissuasif.

9. Edward F. DENISON, « La mesure de la contribution de l'enseignement à la croissance économique », in OCDE, *Le facteur résiduel et le progrès économique*, Paris : 1964, p. 13-82.

Le Royaume-Uni adopte pour le premier cycle (*undergraduates*)¹⁰ de son enseignement supérieur la définition la plus large du service public, financé sur la fiscalité générale à laquelle tous contribuent en fonction de leurs revenus quelle qu'en soit l'origine. Le Gouvernement augmente rapidement le nombre de places dans l'enseignement supérieur¹¹ et stimule la demande étudiante en décrétant la gratuité des études et en instaurant des bourses d'entretien (*maintenance grant*), selon le *Robbins principle*: les places à l'université « *should be available to all who were qualified for them by ability and attainment and who wish to do so* »¹². Chaque université reçoit une subvention globale (*block grant*) fonction du nombre de places d'*undergraduates* que l'État décide de financer¹³ et du coût de l'enseignement et de la recherche déterminé par discipline. Chaque université sélectionne ses propres étudiants et décide librement de l'affectation de sa subvention, à laquelle s'ajoutent les ressources extrabudgétaires liées à son statut de *charity* (dons, revenus de fondations, etc.). On peut formuler l'hypothèse que cette structure unique de financement public sans conditions d'universités conservant leur autonomie statutaire de fonctionnement a largement contribué au prestige exceptionnel de l'enseignement supérieur anglais au *xx^e* siècle.

Cette même structure explique la difficulté de l'ouverture au marché : « *English higher education was the last public sector to be opened to private capital – mainly because universities were private organisations with a public purpose and the government did not have legal powers to transfer their assets against their will* »¹⁴. Il est plus facile de « privatiser » des établissements publics que des établissements déjà juridiquement privés mais « indépendants » du pouvoir étatique qui les finance.

En effet, les universités sont dès lors grevées de deux ensembles de droits d'usage :

- (1) Ceux définis par leurs statuts qui codifient les droits d'usage de leurs membres sur la tenure universitaire, droits qui ne sont pas des privilèges mais des conditions du travail universitaire (cf. *supra*).
- (2) Ceux conférés par la loi, en contrepartie du financement public, aux « ayants droit » du service public. Ce sont les droits des étudiants d'accéder à l'enseignement supérieur sur critères exclusivement académiques, et le droit de la société à participer à la définition des politiques et au contrôle de l'enseignement supérieur.

Le mouvement des *enclosures* avait, en expropriant les occupants de la terre de leurs droits d'usage, permis en Angleterre l'émergence de la propriété individuelle

10. Les frais d'inscription restent librement fixés par les universités pour les niveaux *postgraduate*.

11. Les « *New Universities* » des années 1960. Les *polytechnics* créés en 1966, établissements d'enseignement supérieur non dotés de leurs propres DAP, financés par les pouvoirs publics locaux, ne deviendront universités à part entière qu'en 1992.

12. *Robbins Report, Higher Education*, HM's Stationery Office, 1963, p. 8.

13. Chaque université reçoit ainsi un quota d'inscriptions financées appelées « *caps* ».

14. Susan WRIGHT, « The Imaginators of English University Reform », in Sheila SLAUGHTER et Barrett TAYLOR (eds.), *Higher Education, Stratification, and Workforce Development: Competitive Advantage in Europe, the US, and Canada*, Cham : Springer, 2016, p. 145.

exclusive de ce moyen de production. Passer du service public au marché suppose de purger les universités des servitudes de ces deux ensembles de droits d'usage.

II. Du service public au marché des services d'enseignement supérieur

La déconstruction du service public d'enseignement supérieur passe donc par :

- (1) la dépossession des universitaires de leurs droits d'usage,
- (2) la transformation de l'étudiant, d'usager en client endetté,
- (3) la capture de l'université et l'éviction de l'intérêt général.

II.1. La dépossession des universitaires de leurs droits d'usage

La transition commence fin des années 1970 – début 1980 avec le « big bang » de la déréglementation financière et de la globalisation des mouvements de capitaux. L'intensification de la concurrence internationale justifie simultanément la réduction des dépenses publiques sociales et le soutien de tout ce qui peut contribuer à la compétitivité nationale. L'enseignement supérieur émerge aux premières et est considérée comme un puissant facteur de la seconde en tant qu'opérateur de l'« économie de la connaissance ». En premier est venu le choc de la chute de la dotation publique, qui a entraîné l'émergence dans les universités indépendantes d'une nouvelle classe de managers coupés des activités académiques ; en second, au titre de la compétitivité nationale, l'interventionnisme croissant des gouvernements dans le pilotage et le contrôle des universités. La dépossession des droits et des sécurités du corps enseignant procède ainsi simultanément de l'intérieur et de l'extérieur.

La contraction du financement public et le basculement de la gouvernance interne des universités

Leur financement public croissant régulièrement depuis 1945, les rapports de gouvernance internes des universités restent largement traditionnels jusqu'aux années 1980. Le *vice-chancellor* (VC), président effectif de l'université, est un professeur dévoué qui, quittant temporairement ou partiellement ses activités d'enseignement et de recherche, préside les deux conseils : des universitaires (*Senate*) et d'administration (*Council*), ce dernier composé en majorité de personnalités extérieures selon les règles des *charities*. Il négocie la dotation globale de son université auprès de l'agence de financement (*University Grants Committee*, UGC) qui répartit les fonds publics et où les universitaires sont bien représentés. Le problème des ressources ne se posant pas, le rôle du *Council* décline au profit de celui du Sénat. Les adjoints du VC (*pro-vice-chancellors*), également universitaires, et un effectif modeste de personnel administratif suffisent à la gestion de l'établissement.

Deux « crises financières » des universités surviennent, la première en 1973, la seconde plus sévère en 1981 lorsque le gouvernement Thatcher annonce pour les trois années suivantes une réduction brutale de leurs crédits (de 6 à 44 % selon les établissements, 17 % en moyenne). Pour la première fois, leurs priorités académiques et financières entrent en conflit. La tenure académique excluant le licenciement pour raisons financières, les universités, anticipant un retour à la normale

au bout des trois ans, recourent à la contraction du personnel administratif et aux départs volontaires et retraites anticipées des enseignants. Mais le financement public continue non seulement à décroître (la dépense publique par étudiant baisse de 40 % entre 1976 et 1994), mais à devenir imprévisible d'une année sur l'autre¹⁵. D'où la nécessité de trouver des ressources extrabudgétaires pérennes. Le statut de *charity* les autorisant à se livrer à des activités commerciales à condition qu'elles soient distinctes des activités universitaires, elles deviennent « entrepreneuriales »¹⁶, en particulier celles issues d'initiatives locales, peu dotées, qui entretenaient déjà des rapports étroits avec le tissu économique environnant.

Décision cruciale : en 1979, le Gouvernement ouvre à toutes un véritable marché compétitif en décidant que les étudiants étrangers, jusque-là financés comme les nationaux, pourront payer des droits d'inscription au *full cost*, *i.e.* au coût moyen complet des études (leur coût marginal étant nettement inférieur), alors que leur recrutement n'est pas limité. Les universités sont amenées à se doter d'une gouvernance capable de gérer un portefeuille d'activités commerciales, de naviguer dans les turbulences financières, et d'en imposer les contraintes aux corps universitaires. Le rapport Jarratt constate déjà en 1985 que, chez les VC des universités enquêtées : « *The shift to the style of chief executive, bearing the responsibility for leadership and effective management of the institution, is emerging and is likely to be all the more necessary for the future*¹⁷. » C'est des universités elles-mêmes que viendra la nouvelle pratique de chercher des VC non plus parmi les professeurs dévoués à leur institution mais sur le marché des gestionnaires d'entreprises privées. Les pro-VC sont de plus en plus des universitaires ayant abandonné recherche et enseignement pour s'engager à plein temps dans la carrière de gestionnaire, mieux rémunérée¹⁸ et porteuse de pouvoir et de promotions. Une nouvelle élite professionnelle apparaît, dont le nombre et l'influence ne cessent de s'accroître¹⁹, progressivement regroupée dans la puissante association des VC « University UK » (UUK). Avec leurs *staffs* administratifs élargis, ils importent les méthodes des entreprises dans la stratégie et le marketing des établissements, dans la gestion en centres de coûts et de profits qui fonde rationnellement le développement ou la fermeture de cours et de départements, ainsi que dans la gestion du personnel. Sur la base de nombreuses études de cas, le rapport Lambert, vingt ans après le rapport Jarratt, note : « *A gradual movement towards a more executive style of management [...]. Many*

15. En 1976, sous le gouvernement travailliste, le financement planifié sur cinq ans a été remplacé par l'annualité. Les universités doivent négocier en permanence, dans un contexte national d'inflation, de déficits budgétaires et de désindustrialisation. Le salaire des enseignants, nominalement gelé, abaisse leurs revenus relatifs et leur statut social (Hugo RADICE, « How we Got Here: UK Higher Education under Neoliberalism », *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, 12 (3), 2013, p. 407-418).

16. Annie VINOKUR, « La gouvernance des universités par la qualité », *Recherche et pratiques pédagogiques en langues de spécialité* [en ligne], 36 (1), 2017, p. 6-7.

17. *Jarratt Report, Report of the Steering Committee for Efficiency Studies in Universities*, Committee of Vice-Chancellors and Principals, 1985, p. 26.

18. Rappelons que les universitaires anglais ne sont pas des fonctionnaires et que leur rémunération est librement fixée par chaque université.

19. <<https://www.theguardian.com/higher-education-network/2017/jul/27/theres-a-gulf-between-academics-and-university-management-and-its-growing>>.

*universities are developing strong executive structures to replace management by committee [...], this needs to be at the expense of collegiality*²⁰. » Les rapports entre les conseils s'inversent, les sénats étant progressivement réduits au rôle de chambres d'enregistrement des décisions de la direction.

Restait un obstacle à une gestion flexible : la tenure académique. Comme le recommandait le rapport Jarratt, l'*Education Reform Act* de 1988, tout en réitérant l'attachement du Gouvernement et du Parlement aux libertés académiques, abolit la tenure pour les recrutements à partir de cette date. Il donne à cinq « *University Commissioners* » tout pouvoir pour amender en conséquence les statuts des universités. Ces dernières peuvent maintenir contractuellement une forme de permanence de l'emploi, mais celles qui le font tendent à la restreindre à un petit nombre et privilégient les emplois précaires, plus flexibles et moins coûteux. En 2015-2016, 53 % des universitaires (75 % pour les *junior academics* affectés en priorité à l'enseignement en premier cycle) sont précaires sous contrats allant de neuf mois aux « *zero hour* » payés à l'heure au salaire minimum pour enseigner et dix minutes par copie d'examen corrigée²¹. Ce sont les universités les plus riches et prestigieuses qui recourent le plus à ces formes d'emploi. À partir de 2012, en effet (cf. *infra*), les ressources financières des universités dépendent majoritairement du nombre d'étudiants recrutés, *i.e.* de leur part fluctuante d'un marché très compétitif. Elles tendent donc à renforcer leurs directions, à accumuler des réserves, et à investir dans les caractéristiques physiques de leurs campus qu'elles jugent être les plus attractives pour les étudiants. Le personnel enseignant est désormais la variable d'ajustement de leurs budgets, d'autant plus aisément que l'armée de réserve des candidats est abondante et que les précaires, sous la menace de la réduction de leur volume horaire, hésitent à rendre publiques leurs conditions de vie et de travail²².

La gouvernance externe des universités et les cultures de la compétition et de l'audit

Dans le reste de l'Europe, où le service public de l'enseignement supérieur était généralement administré, les rapports entre l'État et les établissements étaient verticalement régis par la règle et le contrôle bureaucratique. En Angleterre, où l'État financeur n'a aucun pouvoir direct dans la gestion interne des universités indépendantes, son seul levier pour faire des universités des opérateurs de ses politiques est indirect : le financement, utilisable seulement pour piloter à distance. D'où le développement en premier en Angleterre du *New public management* (NPM), dont

20. *Lambert Report, Lambert Review of Business-University Collaboration*, HM Treasury, 2003, p. 93.

21. UNIVERSITY AND COLLEGE UNION (UCU), *Precarious Work in Higher Education*, nov. 2016 update.

<<https://www.theguardian.com/uk-news/2016/nov/16/universities-accused-of-importing-sports-direct-model-for-lecturers-pay>; <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/nov/16/part-time-lecturers-on-precarious-work-i-dont-make-enough-for-rent>>.

22. Par exemple, l'université de Nottingham a dégagé en 2014 et 2015 un surplus annuel de £25 millions. Elle investit dans des équipements luxueux de sport et d'hôtellerie, et verse £381 000 par an à son VC. 45 % de ses enseignants sont des vacataires. L'un d'entre eux, docteur en histoire, cinq ans d'expérience et auteur de plusieurs publications, décrit les conditions de vie et de travail qu'implique la nécessité de cumuler des heures dans plusieurs universités pour espérer gagner £10 000 par an (moins de la moitié du salaire moyen) dans l'attente d'un hypothétique contrat permanent : <<https://www.theguardian.com/uk-news/2016/nov/16/nottingham-academic-on-casual-contract-i-had-more-rights-as-a-binman>>.

le principe est que le marché, supposé concurrentiel, assure non seulement la satisfaction des besoins au moindre coût, mais aussi la « discipline silencieuse » des producteurs, et que par conséquent la structure de gouvernance des firmes soumises au marché et leurs méthodes de gestion sont les plus efficaces. Il convient donc d'en importer les principes dans les services publics. Les deux principaux outils de pilotage à distance importés sont la compétition comme métaphore du marché et le principe de l'« agence », emprunté à la *corporate governance* des firmes par leurs actionnaires concentrés.

L'anglais n'a qu'un seul terme, « *competition* », pour désigner aussi bien l'émulation, le concours, la compétition sportive où le jeu peut être indéfiniment répété, la guerre économique où « *the winner takes all* »... que la concurrence parfaite et son monde idéal. Dans la forme concours, les universités sont mises en compétition pour l'accès aux fonds publics sur des critères exogènes à leur propre déontologie. Elle domine à partir de 1991 dans la répartition des fonds publics de recherche entre universités par le *Higher Education Funding Council for England* (HEFCE) sur la base du *Research Assessment Exercise* (RAE puis REF - *Research Excellence Framework*), avec des conséquences qui peuvent être mortelles pour certains départements²³. Elle s'étend récemment (2016) à l'enseignement avec le *Teaching Excellence Framework* (TEF) qui commande le montant autorisé des frais d'inscription. La forme émulation est utilisée dans les indicateurs de qualité produits par la *Quality Assurance Agency* (QAA) à partir de 1997 pour les *benchmarks* et le *ranking* des universités. Il n'y a pas d'incitation financière directe, mais le prestige conquis sur la base des nouveaux critères est un moteur d'autant plus puissant que les ressources des universités dépendent des marchés ouverts (contrats commerciaux, étudiants, etc.).

La méthode indirecte de pilotage des firmes *par l'agence* est empruntée à la *corporate governance* des firmes par leurs actionnaires concentrés, qui monte en puissance dans les années 1980²⁴. Dans la période précédente, les intérêts des petits épargnants actionnaires avaient été traités en variables résiduelles dans les stratégies des dirigeants, qui privilégiaient la croissance de l'entreprise et la paix sociale. Avec la constitution des fonds de pensions, le rapport de force s'inverse, mais il ne peut s'exercer que de l'extérieur sur des dirigeants dont les intérêts divergent des leurs. L'actionnaire (le *principal*) fixe alors à la direction de la firme (l'*agent*) des objectifs de résultats, chiffrés pour être aisément vérifiables (le taux de rendement des fonds investis), assortis d'incitations : récompenses (bonus, stock-options, etc.) et punitions (retrait du capital de la firme), et lui impose un ensemble de contrôles destinés à prévenir le risque de tricherie qui caractérise tout contrat incomplet. Transposée aux rapports entre l'État (*via* ses agences de financement et de qualité)

23. Par exemple, en 2006, le département de chimie de l'université d'Exeter a obtenu au RAE le très bon score de 4 (le maximum étant 5 et 5*). Contrairement à la tradition universitaire de renforcer les départements plus faibles, la direction de l'université a fermé ce département et licencié ses 149 membres moyennant £5,8 millions d'indemnités pour, sur la base d'un calcul coût/rendement, développer les départements dont le score était de 5, mieux financés, <<http://www.independent.co.uk/news/education/higher/why-exeter-university-defends-the-closure-of-its-chemistry-department-481424.html>>.

24. Sabine MONTAGNE, « De la « *pension governance* » à la « *corporate governance* » : la transmission d'un mode de gouvernement », *Revue d'économie financière*, 63 (3), 2001, p. 53-65.

et les universités, la méthode implique une relation contractuelle, fixant des objectifs de résultat chiffrés, cardinaux ou ordinaux (performances), et un appareillage de contrôle externe d'autant plus intrusif que les critères d'objectifs fixés par le financeur public s'opposent aux critères intrinsèques de résultat de la profession : la vérité des savoirs, nouveaux et transmis, qui ne peut être prouvée que par l'emploi de méthodologies issues de l'accumulation des savoirs tacites de la communauté mondiale des enseignants-chercheurs, et évaluée par le jugement des pairs²⁵.

Les contrôles s'inspirent de la pratique commerciale et industrielle, comme l'assurance-qualité de processus qui permet au donneur d'ordre de remonter la chaîne de production du sous-traitant dont le produit ne satisfait pas ses prescriptions. D'où le déploiement d'une « culture de l'audit » invasive²⁶, au nom de l'obligation de « rendre des comptes » sur des critères largement d'efficacité économique (par exemple, le *Transparency Review Process* en 1998, la généralisation de la comptabilité en coûts complets, l'instauration des départements en centres de coût, etc.), et le gonflement d'une bureaucratie parfois comparée à celle générée par le Gossplan soviétique avec, les mêmes causes produisant les mêmes effets, le « *gaming* » et les pratiques de tricherie d'autant mieux tolérées par les agences de pilotage qu'elles leur permettent de présenter de bons résultats²⁷.

Les universitaires sont de moins en moins des professionnels maîtrisant collectivement et individuellement leur travail. Ils tendent à devenir des salariés prolétarisés²⁸ par la perte de leurs droits d'usage, divisés par la compétition généralisée (d'où l'affaiblissement du mouvement syndical), et aliénés par l'extraversion de leurs critères d'action et d'évaluation.

II.2. L'étudiant, d'usager à client endetté

Les modèles des économistes néoclassiques de la théorie du capital humain du début des années 1960 postulaient l'étudiant investisseur rationnel. L'allocation optimale des ressources serait donc atteinte si les étudiants payaient le vrai prix de leurs études, sous condition que tous les marchés – de l'enseignement, du travail et des capitaux – soient concurrentiels. Dès 1963 cependant avait prévalu au niveau

25. Certes les comités d'évaluation sont composés de pairs de la discipline, mais d'une part les critères d'évaluation sont de plus en plus élaborés par des professionnels de l'audit au sein du ministère et des agences (ils sont de plus en plus nombreux au sein de l'HEFCE, la QAA, etc. au détriment des universitaires, Ian PEARS, « The End of Research », *London Review of Books*, 32 (6), 2010) ou externes appelés en tant que consultants. Par ailleurs, les pairs ne maîtrisent aucunement l'usage (financier) qui est fait de leurs évaluations.

26. Cris SHORE et Susan WRIGHT, « Coercive Accountability: The Rise of Audit Culture in Higher Education », in Marilyn STRATHERN (ed.), *Audit Cultures Anthropological Studies in Accountability, Ethics and the Academy*, Londres : Routledge, 2000, p. 57-89.

27. Christopher HOOD, « Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services », *Public Administration Review*, 66 (4), 2006, p. 515-521.

28. Si l'on s'en tient à la définition du prolétaire en tant que travailleur dépourvu de sécurité d'accès à ses moyens de travail et d'existence. De nombreux travaux britanniques analysent ce processus en termes de « prolétarianisation » dès le début et surtout la fin des années 1990, cf. par exemple Tom WILSON, « The Proletarianisation of Academic Labour », *Industrial Relations Journal*, 22 (4), 1991, p. 250-262 ; Joanne DEARLOVE, « The Academic Labour Process: From Collegiality and Professionalism to Managerialism and Proletarianisation », *Higher Education Review*, 30 (1), 1997, p. 52-75.

des choix politiques le *Robbin's principle*, qui fait de l'étudiant un citoyen usager du service public. Le postulat de l'étudiant investisseur sur un libre marché a été repris vingt ans après par le courant néolibéral, mais avec cette fois comme objectif de fabriquer cet étudiant rationnel en le contraignant au calcul économique, ce qui devrait avoir pour effet de mettre les fournisseurs en concurrence sur le prix des études. Sur le Continent, l'idée a été proposée dans le but de lutter contre l'« inflation des diplômés », jugée économiquement coûteuse et socialement et politiquement dangereuse après 1968. Mais, en Angleterre, la fraction de la classe d'âge dans l'enseignement supérieur (15 % des 17-30 ans dans les années 1970) restait inférieure à celle des autres pays industrialisés, et la division entre universités et *polytechnics* limitait l'accès aux grades universitaires, cependant que la demande nationale croissait. En 1992, le nombre des universités double avec l'incorporation des *polytechnics*. Entre 1989 et 1997, le financement public par étudiant chute de 36 %. Se pose alors la question du partage des coûts comme solution au sous-financement de l'enseignement supérieur.

Des frais d'inscription comme « tarif »...

C'est dans ce contexte qu'est commandé un rapport qui sera remis l'été 1997 après la victoire du *Labour* aux élections législatives (mai 1997) ; Tony Blair, qui a fondé sa campagne sur l'éducation comme priorité, devient Premier ministre. Le rapport Dearing va marquer un basculement en matière de conception de l'enseignement supérieur ; il s'efforce, sur la base de la théorie de l'investissement en capital humain, d'estimer les taux de rendements privé et social de l'enseignement supérieur afin de fonder un partage des coûts. Pour la première fois dans un texte gouvernemental apparaît l'idée que l'enseignement supérieur est un excellent investissement personnel avec « *an average private rate of return of some 11 to 14 per cent* »²⁹. Le rapport Dearing représente ainsi « *a profound shift from treating education as a social good, collectively provided across social classes and generations through redistributive taxation, to an ideal of education as a personal investment in a positional good* »³⁰. Ce changement idéologique accompagne une proposition de transformation des modes de financement : il recommande ainsi le remplacement des bourses d'entretien par un système de remboursement dépendant du revenu (*income-contingent system*)³¹ et recommande également « *to the Government that it introduces arrangements for graduates in work to make a flat rate contribution of around 25 per cent of the average cost of higher education tuition, through an income contingent mechanism* »³². Les termes de « prêt » et de « frais d'inscription » ne sont pas utilisés, mais ceux de « système » et de « mécanismes ».

L'année suivante, le gouvernement de Tony Blair supprime les bourses d'entretien et introduit des frais d'inscription annuels de £1 125 (réduits, voire nuls, pour

29. *Dearing Report, Higher Education in the Learning Society*, 1997, p. 286.

30. Susan WRIGHT, « Markets, Corporations, Consumers? New Landscapes of Higher Education », *Learning and Teaching in the Social Sciences*, 1 (2), 2014, p. 72.

31. Déjà utilisé à partir de 1990 mais pour compléter les bourses d'entretien.

32. *Dearing Report, Higher Education in the Learning Society*, *op. cit.*, p. 289.

les faibles revenus)³³ payables « cash » (*upfront fees*) en rejetant la solution des prêts recommandée par le rapport Dearing. La décision reste cohérente avec les principes du service public : ceux d'un possible partage des coûts entre l'État et l'utilisateur, la contribution de ce dernier n'étant pas un prix mais un tarif, qui plus est dépendant des revenus des parents. On peut toutefois être en désaccord avec les modalités de ce partage ; au moment des discussions au printemps 1998, elles ne donnent lieu ni à beaucoup d'attention médiatique ni à beaucoup de contestations, mais elles deviennent vite, à partir de leur mise en place (rentrée 1998), impopulaires et au centre de la campagne des législatives de 2001. Du côté des universités, cela améliore un peu leur ordinaire mais ne résout pas le problème de leur sous-financement, d'autant que la hausse de leurs revenus est compensée par une forte augmentation des effectifs. Dès 2000 commence une période de lobbying des universités les plus prestigieuses (le *Russel Group*) afin d'être autorisées à demander des frais d'inscription plus élevés ; les voix de commentateurs influents, tel que celle d'Anthony Giddens³⁴, les rejoignent.

... aux frais d'inscription comme « prix »

En 2003, le Gouvernement publie un *White Paper*³⁵ qui pose clairement l'étudiant en tant que consommateur choisissant entre différents « fournisseurs de services éducatifs » (*educational service providers*). Les désaccords vont être nombreux au sein du Gouvernement : Tony Blair souhaitant une augmentation des frais d'inscription, Gordon Brown, ministre des Finances, un impôt progressif supplémentaire pour les sortants de l'enseignement supérieur (*graduate tax*). Finalement le *White Paper* envisage une double stratégie : continuer d'augmenter les subventions publiques et introduire des frais d'inscription variables (*variable fees*) : chaque université peut les fixer pour chaque cursus de premier cycle entre £0 et £3 000, ils ne sont plus à payer « cash » mais peuvent donner lieu à des prêts remboursables lorsque le revenu de l'étudiant diplômé est supérieur à £15 000. Les bourses d'entretien publiques sont réintroduites pour les étudiants à bas revenus et le Gouvernement paie les premiers £1 100 de leurs frais d'inscription. Il justifie le choix de frais variables par le fait que « *the students get different returns from different courses* » et que cela « *makes the student choice a much more powerful force and helps choice drive quality* »³⁶. Ces dispositions sont approuvées par le Parlement en janvier 2004 à une très courte majorité (cinq voix alors que le *Labour* détient une majorité de 161 sièges), figurent dans le *Higher Education Act 2004*, et s'appliquent à la rentrée 2006. Même s'ils ne couvrent pas l'intégralité du coût de l'éducation, ces frais d'inscription seraient donc désormais un « prix », soumis à la loi de l'offre et de la demande³⁷. Contrairement aux

33. Toute augmentation devant être soumise au vote du Parlement.

34. Sociologue, un des principaux conseillers de Tony Blair, il dirige la *London School of Economics* de 1997 à 2003.

35. DEPARTMENT FOR EDUCATION AND SKILLS, *The Future of Higher Education (White Paper)*, 2003.

36. *Ibid.*, p. 83-84.

37. Les fusions de ministères (*Departments*) et leurs changements d'appellation expriment bien la transformation de la manière de concevoir l'enseignement supérieur sous le gouvernement Blair : en 2007, le *Department for Innovation, Universities and Skills* est créé pour reprendre certaines fonctions du *Department of Education and Skills* et du *Department of Trade and Industry* ; en 2009, il est fusionné avec le *Department for*

attentes du Gouvernement, toutes les universités élèvent immédiatement leurs frais d'inscription à £3 000 et la demande d'inscriptions ne faiblit pas.

Le tournant majeur intervient après la crise financière de 2008-2009, avec l'arrivée au pouvoir de 2010 à 2014 de la coalition conservateurs-libéraux menée par David Cameron sur un programme d'austérité³⁸.

En 2010, le rapport Browne, commissionné par le précédent gouvernement travailliste, préconise pour la première fois la suppression des subventions publiques, sauf aux départements scientifiques plus coûteux et stratégiques (STEM³⁹), et leur remplacement par des frais d'inscription librement fixés par chaque établissement et sans limitation des effectifs. Les prêts publics aux étudiants seraient plafonnés à £6 000, montant qui ne couvre pas le coût des études, les universités reverseraient à l'État une fraction des frais d'inscription supérieurs à ce montant et le remboursement prendrait la forme d'une « *graduate tax* » progressive, les diplômés les mieux payés remboursant une somme supérieure au montant de leur emprunt. Sont attendus une augmentation des ressources des universités et « *a genuine competition for students between higher education institutions* »⁴⁰.

Malgré le mouvement d'opposition massive⁴¹ qui mobilisera étudiants et universitaires pendant un an : le Parlement vote en décembre 2010 la fin des subventions directes – hors STEM – aux universités, et le relèvement du plafond des droits d'inscription à £9 000 (soit un triplement). L'accès à des prêts plafonnés à £6 000 est également ouvert aux étudiants inscrits chez les nouveaux fournisseurs⁴². À la suite du *White Paper* « *Students at the Heart of the System* » de 2011, le Gouvernement fixe les conditions des prêts *income contingent loans* (ICL) pour les étudiants *undergraduate* de moins de 19 ans. Ils pourront soit payer les frais d'inscription immédiatement, soit rembourser leur emprunt après la fin de leurs études, chaque année à hauteur de

Business, Enterprise and Regulatory Reform pour devenir le *Department for Business, Innovation and Skills* (BIS), donc en charge des affaires universitaires.

38. Cette période sera qualifiée en Angleterre de « *omnishambles* », néologisme apparu à la BBC, qualifié par l'*Oxford Dictionary* de « mot de l'année », et défini comme « une situation mal gérée, qui se caractérise par une série de gaffes et de mauvais calculs ».

39. *Science, Technology, Engineering and Mathematics*.

40. *Browne Report, Higher Education Funding and Student Finance*, 2010, p. 8.

41. Ces mobilisations étudiantes sont sans précédent en Grande-Bretagne qui n'avait d'ailleurs pas vu de tels mouvements sociaux depuis l'époque de Mrs Thatcher. Le mot d'ordre de départ est l'opposition à l'augmentation des frais d'inscription, mais très vite le mouvement revendique l'université en tant que « *public good* » et tente ainsi de contrer l'évolution prise depuis le rapport Dearing. C'est le sens de la *Campaign for the Public University* et de nombreuses interventions d'universitaires, tels que Stefan Collini, professeur de littérature, qui publiera plusieurs textes dans la *London Review of Books* puis des ouvrages (2012, 2017) sur la question, et John Holmwood, professeur de sociologie, producteur de nombreuses analyses et textes engagés jusqu'à la rédaction de l'*Alternative White Paper for Higher Education* en 2016.

42. David Willetts, ministre des Universités, en 2011 (cité par Andrew McGETTIGAN, *The Great University Gamble. Money, Markets and the Future of Higher Education*, Londres : Pluto Press, 2013, p. 3) : « *Currently, one of the main barriers to alternative providers is the teaching grant we pay to publicly-funded HEIs (higher education institutions). This enables HEIs to charge fees at a level that private providers could not match, and so gives publicly-funded HEIs a significant advantage. Our funding reforms will remove this barrier [...], open up the system* » et permet, pour reprendre à nouveau les termes du ministre, d'en finir avec la « concurrence déloyale » que leur infligeaient les établissements subventionnés et de construire les « conditions d'un traitement équitable » (*level-playing field*).

9 % de la fraction de leurs revenus supérieure à £21 000 (seuil qui doit évoluer en fonction du taux d'inflation), et ce soit jusqu'au remboursement total de leur dette, soit pendant 30 ans, période à la fin de laquelle le reste de leur dette sera effacé. Le montant total dû correspond au montant initial du prêt, augmenté d'un taux d'intérêt (de 3 points au-dessus de l'inflation, soit 6,6 % pour l'année 2012, réévalué chaque année) qui court à partir du début des études. Les étudiants qui doivent également emprunter pour leur entretien en cours d'études doivent prévoir, pour un diplôme obtenu en trois ans, une dette d'environ £40 000. Toutefois, l'étudiant qui contracte un prêt signe un document qui précise que les conditions de remboursement (taux d'intérêt, seuil de revenu, pourcentage du revenu prélevé au-dessus du seuil, durée de l'engagement avant l'effacement de la dette) seront non pas celles du moment de la signature mais celles du moment du remboursement. Enfin, le portefeuille de la dette peut être vendu sur le marché sans le consentement des emprunteurs.

Inquiet du gonflement de la dette publique nécessaire pour financer les prêts, le Trésor veut limiter les effectifs, mais le projet devient alors incohérent : si on plafonne les inscriptions, la demande sera toujours supérieure à l'offre et le prix des études ne baissera pas. Plusieurs solutions de limitation sélectives ont été proposées, toutes récusées car antidémocratiques. Sans avertissement, le Gouvernement décide en décembre 2013 de supprimer à partir de 2015 la limitation des effectifs pour les moins de 19 ans, y compris pour les fournisseurs alternatifs. Le ministre David Willett peut alors déclarer : « *We will be the first government to actually live up to the Robbins principle*⁴³. »

Qu'est-ce qui change ?

Pour les finances publiques : l'argent prêté aux étudiants n'est pas traité comme une dépense budgétaire mais comme un actif dont le rendement est constitué par leurs remboursements. Grâce à ce qui a été qualifié d'« *accounting trick* »⁴⁴, la mesure permet, en période d'austérité budgétaire, de sortir de la dépense publique la subvention globale et de diminuer instantanément le déficit. Toutefois, le montant de cet actif, évalué à sa *fair value* selon les principes de la comptabilité publique anglaise, est la valeur actualisée des remboursements attendus. Son calcul relève largement de la créativité statistique dans la mesure où il repose essentiellement sur les projections des taux de chômage et du niveau des revenus des diplômés dans les trente années à venir. Il change chaque année, donnant lieu à l'évaluation d'un taux de non-remboursement⁴⁵ qui grève les dépenses du ministère de l'Éducation (*Department for Business, Innovation and Skills* - BIS) : le « *Resource Accounting and Budgeting (RAB) charge* »⁴⁶. S'il est

43. David WILLETT, « Higher Education & Keeping Britain Ahead in the Global Race », *Politics First*, 20 avril 2014.

44. Par exemple, Andrew MCGETTIGAN, *The Great University Gamble. Money, Markets and the Future of Higher Education*, *op. cit.* ; Susan WRIGHT, « The Imaginators of English University Reform », *op. cit.* Ceci étant, en comptabilité nationale, les prêts sont comptabilisés dans la dette, donc s'ils font bien diminuer le déficit, ils font augmenter la dette, point jamais abordé par le Gouvernement.

45. Le taux de 30 % annoncé en 2011 a été critiqué par tous les experts comme beaucoup trop optimiste, le Gouvernement l'a progressivement relevé jusqu'à 45 % en 2014.

46. Par exemple, le Gouvernement a évalué le taux de non-remboursement à 31 % en 2013. Le montant des prêts pour 2012-2013 ayant été de £4,3 milliards, la dépense déclarée est de £1,33 milliards (4,3 x 31 %), soit une économie de dépenses de £1,67 milliards par rapport à la subvention de £3 milliards/an.

très difficile d'évaluer le sous ou le surcoût de ce système par rapport à celui des subventions, la plupart des analystes s'entendent toutefois sur l'apparition très rapide d'un surcoût. On reste donc, au bout du compte et de manière invisibilisée, dans le cadre d'un financement budgétaire important. Par ailleurs, si le nouveau système de financement réduit la dépense budgétaire, il gonfle la dette publique. D'où les efforts des gouvernements pour vendre au secteur privé le portefeuille de la dette étudiante, ce qui a l'avantage d'apporter de l'argent frais au Gouvernement en contrepartie d'une perte de revenus futurs d'autant plus élevée que le faible taux de remboursement anticipé abaisse le prix de vente du portefeuille⁴⁷. Le coût budgétaire immédiat et le risque futur se sont accrus avec l'ouverture aux nouveaux *providers* des prêts à £6 000 sans limitation d'effectifs⁴⁸.

Pour les contribuables : le changement de système de financement a participé, avec les autres coupures budgétaires, à l'allègement de la fiscalité immédiate⁴⁹. Du point de vue intergénérationnel, les actifs qui avaient bénéficié de la gratuité des études ont été dispensés de contribuer au financement de celles de la génération suivante.

Pour les universités : à la suite de ces décisions, 90 % d'entre elles fixent leurs frais d'inscription au plafond de £9 000. La demande globale d'inscriptions ouvertes aux prêts (étudiants nationaux et Union européenne) ne paraît pas faiblir et pratiquement tous les étudiants optent pour le prêt. On impute généralement cet « échec du marché » au « cartel » des universités, sans voir que, pour une université, afficher des frais inférieurs est un signal de moindre qualité, surtout que l'inélasticité de la demande s'explique par le fait que, pour les étudiants, le prix des études n'est pas le montant nominal des frais d'inscription mais la somme, imprévisible et peu sensible à ce montant, de ce qu'ils devront rembourser au cours des trente années suivantes. Les variations, même importantes, de frais d'inscription qui sont déjà parmi les plus élevés du monde, n'ont donc jusqu'ici que peu d'effet sur la demande⁵⁰. Pour le secteur universitaire, le relèvement du plafond est une aubaine : ses ressources augmentent de 25 %. En revanche, les universités sont engagées dans une compétition de marketing féroce pour leurs parts de marché.

47. Le portefeuille des prêts d'entretien complémentaires aux bourses (1990-1998), d'une valeur de £890 millions, a ainsi été vendu par le BIS en 2013 pour £160 millions à un consortium de compagnies privées.

48. En 2013-2014, d'après les données de la Student Loan Cy, 53 000 étudiants inscrits chez les *alternative providers* ont obtenu un prêt pour un total de £236 millions (tous ne demandant pas l'intégralité des £6 000), soit près de 100 millions de RAB au taux officiel de 40 %. Les chiffres issus du dernier rapport du *National Audit Office (Follow-up on Alternative HE Providers, 18 octobre 2017)* sont beaucoup plus élevés, annonçant £724 millions de prêts accordés.

49. Effet total de ces coupures budgétaires : le taux d'impôt sur les sociétés est passé de 28 % en 2010 à 20 % en 2015 (soit un manque à gagner d'environ 6 milliards annuels sur la période). L'impôt sur les revenus a diminué (10 milliards annuels en moyenne de manque à gagner), au profit des plus pauvres (mais qui ont vu dans le même temps la plupart de leurs allocations baisser) : le seuil de non-paiement d'impôt a été relevé de manière conséquente, mais une forte majorité des réductions fiscales semblent avoir profité aux 50 % des ménages les plus aisés (Matt WHITTAKER, *Changing Tax. Pressing Reset on the UK's Tax Policy*, Londres : Resolution Foundation Documents, 2016, p. 17-22).

50. Andrew MCGETTIGAN, *The Great University Gamble. Money, Markets and the Future of Higher Education*, *op. cit.*

Ainsi, entre 2011 et 2015, la chute des inscriptions a été de plus de 30 % dans sept universités, et la hausse de plus de 50 % dans trois d'entre elles⁵¹.

Pour les nouveaux fournisseurs : avec £6 000, ils peuvent aisément concurrencer les universités traditionnelles dans les filières non-STEM. Par ailleurs, leur contrôle public inexistant permet à certains des pratiques frauduleuses (inscription d'étudiants fantômes ou de niveau insuffisant, taux d'abandon élevés, etc.).

Pour l'étudiant :

- Il a effectivement le choix de son fournisseur d'études avant 19 ans, mais un seul choix : s'il abandonne en cours de route, il n'a plus droit à un prêt public, rien n'ayant été prévu pour la formation des adultes, et les transferts sont difficiles entre établissements libres de l'organisation de leurs cursus. Ce choix est restreint au premier cycle universitaire, mais il est élargi aux nouveaux fournisseurs. Il est bien protégé des aléas du marché du travail et de l'existence : à la limite, s'il ne dépasse jamais le seuil de revenu qui déclenche les remboursements, ses études auront été gratuites. Mais les étudiants ne sont pas égaux devant la charge de la dette ; ceux qui auront dû emprunter aussi pour leurs frais d'entretien en vue de se préparer à des métiers où les salaires sont faiblement supérieurs au seuil sont lourdement affectés⁵².
- La signature par l'étudiant du document qui l'informe que les conditions de remboursement de sa dette seront celles du moment du remboursement est un chèque en blanc. Cette décision a été prise sans passer par le Parlement, où elle aurait rencontré une forte opposition à des prêts aux conditions non sécurisées. Lors du lancement du nouveau système, le Gouvernement avait promis de maintenir les conditions initiales. L'année suivante, il avait déjà gelé pour plusieurs années le seuil de revenu, qui aurait dû augmenter avec l'inflation. L'inquiétude des syndicats étudiants porte en particulier sur l'éventualité des ventes au secteur privé du portefeuille de la dette, sachant que ces ventes peuvent être effectuées sans information ni consentement des débiteurs, et que les conditions arbitraires imposées aux emprunteurs l'ont été entre autres pour permettre ces ventes à un meilleur prix. Le Gouvernement avait également promis que la dette étudiante serait écartée des conditions d'autres emprunts futurs. La *Financial Conduct Authority* a décidé, en avril 2017, qu'il n'en serait plus ainsi⁵³. Acheter un logement et s'installer après la fin des études seront compromis.
- Lorsqu'il entrera dans la vie active, l'étudiant devra non seulement rembourser sa propre dette dans les conditions de l'ICL, mais aussi contribuer par la fiscalité générale au financement de la dette étudiante non remboursée.

51. *Time Higher Education*, 2 février 2017, <https://www.timeshighereducation.com/news/market-movements-could-change-nature-english-universities?utm_source=the_editorial_newsletter&utm_medium=email&utm_content=other_stories&utm_campaign=the_editorial_newsletter>.

52. D'où la baisse brutale des inscriptions dans les formations d'infirmières, problème que la Chambre des communes a refusé de traiter lors du débat sur HERA 2017 malgré les amendements proposés par les Lords.

53. <<http://www.thisismoney.co.uk/money/mortgageshome/article-2646007/Student-loan-debt-IS-considered-applying-mortgage.html>>.

Les étudiants anglais ont perdu leurs droits de citoyens usagers d'un service public gratuit fourni dans le cadre d'un contrat social intergénérationnel. Ils sont désormais beaucoup plus nombreux à bénéficier à 18 ans⁵⁴ d'un système qui leur permet de poursuivre leurs études à l'université en tant que consommateurs individuels, clients libres de leur choix initial d'un fournisseur, en contrepartie de la servitude d'une dette indéterminée.

II.3. La capture de l'université et l'éviction de l'intérêt général

L'intérêt général était représenté dans le service public de l'enseignement supérieur par le statut charitable des universités et par leur financement public direct sous contrôle parlementaire. Les principales décisions financières intervenues depuis, le plus souvent à l'abri du débat public, ne se sont guère fondées sur une vision exprimée de l'intérêt général ni n'ont pris en compte leurs effets sociaux collatéraux. Parmi ces derniers on note, pendant l'« *omnishamble* » et sous le radar du public et de ses représentants, un mouvement de capture des universités par la logique du profit.

La dépossession des universités par leurs propres directions

Début 2017 ont été publiés dans les journaux les résultats d'une enquête menée en octobre 2016 par le syndicat des enseignants du supérieur (UCU) auprès des VC de 160 universités. Leur rémunération annuelle moyenne, passée de £92 000 en 1995 à £254 000 en 2010, était en 2015 de £275 000. Aucun d'entre eux ne gagnait moins que le Premier ministre (£149 000), et onze émargeaient à plus de £400 000⁵⁵. Le mieux payé (£451 000 sans compter de nombreux avantages en nature), *vice-chancellor* d'une université moyenne, était entouré pour la diriger par 67 cadres supérieurs gagnant plus de £100 000⁵⁶. Ministres et députés ont crié au scandale du cartel des VC, mais rappelé qu'ils n'ont aucun pouvoir sur les universités indépendantes qui fixent leurs rémunérations. Ce faisant était toutefois occultée la partie immergée constituée par les différents mécanismes d'extraction des profits de leurs universités par ces mêmes VC, imaginés à partir du moment où le principal marché ouvert aux universités devient celui, budgétaire, des étudiants.

En 2009, des VC demandent à Eversheds, cabinet international d'avocats, de leur trouver des modèles permettant d'extraire des profits de leurs universités *non-profit* sans passer par la législation⁵⁷. Deux exemples parmi d'autres⁵⁸ :

54. En revanche, le nombre des adultes inscrits à temps partiel a chuté de 56 % entre 2010 et 2016, <<https://www.theguardian.com/higher-education-network/2017/nov/01/2vcs-on-how-do-we-stop-part-time-numbers-dropping-further>>.

55. <<https://www.theguardian.com/education/2017/feb/23/university-vice-chancellors-average-pay-now-exceeds-275000>>.

56. Le salaire annuel moyen à Londres d'un maître de conférences (*lecturer*) est de £42 000.

57. EVERSHEDES, *Developing Future University Structures: New Funding and Legal Models*, Londres : Universities UK, 2009.

58. Andrew MCGETTIGAN, *The Great University Gamble. Money, Markets and the Future of Higher Education*, *op. cit.* ; Susan WRIGHT, « The Imaginators of English University Reform », *op. cit.*

- L'université conserve ses *degree awarding powers*, sa gouvernance et son statut charitable. Elle cède l'ensemble de ses actifs et passifs à une nouvelle société commerciale de service où le VC et son équipe ont des intérêts, conjointement avec des financeurs externes. La société de service perçoit les frais d'inscription sans TVA. Elle peut reverser une partie de ses profits comme don détaxé à l'université. La société commerciale peut également entrer en bourse et proposer ses services à d'autres universités qu'elle capture de la même manière.
- Les activités de l'université (y compris gouvernance et administration, recherche, recrutement des enseignants et des étudiants, programmes, enseignement, évaluation et diplômes) sont démembrées et externalisées vers une ou plusieurs sociétés *for-profit*. L'université charitable devient une coquille vidée de sa substance.

La capture des universités par les firmes for-profit et le capital

Jusque récemment les capitaux investis dans l'industrie de l'enseignement étaient restés à la périphérie des universités européennes. D'une part, cette activité à forte intensité en personnel très qualifié est peu propice aux gains de productivité et insuffisamment rentable sans financement public. De l'autre, les universités sont protégées de la pénétration des capitaux par leurs statuts, public sur le Continent ou privé mais verrouillé par leurs chartes et leur statut charitable en Angleterre. Les stratégies des capitaux se sont donc déployées autour du « cœur de métier » qu'est l'université présente : dans l'acquisition d'établissements privés subventionnés non universitaires – en Angleterre le secteur de la formation professionnelle initiale et continue⁵⁹ – et surtout en sous-traitance, *joint-venture* ou partenariats public-privé, dans les services annexes du système universitaire (édition scientifique, assurance-qualité et accréditation, *rating* et palmarès, conception de programmes, *testing*, logiciels, enseignement en ligne, gestion des établissements, marketing, *branding*, conseil et expertise, filiales commerciales, campus à l'étranger, etc.).

La montée en puissance des nouvelles technologies prometteuses de forts gains de productivité, la hausse des frais d'inscription, la fin de la limitation des effectifs étudiants et l'ouverture aux étudiants des fournisseurs privés de prêts à hauteur de £6 000 attirent en Angleterre les firmes de l'*edubusiness* – en particulier celles qui ont connu des revers aux États-Unis à la suite de leurs pratiques frauduleuses – et les *private equities* (PE)⁶⁰ en quête de profits rapides. Pour les nouveaux fournisseurs, l'enseignement supérieur anglais est désormais, selon un consultant, d'autant plus une « île au trésor » que leur entrée a, on l'a vu, la bénédiction du Gouvernement. Deux obstacles s'opposent cependant à leur souhait d'y acquérir des universités

59. UNIVERSITY AND COLLEGE UNION (UCU), *Public Service or Portfolio Investment? How Private Equity Funds Are Taking Over Post-Secondary Education*, 2012.

60. Les *private equities* sont des fonds d'investissement constitués par les banques, fonds de pension, compagnies d'assurance, fonds souverains, etc. pour acheter des sociétés en tout ou en partie. Elles versent des dividendes à leurs investisseurs sur les profits de ces sociétés, puis cherchent à vendre ces dernières trois à sept ans plus tard à un prix supérieur. Elles chargent des commissions sur les transactions et distribuent les plus-values de la vente à leurs investisseurs.

traditionnelles ou d'en établir de nouvelles : le statut charitable de la plupart, et la question des DAP et du titre d'université.

Acheter une université sous statut de *charity* et titulaire d'une charte n'est pas aisé. Tout changement de statuts le permettant exigeait un ordre du *Privy Council* ou plus récemment du Parlement. L'interprétation de cette exigence comme « *a burden on parliamentary time and administrators* »⁶¹ a entraîné une modification de la loi sur les *charities*. L'*Education Act* de 2011 autorise alors les universités concernées à se transformer en *Charitable Company Limited by Guarantee* (CLG)⁶², société à responsabilité limitée autorisée à distribuer des profits et à émettre des parts pour attirer les investissements des PE nécessaires pour soutenir la concurrence et exploiter leurs DAP sur de nouveaux marchés à l'étranger. Le changement de statut a concrètement pour effet moins de permettre à l'université d'attirer des fonds que de faciliter la prise de possession par les PE d'universités (en particulier celles en difficulté financière) en éliminant les obstacles que sont DAP, chartes et réglementations pour la cession des actifs. Les stratégies des PE sont agressives : réduction des coûts pour dégager plus de profit dans un délai court, pratiques de type *leveraged buy-out* (LBO) où le PE emprunte pour l'acquisition et met la dette au passif de l'université, etc.

Une autre voie d'accès à la rente publique consiste, pour une firme *for-profit*, à tenter d'obtenir ses propres DAP. Ce qui a réussi en 2009 au groupe Apollo après son acquisition pour £300 millions d'un établissement privé (le *BPP College*) qui venait de les obtenir après examen par la QAA et malgré sa mauvaise réputation⁶³ ; et qui obtiendra en 2013 le statut d'université et deviendra la *BPP University*. Un contre-exemple est fourni par les tentatives de Pearson⁶⁴ qui, propriétaire d'Edexcel (qui gère les comités d'examen et l'attribution des qualifications académiques non diplômantes) a d'abord tenté d'obtenir ses DAP sans dispenser d'enseignement afin de pouvoir étendre ses fonctions à l'attribution des diplômes universitaires. Mais cela aurait nécessité un texte législatif. Il a alors tenté, en vain, d'acheter un *college* existant. Il a donc créé le *Pearson College*, fait valider ses diplômes par deux *colleges* de l'*University of London*, et obtenu après examen superficiel par la QAA le droit d'accéder aux prêts publics pour ses étudiants. Mais il n'a toujours pas obtenu le titre d'université. On voit dans ces différents exemples le développement de partenariats avec des universités existantes ; ces partenariats sont très obscurs, en particulier quant à la rétribution versée par les *alternative providers* aux universités qui valident leurs diplômes.

61. Cité dans Andrew McGETTIGAN, *The Great University Gamble. Money, Markets and the Future of Higher Education*, op. cit., p. 129.

62. En 2012, leur nombre était estimé entre 20 et 25 (UCU, *Public Service or Portfolio Investment? How Private Equity Funds Are Taking Over Post-Secondary Education*, op. cit.).

63. Andrew McGETTIGAN, *The Great University Gamble. Money, Markets and the Future of Higher Education*, op. cit., p. 100.

64. Pearson Education est une des « FTSE100 », soit une entreprise du CAC100 anglais ; elle détient un certain nombre d'organes de presse (tels que le *Financial Times* jusqu'en 2015, les *Échos* jusqu'en 2007, etc.), de bouquets de chaînes télévisuelles, de très nombreuses maisons d'éditions universitaires et scolaires à travers le monde, plusieurs firmes de *testing*, telles que la *National Computer Systems* (NCS) leader sur le marché américain de l'évaluation pédagogique et des systèmes de gestion scolaire, etc.

Vers le démantèlement de l'université ?

En 2013, l'*Institute for Public Policy Research* (IPPR), *think tank* proche du Gouvernement, a publié un document⁶⁵ dont le principal rédacteur, Michael Barber, alors conseiller en chef pour l'éducation chez Pearson, a été nommé récemment à la présidence de l'OFS, le nouvel office de régulation créé par la loi HERA 2017.

L'essentiel du message est le suivant : l'université traditionnelle polyvalente, avec son éventail de diplômes et son programme modestement efficace de recherche, est dépassée. « Chacune de ses fonctions peut être assurée ailleurs et peut-être mieux »⁶⁶ : la recherche par les grandes firmes, les *think tanks*, les consultants (par exemple McKinsey), l'OCDE, etc. ; l'enseignement par les MOOCs, les start-up, les incubateurs, les employeurs etc. ; l'évaluation et les examens par les firmes de *testing* (Pearson) et les « badges de compétences » (Mozilla, Degreed.com, LinkedIn). L'université n'a plus que le monopole public de la collation des grades, à un moment où ses diplômes se dévaluent, où passer des années sur ses bancs est perçu comme un signe d'aversion pour le risque, et où le marché du travail réclame des employés immédiatement productifs et qui se comportent comme des entrepreneurs. Il faut donc supprimer ce monopole et ouvrir à la concurrence tous les fournisseurs de compétences, dont la qualité sera garantie par l'assurance-qualité interne et la réputation de la « marque » du fournisseur. Si les universités d'élite resteront ce qu'elles sont, les autres seront « dégroupées » (*unbundled*) en autant de fonctions externalisables. L'étudiant – consommateur-roi – devra pouvoir choisir ce qui lui convient sur un marché où la concurrence loyale sera assurée par l'égal accès aux fonds publics.

La « privatisation » des universités anglaises s'étant jusqu'ici largement déroulée à l'abri du débat politique, pourquoi donc, à ce stade, la nécessité d'une loi ? Essentiellement, semble-t-il, pour éliminer le dernier obstacle régalien (DAP et titre d'université) à l'entrée sur le marché et extérioriser du politique les fonctions sensibles de gérer la concurrence entre fournisseurs hétérogènes et réguler la tension entre la croissance de la demande de prêts et le gonflement de la dette de l'État.

III. L'*Office for Students* et la régulation du marché de l'enseignement supérieur

Le *Higher Education and Research Act 2017*, portant création de l'OFS, est un texte à la fois très technique et très vague⁶⁷, dont l'interprétation, en attendant les résultats de la consultation appelée le 19 octobre 2017⁶⁸, doit faire appel aux documents officiels⁶⁹

65. Michael BARBER, Katelyn DONNELLY et Saad RIZVI, *An Avalanche is Coming. Higher Education and the Revolution Ahead*, Londres : IPPR, 2013. Préface de Lawrence Summers (successivement professeur à Harvard, conseiller économique de Reagan, chef économiste de la Banque mondiale, secrétaire du Trésor américain et président de Harvard), <<http://www.ippr.org/publication/55/10432/an-avalanche-is-coming-higher-education-and-the-revolution-ahead>>.

66. *Ibid.*, p. 1.

67. Sur l'indétermination de ce texte, cf. son analyse lexicographique par Matt WILLIAMS, « To be Determined », *Oxford Magazine*, 5-12 mars 2017, p. 5.

68. Cf. notre introduction.

69. DEPARTMENT FOR BUSINESS, INNOVATION & SKILLS, *Fulfilling our Potential: Teaching Excellence, Social Mobility and Student Choice (Green Paper)*, novembre 2015 ; ID., *Success as a Knowledge Economy: Teaching Excellence, Social Mobility and Student Choice (White Paper)*, mai 2016.

et aux commentaires qui l'ont précédé, ainsi qu'aux délibérations du Parlement. Par ailleurs, le *Labour* ayant lors des élections du printemps 2017 fait campagne pour l'abolition des *fees* et la réintroduction des bourses d'entretien⁷⁰, les débats ont repris sur l'avenir de l'enseignement supérieur. Les commentaires qui suivent relèvent donc largement de la conjecture.

III.1. L'OFS et les étudiants

Comme son nom l'indique, l'OFS se veut au service des étudiants, mis au cœur du système de l'enseignement supérieur. À l'ouverture du débat à la Chambre des Lords, le 6 mars 2017, le premier amendement portait sur le nom de l'*Office for Students*. Tous les lords présents le récusent. Extraits du débat : « *If you consulted students themselves, they would say that it would be better called the "Office against Students", because student unions up and down the country have come out in rejection of it* » (Lord Lipsey) ; « *It seems to me that we have gone an awfully long way towards making universities part of the market, and I believe that we have to get back to the conviction that a good university is a community of scholars. Students are not clients, they are members of a university community* » (Lord Judd) ; « *This reminds me immediately of the two departments in the Government of Nineteen Eighty-Four: the Ministry of Truth and the Ministry of Peace. We do not want to start on that path* » (Lord Elton) ; « *The Minister also said in Committee that it was the Government's intention, "to put the student interest at the heart of our regulatory approach to higher education" hence the name. [...] If that had been the case, why did the Bill not contain provision for at least one student on the board of the OFS? [...] In that context, the name "Office for Students" is not without some irony* » (Lord Watson of Invergourie)⁷¹.

On est toujours (octobre 2017) dans l'attente, maintenant annoncée, d'un représentant – non syndiqué – des étudiants. Mais l'intérêt de l'étudiant est en tout état de cause prédéfini par les documents antérieurs qui en font la prosopopée, et non négociable. C'est le « *value for money* », *i.e.* le rapport bénéfice/coût des études. Pour l'éclairer dans son choix, le *Teaching Excellence Framework (TEF)* a été créé en 2016 « *to provide clear information to students about where the best provision and outcomes can be found and drive up the standard of teaching across the sector*⁷² ».

Le bénéfice y est représenté, pour l'étudiant en tant que consommateur, par sa satisfaction en cours d'études mesurée par le *National Student Survey (NSS)*. Le NSS n'est pas une enquête raisonnée, mais un recensement des opinions des étudiants qui y répondent ; les syndicats d'étudiants ont d'ailleurs appelé à son boycott. Ses résultats sont faiblement discriminants, et ses effets collatéraux signalés :

70. Cela n'a pas été étranger au fort vote jeune (en particulier étudiant) pour ce parti à ces élections (la participation des 18-24 ans a grimpé à 72 %, avec des queues de plusieurs heures aux bureaux de vote dans les universités, contre environ 40 % lors des précédentes législatives, et le score du *Labour* est évalué à près de 70 % chez les 18-24 ans) et à l'engouement inattendu de la jeunesse pour Jeremy Corbyn.

71. <<https://hansard.parliament.uk/lords/2017-03-06/debates/1417811C-0D3C-4193-AB3E-C14687EB6D64/HigherEducationAndResearchBill>>.

72. DEPARTMENT FOR BUSINESS, INNOVATION & SKILLS, *Fulfilling our Potential: Teaching Excellence, Social Mobility and Student Choice*, *op. cit.*

inflation des notes, investissement disproportionné dans les aspects matériels du confort étudiant, etc. Pour l'étudiant en tant qu'investisseur, le bénéfice est mesuré par son employabilité et son surcroît de revenus, mesurés par le taux d'emploi et les revenus des étudiants six mois après leur sortie, indicateurs faiblement prédictifs du rendement, au demeurant imprévisible sur trente ans, de l'investissement des étudiants. Notons que, aussi bien la satisfaction immédiate que les revenus futurs dépendent de facteurs multiples sans rapport avec la qualité intrinsèque de l'enseignement, dont on peut douter qu'elle soit mesurable.

Supposant l'étudiant ainsi parfaitement informé (une des conditions de la concurrence), l'OFS « *will put competition and choice at the heart of sector regulation* »⁷³. Reste à construire et réguler le marché.

III.2. La construction du marché

La loi désigne sobrement l'OFS comme « *a body corporate* », soit une « personne morale ». C'est apparemment une agence indépendante non gouvernementale de régulation, qui absorbe le HEFCE et l'OFA (*Office for fair access*). Elle pourra créer d'autres agences⁷⁴. Elle sera entièrement autofinancée par les cotisations des fournisseurs qu'elle finance et contrôle⁷⁵. Son domaine se limite actuellement aux seuls services d'enseignement universitaires ouvrant à des prêts ICL⁷⁶. Mais l'indétermination du texte laisse à penser que le ministre pourrait l'étendre.

Les membres du Conseil de l'OFS actuellement (octobre 2017) nommés par le ministre après avis d'un comité de sélection sont : président, Michael Barber (ancien partenaire chez McKinsey, puis conseiller en *deliverology* de Tony Blair, et conseiller en chef de Pearson pour l'éducation lorsqu'il rédigeait « *An avalanche is coming* », cf. *supra*) ; directrice générale, Nicola Dandridge (avocate, présidente sortante de UUK qui regroupe tous les VC). Le reste des membres (au moins sept et au plus douze) sont pour l'instant six, tous membres de l'HEFCE : Martin Coleman (avocat en droit de la concurrence), Gurpreet Dehal (qui a été *Risk Manager* et *Chief Operating Officer* dans plusieurs grandes banques d'investissement), Kate Lander (expert-comptable spécialisée en gestion des capitaux et fiscalité et directrice chez Fitch Learning, un des *alternative providers*), Carl Lygo (VC fondateur de la *BPP University*, cf. *supra*), David Palfreyman (directeur de l'*Oxford Centre for Higher Education Policy Studies*), Steve West (professeur en podologie et ex VC puis président de l'*University of the West of England*). Rien n'est prévu pour la représentation des universitaires enseignants.

Quels sont ses pouvoirs ?

- (1) L'OFS établit le Registre des fournisseurs dont les étudiants peuvent bénéficier des prêts publics ICL. Sous la supervision (*guidance*) du ministre, il fixe

73. Id., *Success as a Knowledge Economy: Teaching Excellence, Social Mobility and Student Choice*, p. 6.

74. En cours de consultation : une agence pour la qualité qui remplacerait la QAA, et une agence statistique qui remplacerait la *Higher Education Statistics Agency* (HESA).

75. Argument avancé par le BIS : cela permettra une économie budgétaire de £16-33 millions (DEPARTMENT FOR BUSINESS, INNOVATION & SKILLS, *Case for Creation of the OFS (Green Paper)*, juin 2016).

76. Soit aux études universitaires *undergraduate*, auxquelles se sont ajoutées à la rentrée 2016 les études de 2° et 3° cycles admis aux prêts pour un montant maximum de £10 000.

les conditions d'inscription au Registre des nouveaux fournisseurs et de leur parcours vers les DAP. Les enjeux sont de taille. Laissera-t-on entrer, comme des travaux préliminaires à la loi le laissaient entendre, des fournisseurs *low-cost* en ligne sans corps enseignant, des start-up sans expérience validée ? L'accès aux DAP sera-t-il raccourci et peu exigeant de manière à favoriser les *private equities*, ou des établissements dont le principal intérêt n'est pas l'enseignement mais l'exploitation de la rente des DAP et le franchisage ? Comment sera assurée la continuité du service pour les étudiants dans le cas de fermeture de leur établissement, etc. ?

- (2) L'OFS hérite du pouvoir régalién de conférer les DAP (y compris ceux de recherche) et le titre d'université aux nouveaux fournisseurs. Il peut symétriquement les retirer à toute université, même celles titulaires d'une charte perpétuelle. L'importance de ce pouvoir de vie et de mort sur les universités dans la création de l'OFS se manifeste dans le fait que c'est la seule décision qu'il peut prendre « *as if the order had been made by a Minister of the Crown* » [article 45/(10) HERA 2017] alors même que l'OFS n'est pas, comme un ministre, responsable devant le Parlement.

Si l'OFS détermine les critères de ses décisions sans réel contrôle politique, comme c'est le cas dans la plupart des agences de régulation des secteurs privatisés, celle-ci, du fait de sa composition et de son financement par les fournisseurs qu'elle enregistre, peut faire penser à ces firmes transnationales de l'éducation qui ont refusé d'adhérer à l'*European Network of Quality Assurance* (ENQA, créé en 2000 pour assurer la qualité des agences d'accréditation), préférant s'autoréguler dans leurs propres agences. Une différence majeure cependant : l'étendue du pouvoir de l'OFS sur l'ensemble de l'enseignement supérieur.

III.3. La régulation du marché

Le problème central est que ce n'est pas, et ne peut pas être actuellement, un marché concurrentiel, comme l'admet David Willetts dans son audition par la Chambre des Lords le 6 mars 2017 : « *Once you have a graduate repayment scheme of the sort we have, you do not have price competition, but one of the other things we were able to do was to remove number controls. We have a highly competitive situation, but it is indeed not competition on price*⁷⁷. » Cette compétition, limitée donc à la qualité, porte sur le partage du marché des étudiants. Comment réguler un marché hors prix ?

Une possibilité est de faire dépendre l'évolution du « prix » apparent du service (le niveau des frais d'inscription) de la qualité de l'enseignement. C'est ce qui a été fait en 2016 avec l'établissement d'un lien entre cette qualité (mesurée par le TEF) et le niveau d'augmentation autorisé des frais d'inscription. Selon les résultats au TEF, les établissements sont classés en « bronze », « argent » et « or », catégories qui donnent, ou pas, accès à des niveaux croissants de frais d'inscription au-delà des

77. <<https://hansard.parliament.uk/lords/2017-03-06/debates/1417811C-0D3C-4193-AB3E-C14687EB6D64/HigherEducationAndResearchBill>>.

£9 000⁷⁸. Mais alors c'est le prix apparent qui fait fonction d'indicateur de qualité, les deux étant déterminés par le même organisme. Dans cette relation circulaire, il n'est plus question de concurrence sur un marché mais de prise de contrôle centralisée du secteur. L'OFS sera en charge de la réalisation du TEF à partir de 2018, ce qui lui donne à la fois les fonctions d'accréditation (DAP et titre d'université), de classement des fournisseurs en fonction de leur qualité et de fixation des niveaux de prix correspondants. De surcroît, en tant que financeur, il ne s'agit pas seulement pour l'OFS de réguler les revenus relatifs des établissements, mais de contrôler le montant total des prêts aux étudiants, *i.e.* celui de la dette publique et des dépenses du ministère (*RAB charge*) dans un contexte de non-limitation des effectifs et d'ouverture aux nouveaux fournisseurs. Un tel cumul de fonctions ne s'est jamais vu dans une agence de régulation.

Ce qui rendrait compte d'une autre possibilité, qui semble se dessiner, celle que l'OFS use largement du droit que lui accorde la loi d'exiger des établissements (enregistrés ou pas) toutes les informations qu'il juge nécessaires [articles 8/(1)(c) et 62/(1) HERA 2017], y compris celui d'y perquisitionner. Ce qui permettrait à l'OFS d'accumuler un stock de données assez fines pour, par exemple, établir par université le coût réel de chaque enseignement, calculer par filière, origine sociale etc. des étudiants leur capacité de remboursement, désenregistrer certains enseignements, moduler les frais d'inscription, renvoyer certains étudiants aux prêts privés, etc. Ce qui signifierait un renforcement sans précédent du contrôle centralisé du secteur par un organisme autorégulé composé de représentants d'intérêts majoritairement financiers, et la perte potentielle de ce qu'il reste d'autonomie aux universités, d'autant que la menace de désenregistrement est efficace même si elle n'est pas mise à exécution. Il ne serait plus question de régulation d'un marché, mais de sous-traitance par le politique du contrôle total d'un secteur.

Conclusion

La loi HERA 2017 est-elle l'acte de décès du service public d'enseignement supérieur anglais ?

La réponse est positive dans la mesure où la loi parachève la dépossession des droits d'usage sur la tenure universitaire. Elle abolit cette tenure au profit d'accréditations précaires, les universités soumises au contrôle et à l'inquisition de l'OFS ne sont plus indépendantes, et l'insécurité de leurs ressources est aggravée par l'arrivée des nouveaux fournisseurs *for-profit* sur un marché étudiant qui se sature. L'insécurité des étudiants s'accroît avec le risque de fermeture de leurs fournisseurs. La participation de la société à l'élaboration et au contrôle de son enseignement supérieur disparaît. Cette destruction progressive du service public de l'enseignement supérieur s'est réalisée, rappelons-le, sur financement public (les prêts ICL) et avec des prédatations des ressources publiques à de multiples niveaux.

78. Cette relation entre TEF et montant des frais, qui établit un classement de l'enseignement comparable à celui de la recherche à la suite de la RAE, rencontre une forte opposition en Angleterre (d'autant que plusieurs universités du *Russel Group*, telles que la *London School of Economics and Political Science*, n'ont obtenu que la médaille bronze). Elle sera probablement un des enjeux des débats à venir.

Loin de pacifier un secteur en crise, l'OFS semble marquer le début d'une zone de forte turbulence et de recomposition drastique du paysage de l'enseignement supérieur anglais. Menacées par l'arrivée des nouveaux fournisseurs, même des universités existantes se lancent dans l'élaboration de diplômes *low cost* : l'Université de Coventry est en train de créer le *Coventry University College* qui propose, dans les locaux de l'université, des formations à £4 800 l'année, consistant en une majorité de cours en ligne et accompagnées d'une restriction des droits de ces étudiants (pas d'accès aux équipements sportifs, accès aux bibliothèques mais sans le droit d'emprunter...). On ne peut donc pas exclure l'apparition d'une concurrence sur les prix, mais pas à qualité constante. Si elle se développe et s'accompagne de pratiques de dumping par des firmes adossées à des groupes financiers, on pourrait assister à la disparition d'universités moyennes, importantes localement, au profit d'une polarisation entre universités d'élite et fournisseurs *low cost*.

Reste l'éventualité d'un retour, sinon au service public antérieur, du moins à une reprise en main par le politique d'une vision à long terme viable. C'est l'objet des débats qui ont repris depuis les dernières élections. La loi HERA 2017 pourrait alors marquer le début d'un nouveau tournant dans l'histoire de l'enseignement supérieur anglais.

■ Les auteures

Annie Vinokur est professeur émérite de sciences économiques à l'Université Paris Nanterre, associée au laboratoire EconomiX. Son domaine de recherche porte sur les rapports entre l'accumulation du capital et la reproduction de la force de travail, et ses principaux travaux sur la transformation des systèmes éducatifs. Quelques publications liées au thème de l'article :

— « La gouvernance des universités par la qualité », *Recherche et pratiques pédagogiques en langues de spécialité* [en ligne], 36 (1), 2017 ;

— « La normalisation de l'université », in Benoit FRYDMAN et Arnaud VAN WAEYENBERGE (dir.), *Gouverner par les standards et les indicateurs – de Hume aux rankings*, Bruxelles : Bruylant, 2014 ;

— « *Study Now, Pay Later*. Endettement étudiant et restructuration de l'enseignement supérieur », in Annie VINOKUR (dir.), *Pouvoirs et financement en éducation. Qui paye décide ?*, Paris : L'Harmattan, coll. « Éducatifs et sociétés », 2007.

Corine Eyraud est maître de conférences en sociologie à l'université d'Aix-Marseille, chercheur au LEST et chercheur associé à la Maison française d'Oxford. Ses travaux croisent les champs de la sociologie économique, de la sociologie de la quantification, de la sociologie de l'État et de l'enseignement supérieur. Quelques publications récentes ou à venir :

— « Archaeology of a Quantification Device for French Universities. Quantification, Policies and Politics », in Andrea MENNICKEN et Robert SALAIS (eds.), *Power through Numbers. Quantification and Democracy*, Oxford : Oxford University Press, 2018 (à paraître) ;

— « La normalisation comptable entre public et privé. Privatisation du pouvoir normatif et dédifférenciation du secteur public », in Pierre MUSSO (dir.), *L'État contre l'entreprise ?*, Paris : Manucius, 2017 ;

— *Le capitalisme au cœur de l'État. Comptabilité privée et action publique*, Bellecombe en Bauges : Éditions du Croquant, coll. « Dynamiques Socio-économiques », 2013.

Éditorial

Dossier

Recompositions territoriales

coordonné par Hugues Dumont, Mathias El Berhoumi, Emmanuel Négrier, Vincent Simoulin

Hugues Dumont, Mathias El Berhoumi,
Emmanuel Négrier, Vincent Simoulin

*Les recompositions territoriales : aux carrefours de l'Union européenne, des États-nations et des régions.
Présentation du dossier*

Hugues Dumont, Mathias El Berhoumi

Les formes juridiques fédératives d'association et de dissociation dans et entre les États

Denis Duez, Damien Simonneau

Repenser la notion de frontière aujourd'hui. Du droit à la sociologie

Michael Keating

Brexit and the Territorial Constitution of the United Kingdom

Tudi Kernalegenn, Romain Pasquier

Les régions contre l'État ? Capacité politique et fragmentation territoriale en Europe

Emmanuel Négrier, Vincent Simoulin

Fusionner des politiques régionales. La recomposition des régions françaises au prisme de l'Occitanie

Question en débat

Actualité de l'université anglaise

Annie Vinokur, Corine Eyraud

Le « Higher Education and Research Act 2017 » : acte de décès du service public de l'enseignement supérieur en Angleterre ?

Études

Alberto Lucarelli

Biens communs. Contribution à une théorie juridique

Gregory Bligh

Crise du standard de l'« homme ordinaire » en common law britannique d'après-guerre. Le débat Hart-Deolin et le multiculturalisme naissant

Benjamin Morel

Ce que conte le compte rendu : l'institution d'un ordre parlementaire idéalisé

À propos

Jacky Fayolle

À propos de la gouvernance par les nombres, pour une articulation de la raison juridique et de la raison statistique

Federico Tarragoni

La sociologie a-t-elle définitivement tué la philosophie ?

Pierre Guibentif

À quoi servons-nous, nous autres juristes, citoyens d'une société complexe ?

Chronique bibliographique

Prix : 60 €

ISBN 978-2-275-02911-5



9 782275 029115

RESEAU EUROPEEN
DE COMMUNICATION
ENTRE REVUES D'ETUDES
SUR LE JURIDIQUE



HERMES