

Study Now, Pay Later. Endettement étudiant et restructuration de l'enseignement supérieur

Annie Vinokur

► **To cite this version:**

Annie Vinokur. Study Now, Pay Later. Endettement étudiant et restructuration de l'enseignement supérieur. Annie Vinokur. Pouvoirs et financement en éducation. Qui paye décide?, L'Harmattan, pp.209-234, 2007, Educations et sociétés. halshs-00711846

HAL Id: halshs-00711846

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00711846>

Submitted on 25 Jun 2012

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

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

Annie Vinokur, "Study Now, Pay Later. Endettement étudiant et restructuration de l'enseignement supérieur", p. 209-234, in Annie Vinokur (ed), *Pouvoirs et financement en éducation. Qui paye décide ?*, Paris, L'Harmattan, coll. "Educations et sociétés", 2007, 322 p.

* * *

Résumé :

Progresse rapidement dans le monde le modèle de financement des études supérieures qui combine le « partage des coûts » et l'endettement des étudiants. Ce texte montre que : (i) adoptés à l'exclusion l'un de l'autre, la hausse des droits d'inscription et le financement des études par l'emprunt sont – sous certaines conditions – compatibles avec le maintien des systèmes d'enseignement supérieur publics; (ii) ensemble, ils constituent un moyen de décomposer ces systèmes et – combinés avec les principes du New Public Management – de construire les marchés des services de l'enseignement supérieur; (iii) là où ils ont été conjointement mis en œuvre, l'observation des logiques des acteurs sur les marchés de l'enseignement, des services financiers et du travail laisse à penser que les résultats s'avèrent contraires aux objectifs affichés d'efficacité et d'équité.

Abstract :

The « student finance » model, which combines higher fees (cost-sharing) and student loans, dominates by now the reforms of higher education finance around the world. This paper endeavours to show that : (i) cost-sharing without student borrowing, and student borrowing without cost-sharing are – on certain conditions – compatible with the preservation of public higher education systems ; (ii) implemented together, they tend to break up those public systems and – with the assistance of the New Public Management – to build the markets for higher education services ; (iii) in the countries which have adopted the full model, the available empirical evidence does not seem to support its claim to greater efficiency and justice.

Chapitre 10

Study Now, Pay Later

Endettement étudiant et restructuration de l'enseignement supérieur

Annie VINOKUR ¹

Le développement actuel de systèmes de prêts aux étudiants se présente dans la littérature comme le corollaire de la hausse des frais d'inscription dans les établissements d'enseignement supérieur, hausse que l'on désigne couramment sous le terme de "cost-sharing" (partage des coûts). Ensemble ils composent une doctrine soutenue depuis deux décennies par les organisations internationales (OCDE, Banque Mondiale, UNESCO, Union européenne...) et dont l'application se répand rapidement dans le monde. L'OCDE la résume ainsi:

"En procédant simultanément à un relèvement des droits de scolarité et à un élargissement des dispositifs de prêts aux étudiants, on pourrait contribuer à la réalisation des objectifs d'équité sans compromettre

¹ Professeur émérite d'économie, Université Paris X – Nanterre, projet FOREDUC "Le devenir des systèmes éducatifs : dynamique contemporaine des structures de décision et recomposition des espaces éducatifs" (<http://netx.u-paris10.fr/foreduc/>). vinokur@u-paris10.fr

l'efficacité [...]. Un plus large accès aux prêts aux étudiants, même sans élément de subvention, pourrait être particulièrement important pour les jeunes issus de milieux défavorisés"².

Cette doctrine repose sur les arguments suivants:

1. Ceux qui doivent supporter le coût de l'éducation sont "*les contribuables, les parents, les étudiants et les philanthropes*" (Johnstone 2005, p. 1). Certes, "*on peut également envisager que le monde des affaires puisse contribuer au financement de l'enseignement supérieur. Mais cette contribution, comme tout autre coût de production, serait répercutée sur le prix des produits et donc payée par les consommateurs, qui sont également les contribuables*" (*ibid.*, note 1).
2. L'accroissement de la demande sociale d'enseignement supérieur ("*le passage de systèmes d'enseignement supérieur très sélectifs à des systèmes d'enseignement supérieur de masse*". Woodhall 1990, p. 9) entre en concurrence avec d'autres priorités collectives dans l'allocation de ressources budgétaires rares. Par conséquent "*les gouvernements s'efforcent d'accroître la participation à l'enseignement supérieur sans imposer une charge excessive aux contribuables*" (*ibid.*).
3. Le financement public de l'enseignement supérieur est socialement inéquitable: dans la mesure où ce sont les jeunes de milieux aisés qui profitent le plus de ce niveau d'enseignement, il peut s'analyser comme un transfert pervers des contribuables les moins fortunés vers ceux qui seraient les plus aptes à financer eux-mêmes leurs études.
4. Etant donné le rendement pécuniaire privé des études supérieures, cet investissement peut (doit) être financé, pour les étudiants qui ne disposent pas de ressources familiales suffisantes, par le recours à un système de prêts, plus équitable que les bourses et les allocations et moins coûteux pour les contribuables: "*il est donc juste que l'aide financière offerte aux étudiants prenne la forme de prêts garantis par l'Etat plutôt que de bourses*" (The World Bank 1994, p. 41).

Il s'agit donc (i) dans l'espace, de modifier la part relative du contribuable et de l'étudiant dans le financement des études supérieures, (ii) dans le temps, de reporter la charge accrue de l'étudiant au moment où il retirera les bénéfices de son instruction.

L'essentiel des débats sur le sujet porte actuellement sur les mérites respectifs, en termes d'efficacité et d'équité, des différents systèmes possibles de prêts aux étudiants: étatiques ou commerciaux, garantis et subventionnés ou pas, à remboursement fixe (*mortgage type*) ou indexés sur les revenus (*income contingent loans*), etc. La question que l'on se pose ici est différente: dans quelle mesure le *cost-sharing* et le développement des systèmes de prêts aux étudiants doivent-ils s'analyser comme une simple modification, *ceteris paribus*, des règles du partage des coûts dans l'espace et dans le temps ? dans quelle mesure comme un instrument de recomposition des structures de pilotage de l'enseignement supérieur et de la reproduction intergénérationnelle des capacités ? La thèse que l'on soutient ici est la suivante: (i) adoptés à l'exclusion l'un de l'autre, la hausse des droits d'inscription et le financement des études par l'emprunt sont – sous certaines conditions – compatibles avec les systèmes d'enseignement supérieur public centralisés; (ii) ensemble, ils constituent un moyen de décomposer ces systèmes et – combinés avec les principes du *New Public Management* – de construire les marchés des services de l'enseignement supérieur; (iii) l'observation des logiques des acteurs sur ces marchés laisse à penser que les résultats de ces réformes pourraient s'avérer contraires aux objectifs affichés.

Cost-sharing sans endettement : le statu quo décisionnel

La question du partage des coûts de l'éducation est fort ancienne; mais elle était jusque récemment posée dans l'autre sens: quelle part doit être à la charge de la collectivité ? Du point de vue de l'analyse économique, l'éducation est en effet un bien divisible "mixte". Une partie de ses bénéfices va directement à des agents individualisables, les étudiants eux-mêmes; l'autre (les externalités

² OCDE, note de l'Agence Education Formation (AEF) du 29/11/2001 (cf. <http://www.aef.info/>).

indivisibles) est diffuse dans l'économie et la société. On ne peut attendre de l'étudiant qu'il prenne en compte ces externalités lorsqu'il décide du montant des ressources qu'il affectera à la poursuite de ses études. On admet donc généralement (et chez les économistes depuis Adam Smith) qu'il est nécessaire, pour la prospérité et le bien-être de tous, que les autres agents et/ou la collectivité rajoutent des sommes aux ressources que les étudiants seraient prêts à (ou capables de) lui consacrer. Aussi bien, historiquement, les coûts de l'éducation – i.e. de la reproduction intergénérationnelle des capacités – ont-ils toujours été partagés.

Mais de quels coûts s'agit-il ? Pour calculer le taux de rendement privé des études supérieures, les économistes rapportent le surcroît de revenu attendu par les étudiants à leur manque à gagner pendant les études. Il s'agit donc d'un "coût d'opportunité" (le salaire auquel l'étudiant renonce lorsqu'il décide de poursuivre ses études), qui peut certes être un élément du calcul qui sous-tend la demande d'instruction, mais qui n'a pas d'autre existence. Ce qui doit être financé c'est la dépense, c'est-à-dire les frais d'entretien pendant les études et le coût du service d'enseignement lui-même. Les frais d'entretien posent deux problèmes. Le premier est qu'ils sont très variables et dépendants de l'offre d'instruction: nuls par exemple dans le cas d'un enseignement en ligne compatible avec une activité professionnelle, faibles si l'étudiant peut vivre dans sa famille en fréquentant un établissement voisin, très élevés si la poursuite des études rend nécessaire le séjour sur un campus ou dans une ville éloignée. D'où le caractère très sensible politiquement des droits d'inscription, seul débours commun obligatoire dans les systèmes publics centralisés. Le second porte sur le statut de ces frais: doivent-ils être principalement à la charge de la famille comme dans la majorité des pays, ou à celle de la société comme dans l'ex-URSS, ou encore à celle de l'étudiant lui-même dès sa majorité comme en Norvège (cf. infra) ? Dans tous les cas, historiquement, la collectivité est intervenue pour prendre en charge tout ou partie de la dépense³ chaque fois que des raisons d'efficacité économique ou de justice sociale ont rendu nécessaire de mobiliser dans l'enseignement supérieur des jeunes qui sinon auraient abandonné leur scolarité pour des raisons financières.

La question, récurrente, est donc celle des modalités de ce partage, selon que la nature du bien éducation est considérée comme plutôt privée ou publique. A titre de repère, le tableau ci-dessous résume les logiques des deux modèles polaires purs d'organisation et de financement de l'enseignement post-obligatoire.

La réalité des systèmes d'enseignement supérieur est évidemment entre les deux. Les pays qui avaient suivi le modèle préconisé en 1962 par l'OCDE (qui, rappelons-le, donnait à l'époque la France et l'URSS en exemple pour leur planification centralisée et leur financement public de l'instruction) combinent pour la plupart le modèle I pour les 5 premiers points avec le modèle II pour les points 6 et 7. Cependant un financement public partiel des dépenses d'entretien est assuré, pour les ménages de contribuables sous forme de réductions d'impôts au titre des enfants à charge, et pour les familles démunies de ressources sous forme de bourses et allocations. Ce sont ces pays que vise actuellement la doctrine du *cost-sharing* et du financement par l'emprunt, l'OCDE donnant désormais en exemple les pays anglo-saxons, historiquement plus proches du second modèle.

	I - Modèle socialisé pur	II - Modèle marchand pur
1	L'enseignement supérieur est un bien public	L'enseignement supérieur est un bien privé
2	Service non marchand gratuit ou quasi-gratuit	Service marchand à but lucratif ou non lucratif
3	Planification centralisée de l'offre de services éducatifs en fonction des besoins de main d'œuvre ou de la demande sociale anticipés	Libre marché des services d'enseignement
4	Sélection académique	Sélection académique et financière
5	Financement public du service d'enseignement	Financement privé du service d'enseignement
6	Salaire étudiant: le travail scolaire	Financement des dépenses d'entretien

³ voire le manque à gagner, s'il s'avère indispensable au ménage ou si son niveau relatif rend insuffisamment rentable la poursuite d'études.

	est rémunéré au même titre que le travail productif de même niveau	des étudiants par les familles ou recours à l'emprunt sur le marché des prêts commerciaux
7	Affectation administrée des sortants; répartition égalitaire des revenus, l'investissement éducatif ayant été intégralement financé par la collectivité	Libre marché du travail.

Tel qu'actuellement posé, le problème est de reporter, des contribuables vers les étudiants et leurs familles, une part importante du coût de production du service d'enseignement supérieur proprement dit. Est-ce possible sans modifier les structures des systèmes d'enseignement public centralisés ? La réponse est oui, sous une condition impérative: *que le partage soit fixé au niveau politique*. Comme pour les autres services publics divisibles (transports, santé, culture, sports etc..), rien ne s'oppose en effet à ce que soient revues les proportions du coût du service d'enseignement respectivement supportées par le contribuable et l'utilisateur, dès lors que les droits d'inscription sont fixés par un *barème* officiel. Il s'agit alors d'un "*tarif*", qui peut être modulé pour favoriser certains usagers sur critères de ressources ou sur tout autre critère et/ou assorti d'un système de bourses de manière à respecter les principes d'égalité d'accès et d'intérêt général du service public. Le recours au financement par l'emprunt n'est pas nécessaire.

Endettement sans *cost-sharing* : le financement par l'emprunt comme instrument de socialisation des coûts

Le cas de la Norvège (Levy 2004) montre comment, à condition qu'il ne soit pas associé au *cost-sharing*, un système de prêts aux étudiants peut permettre, dans une économie de marché, de se rapprocher du modèle I socialisé. En Norvège, le principe de l'accès gratuit aux établissements d'enseignement supérieur publics n'a jamais été remis en cause. Le financement sur prêts ne concerne donc que les coûts d'entretien pendant les études.

En 1947 avait été établi un système national d'aide aux étudiants, sous forme de subventions directes (bourses) et indirectes (prêts à taux d'intérêt réduit); ces derniers étaient attribués sur critères de ressources familiales, sans intérêts pendant les études et à taux fixe ensuite, les remboursements étant déduits du revenu avant impôts.

A partir des années 1960, le critère de ressources limite la participation à un moment où les besoins de main d'œuvre qualifiée et la demande sociale augmentent. Le plafond de ressources est progressivement relevé jusqu'en 1972, date à laquelle il est supprimé et où est prise la décision de considérer les jeunes comme financièrement indépendants à leur majorité.

Désormais l'accès aux prêts est ouvert à tous (y compris à ceux qui poursuivent leurs études à l'étranger) et les parents n'ont plus à assurer l'entretien de leurs enfants étudiants. Le capital de départ est fourni par l'Etat. La durée de remboursement est de 20 ans. Le taux d'intérêt, calculé sur la base de celui des emprunts d'Etat, est subventionné: (i) taux nul pendant les études (ce qui selon la durée des études réduit le taux effectif de 1,8 à 2,4%) et dans certains cas après la fin des études (maladie, chômage, maternité, etc.), (ii) effacement de la dette pour certaines études longues, certains métiers ou l'installation dans des régions peu demandées, etc.⁴.

Le système de prêts est très coûteux pour les finances publiques et on n'en attend pas qu'il s'autofinance. En 2001 le montant des nouveaux prêts accordés est couvert pour une moitié par le remboursement des prêts anciens, pour l'autre par un emprunt d'Etat auprès de la Banque centrale.

Ce système ne relève donc pas du *cost-sharing*, mais d'une politique publique de répartition des revenus. D'après un rapport officiel de 1999, "*le remboursement des prêts aux étudiants [...] doit faire partie intégrante de la politique de répartition des revenus de la société*" (Levy 2004, p. 43). Il existe en effet en Norvège "*une forte volonté politique de maintenir des différences de revenus aussi*

⁴ Récemment la part des subventions directes dans l'ensemble de l'aide a été relevée (à 40% du total) sous forme d'"incentive grants" pour accroître la participation en réduisant la "peur de la dette".

faibles que possible" (*ibid.*, p. 38). L'écart salarial en fonction des niveaux d'éducation est faible (le salaire moyen correspondant à 19-20 années de scolarité est supérieur de 50% seulement à celui de 12 années d'études) et la fiscalité est progressive. Le système de prêts n'est donc pas conçu pour avantager particulièrement les groupes les moins privilégiés, mais pour lisser les revenus viagers. Il ne s'agit pas d'une politique de redistribution *intra*-générationnelle entre riches et pauvres, mais *inter*-générationnelle visant une répartition plus égalitaire des revenus entre les générations. La fraction de la génération active qui a bénéficié des prêts assure par ses remboursements une partie du financement de l'éducation de la génération suivante; le reste, abondé par la fiscalité progressive qui pèse sur l'ensemble des revenus de la génération active, représente la couverture collective des frais de socialisation des jeunes, i.e. des externalités.

Cet exemple montre qu'un système de prêts aux étudiants peut, dans un contexte politique favorable, participer d'un partage des frais dont le but n'est pas de réduire la part du financement public mais d'assurer en longue période, et de manière transparente, un double objectif politique de répartition intergénérationnelle des moyens d'existence et de sécurisation de la reproduction des capacités.

Cost-sharing + endettement: le financement par l'emprunt comme instrument de transition vers le modèle marchand

L'exemple de Hong Kong (Yue Ping 2003), dont le système de prêts est le plus ancien et généralement considéré comme le meilleur d'Asie (Ziderman 2004), peut servir à illustrer le rôle du *cost-sharing* dans l'enchaînement de décisions qui, à partir d'un système proche de celui de la Norvège au lendemain de la guerre, conduit à l'inverse au rapprochement avec le modèle II du tableau 1.

Avant 1970, le gouvernement établit un *numerus clausus* pour l'enseignement supérieur public. Dans les limites d'une enveloppe financière globale, l'aide aux étudiants est accordée sur critères de ressources, sous forme de bourses allouées par le Département de l'Éducation et destinées à couvrir droits d'inscription (très faibles) et frais d'entretien.

A partir de 1970, et toujours sur critères de ressources familiales, l'aide se divise entre des bourses pour les frais d'inscription et des prêts sans intérêt (dont le montant est calculé en fonction du coût de la vie étudiante) destinés à couvrir les frais d'entretien⁵. Jusqu'au milieu des années 1980, l'enseignement supérieur de Hong-Kong n'absorbe que moins de 5% d'une classe d'âge dont 8 à 10% partent étudier à l'étranger. A partir de cette date s'exerce un double pression locale sur ce niveau d'études: d'une part celle de la demande sociale avec l'arrivée des générations issues d'un enseignement secondaire généralisé, de l'autre celle de l'économie avec le passage d'une spécialisation industrielle vers une spécialisation tertiaire. L'enseignement supérieur local ne peut fournir que le tiers des besoins du pays en personnel de ce niveau. Le gouvernement augmente donc rapidement le nombre de places dans les établissements publics et intègre les établissements privés existants dans son programme de financement. La limite de l'enveloppe globale d'aide aux étudiants est supprimée, et un plafond d'aide individuelle établi en fonction des ressources familiales; le prêt sans intérêt est remplacé par un prêt à 2,5%.

Dans les années 1990, le gouvernement décide d'élever les frais d'inscription à 18% du coût de l'enseignement supérieur, décision justifiée par des calculs montrant que le rendement privé des études supérieures est plus élevé que son rendement social (Yue Ping 2003, p. 29)⁶. Entre 1992/93 et 1995/96, les frais d'inscription augmentent de 130%. Le nombre des étudiants "nécessiteux" selon les critères établis précédemment s'accroît encore plus vite. L'effectif des étudiants bénéficiaires de prêts

⁵ Ce système est étendu sans condition de ressources à certaines catégories d'étudiants: ceux qui se destinent à l'enseignement puis ceux qui poursuivent leurs études au Royaume Uni (mesure supprimée en 1997 quand cette incitation devient inutile).

⁶ Nb: suivant la méthode élaborée par la Banque mondiale, le taux de rendement *privé* (pour l'étudiant) est calculé en rapportant au manque à gagner pendant les études le flux attendu de surcroît de revenu brut (avant impôts) correspondant au niveau d'étude considéré. Le taux de rendement *social* (pour toute la société, étudiant inclus) ne diffère du précédent que par l'ajout au manque à gagner du montant du financement public du service d'enseignement. Cette méthode suppose donc qu'il n'y a pas d'externalités (l'étudiant perçoit l'intégralité de son apport au produit total, i.e. la concurrence pure et parfaite règne sur tous les marchés) et le taux de rendement social est par construction toujours inférieur au taux de rendement privé (cf. Vinokur 1987). C'est sur cette fiction comptable que repose l'argument selon lequel, l'instruction étant toujours plus rentable pour l'étudiant que pour la société, c'est à lui d'en supporter les coûts.

passé de 8.000 en 1989 à 28.000 en 1994. Les 2/3 des recettes générées par l'augmentation des droits d'inscription sont absorbés par l'augmentation des prêts. En 1994 est introduit un programme supplémentaire de prêt à 4% destiné aux étudiants juste au-dessous de la limite supérieure de ressources admise pour solliciter un prêt à 2,5%.

En 1998 est instauré un système de prêt supplémentaire pour couvrir la hausse des droits d'inscription. Il est ouvert à tous les étudiants sans condition de ressources, à un taux calculé pour que le système s'autofinance à terme sans gain ni perte⁷. Ces prêts sont remboursables dans les 10 ans qui suivent la fin des études (il était prévu que l'équilibre serait atteint en 2011-2012).

Même avec un taux de défaut des débiteurs faible (1,17% en 2000-2001), l'ensemble des deux systèmes de prêts, financés sur fonds publics, présente un déficit permanent qui augmente rapidement: il passe de HK\$ 1 million en 1991 à 795 en 1999, le déficit cumulé atteignant HK\$ 4,4 milliards en 2000. Par ailleurs l'engagement total du gouvernement dans un système généralisé ("open-ended") est difficile à prévoir: (i) plus le taux d'intérêt est élevé, moins la demande est forte et plus élevé le risque de défaut, (ii) les ressources familiales fluctuent: dans la dernière période de récession, le gouvernement a ainsi été conduit à inciter les étudiants à aller chercher du travail en Chine continentale (ce qui rend par ailleurs plus difficile le recouvrement des dettes).

Le gouvernement invite donc les banques commerciales (qui accordaient déjà des prêts à certains groupes d'étudiants pour élargir leurs parts de marché dans le secteur très compétitif des cartes de crédit) à compléter le système de prêts. Pour les y inciter, les finances publiques doivent alors couvrir au moins les coûts d'administration et les risques de défaut des emprunteurs dépourvus de garanties collatérales. Finalement le secrétariat financier du ministère de l'Education a, dans son rapport budgétaire de 2002, indiqué qu'il agirait désormais moins comme prêteur que comme "*proactive market facilitator*". Dans l'impossibilité de contrôler la croissance des dépenses de l'Etat dans le financement des prêts, le gouvernement opte pour une intervention discrétionnaire sur le marché des capitaux privés.

On voit donc ici: (i) que le partage des coûts par augmentation des frais d'inscription peut n'entraîner qu'une faible économie pour les finances publiques si son corollaire est l'accroissement du coût budgétaire du crédit aux étudiants; (ii) que les systèmes de prêts ne peuvent s'autofinancer; (iii) que l'engagement financier de l'Etat dans les systèmes de prêts publics généralisés est imprévisible si l'objectif est de maintenir ou d'accroître la demande d'enseignement supérieur dans un contexte de hausse des frais d'inscription et du coût de la vie étudiante, de fluctuation des taux d'intérêt du marché de refinancement de la dette, et d'insécurité des revenus du travail; (iv) que l'aboutissement logique est le renvoi aux prêts bancaires, l'Etat pouvant dès lors modifier à tout moment son engagement sous la forme de subvention des prêts privés, mais aussi rendre moins visible pour les contribuables leur participation effective au financement de l'éducation qui n'apparaît plus que partiellement dans le budget du ministère de l'Education.

***Cost-sharing* + endettement + NPM : stratégies d'acteurs et dynamique de l'enseignement supérieur**

Dans la mesure où la fiscalité repose désormais massivement sur les revenus du travail, il devrait être indifférent aux milieux d'affaires que le financement de l'instruction vienne directement des étudiants ou transite par les caisses publiques. De surcroît il n'est pas prouvé qu'un système de prêts (nécessairement subventionné) soit moins coûteux pour les finances publiques qu'un système de bourses. Mais les nouveaux besoins qualitatifs en main d'œuvre des employeurs ne peuvent plus être satisfaits par une politique centralisée d'offre de services d'enseignement. Si ce sont les étudiants qui supportent les coûts et surtout s'endettent, leur demande d'instruction tiendra nécessairement mieux compte des conditions qui prévalent sur le marché du travail⁸, et créera les conditions d'une offre compétitive des services d'enseignement. Par ailleurs de nouveaux acteurs sont entrés dans le jeu: les capitaux qui pénètrent dans le secteur, jusque là essentiellement non-marchand, de l'enseignement

⁷ le taux d'intérêt est fixé à 2% au-dessous du taux des prêts commerciaux, plus 1,5% de prime de risque (soit 0,5% au-dessous du taux commercial), plus un versement annuel fixe pour les coûts d'administration.

⁸ Pour reprendre la formule d'un journaliste neo-zélandais: "*The millstone of student debt is forcing tertiary students to learn hard lessons about money*" (Haines 2003).

supérieur. Pour ces capitaux, l'enjeu est la construction de marchés des services éducatifs directs et indirects à but lucratif, parmi lesquels les services financiers de prêts aux étudiants.

Comme on vient de le voir dans le cas de Hong-Kong, c'est la décision d'augmenter significativement les frais d'inscription dans les établissements publics qui déclenche d'abord la généralisation à tous les étudiants de la possibilité d'accéder à un système de prêts publics, puis la transition de ce dernier vers un système de prêts privés, aidés ou non. La dynamique du système dépend ensuite de la nature économique de la participation financière des étudiants. Il est clair que, pour que l'endettement étudiant suscite des comportements adaptés aux nouveaux besoins des capitaux (employeurs et producteurs de services d'enseignement), cette participation doit prendre la forme d'un "*prix*" et non d'un tarif. Il suffit pour cela que les établissements, jouissant de l'autonomie budgétaire, soient libres d'en déterminer le montant, ce qui correspond aux principes du *New Public Management*.

Cette décision est essentielle, en ce que (i) elle met tous les établissements, juridiquement publics et privés, en concurrence, (ii) elle transforme radicalement les rapports entre les pouvoirs publics et les établissements: l'Etat abandonne ses fonctions aussi bien de décideur de l'allocation des ressources que de garant des règles du jeu, pour entrer dans le jeu comme client et financeur discrétionnaire de l'industrie de l'enseignement supérieur.

Les stratégies relatives au financement des études impliquent alors quatre catégories d'acteurs (l'Etat, les établissements d'enseignement supérieur, les fournisseurs privés de prêts et les étudiants) sur trois marchés (des services d'enseignement, des services financiers et du travail). Pour tenter de dégager les logiques décisionnelles à l'œuvre dans ce nouveau système de pilotage de l'enseignement supérieur, on empruntera les principales illustrations au cas des Etats-Unis, pays où l'expérimentation est la plus active et l'information la plus disponible.

Le marché des services d'enseignement

Dans le modèle théorique de l'investissement en capital humain, l'optimum social de la dépense d'éducation est atteint si – et seulement si – l'ordre suivant des décisions est respecté: (a) l'étudiant décide d'abord de son investissement en fonction du taux de rendement privé qu'il en attend, (b) les autres agents rajoutent à cette dépense des montants calculés sur la base des externalités qu'ils en attendent, et ce dans l'ordre décroissant de leur proximité avec l'étudiant (de la famille à la collectivité internationale). Cette procédure est évidemment inapplicable; si l'on s'en tient par exemple à deux agents, l'étudiant et l'Etat, c'est évidemment l'Etat qui annonce en premier sa contribution, et l'étudiant qui complète; le montant total sera nécessairement sous-optimal. En l'absence de décision politique de fixer *ex ante* le montant total de la dépense et sa répartition entre les agents, l'effet de substitution joue librement.

Lorsque la décision de fixer le montant des frais d'inscription est laissée aux établissements, il suffit à l'Etat de réduire ses engagements pour contraindre les établissements publics, soit (i) à réduire leurs dépenses, perdre leurs meilleurs enseignants au profit du privé et abaisser leur qualité, soit (ii) à chercher davantage de recettes extra-budgétaires, en premier lieu en élevant les droits d'inscription. La baisse continue des dotations budgétaires de l'enseignement supérieur aux Etats-Unis au cours des dernières années apparaît comme la cause principale de la hausse rapide des frais d'inscription dans les établissements publics (+ 40% au cours des seules cinq dernières années)⁹.

La concurrence devrait cependant, théoriquement, abaisser le coût total de production du service. Mais on constate à l'inverse qu'elle est ici facteur de hausse de ce coût. Publics ou privés, les établissements d'enseignement supérieur sont en effet en concurrence *imparfaite*, i.e la compétition porte sur la qualité et non sur le prix. L'affichage de droits d'inscription élevés sert même fréquemment d'indicateur de qualité pour les acheteurs¹⁰. Dans un secteur où la mesure de la qualité intrinsèque du service est particulièrement difficile à établir¹¹, la construction d'une image de qualité et sa traduction

⁹ D'après l'American Council of Education, la part du financement budgétaire dans les revenus des *colleges* publics est passée de 48% en 1980 à 35% en 2000 (Price 2003).

¹⁰ Ex: un collège de Pennsylvanie avait constaté qu'il perdait des candidats et cela, d'après une firme de consultants, parce que ses droits d'inscription étaient trop faibles. La hausse de 17,6% de ces droits l'année suivante lui a valu un accroissement de 35% de la demande: "*people don't want cheap*" (Glater & Finder 2006).

¹¹ cf. Vinokur [ed] 2005.

dans les classements des universités sont coûteuses: recrutement de "stars" sur le marché international des enseignants-chercheurs et des présidents d'universités, offre de services attractifs sur le campus, dépenses de prestige, de lobbying¹², de marketing et de publicité, etc. C'est ainsi que dans les dépenses des établissements publics d'enseignement supérieur aux USA, la part des frais d'administration est passée de 30% en 1976 à 50% en 2001; corrigée de l'inflation, la dépense d'instruction par élève a augmenté de 17% entre 1960 et 2001, celle d'administration de 54% (Garrett & Poole 2006). Dans cette compétition les ressources financières ne sont jamais, par définition, suffisantes.

Dans les stratégies de recherche de moyens financiers par les établissements, le recrutement des étudiants constitue un cas à part. Les étudiants sont des "clients", et à ce titre une source de financement de plus en plus importante pour leur équilibre budgétaire. Mais ils sont aussi des "facteurs de production" du service, et leur qualité est un élément déterminant du prestige de l'université. L'autonomie budgétaire permet aux établissements de pratiquer une politique de prix discriminants, par exemple en dispensant de droits et/ou en aidant financièrement des étudiants brillants de milieux modestes¹³. Des universités ont donc embauché des consultants en recrutement pour déterminer le bon ratio entre le nombre d'étudiants à prix cassés qu'elles peuvent s'offrir et le nombre d'étudiants à plein tarif à recruter pour cela. Pourtant, d'après le National Center for Education Statistics, en 1999-2000 51% des étudiants du quartile supérieur des revenus recevaient une aide directe des *colleges* privés (10% de plus que quatre ans auparavant) et 18% des *colleges* publics (5% de plus), cependant que le pourcentage d'étudiants de revenus moyens et bas restait constant à respectivement 63% dans le privé et 56% dans le public. Un rapport de la Lumina Foundation constate que les étudiants les plus pauvres, qui recevaient en 1995 des *colleges* privés 2% de plus d'aide que ceux issus de familles plus aisées (\$60.000 à \$ 80.000 par an), en reçoivent 29% de moins en moyenne en 1999, cependant que l'aide accordée aux étudiants de familles à revenu supérieur à \$100.000 a augmenté de 145% (Zernike 2003). L'explication est économique: l'aide "au mérite" prédomine dans la stratégie compétitive des établissements¹⁴. A noter que l'excellence étant également un enjeu macro-économique, les gouvernements sont aussi incités, dans leurs politiques d'aide financière aux étudiants, à privilégier le "mérite" sur le "besoin"¹⁵. Pour tenter de freiner le double processus de hausse des prix affichés (*sticker price*) et de réduction des prix réels accordés à des étudiants qui pourraient payer¹⁶, les responsables de *colleges* d'élite s'étaient réunis à la fin des années 1990 pour s'entendre sur des règles communes d'appréciation de la capacité financière des familles et de tarification qui permettraient de freiner l'inflation des droits d'inscription. Ils avaient été sanctionnés par le ministère de la Justice pour entente illicite.

Par conséquent l'équilibre financier des établissements en compétition repose, *in fine*, sur la possibilité pour les étudiants de familles à revenus moyens ou modestes d'obtenir des prêts.

Le marché des services financiers

¹² Les demandes de subvention des projets des universités américaines sont traditionnellement traitées par des instances scientifiques de sélection. Entre 1996 et 2003 cependant, le montant des commandes directes de l'Etat – sans examen par les pairs – a cru au rythme de 31% par an, d'où la croissance parallèle des dépenses de lobbying des universités, qui passe de US\$ 23 millions en 1998 à 62 en 2003. D'après le *Journal of Law and Economics*, le rendement de ces dépenses de lobbying est élevé: \$4,50 pour \$1 si un parlementaire local fait partie du comité d'attribution, \$1,56 pour \$1 dans le cas contraire (Krueger 2005).

¹³ C'est l'argument utilisé par le directeur de Sciences Po Paris en 2005 pour élever les droits d'inscription de ses étudiants issus de milieux aisés, afin de recruter et soutenir financièrement de bons étudiants de familles pauvres.

¹⁴ "Soient deux étudiants également qualifiés, l'un riche, l'autre pauvre; un collègue qui aspire à une meilleure place dans les classements offrira une aide au mérite au riche, parce qu'il sait que le pauvre se verra offrir de l'aide d'autres collèges plus prestigieux. Le pari est que le riche acceptera, ce qui améliorera les résultats du collègue et finalement son prestige" (Zernike 2003).

¹⁵ Aux Etats-Unis, le montant des bourses Pell sur critères de ressources a été réduit: en 2005 il ne dépassait pas 10% du coût d'une année au MIT (Glater 2006); lui a succédé un système de bourses auxquelles ne peuvent prétendre que les étudiants brillants, issus d'établissements secondaires dont le cursus est "rigoureux", qui s'engagent dans des filières scientifiques et y réussissent (Dillon 2006).

¹⁶ 37% des étudiants payaient le plein tarif en 1990, 19% en 2002. La même année la hausse des droits d'inscription a été plus qu'absorbée par les réductions accordées. Cette stratégie de dumping peut aller jusqu'à la faillite: un collège du Massachusetts où trois-quarts des étudiants payaient moitié prix a dû fermer lorsqu'il lui a manqué 31 étudiants à plein tarif pour équilibrer son budget (*ibid*).

Si un gouvernement réduit sa participation directe (dotations aux établissements et bourses) et ne contrôle pas les frais d'inscription, la seule solution pour éviter une baisse de la demande est d'inciter les ménages à prélever sur leur épargne, actuelle ou future. Au milieu des années 1990 le gouvernement américain a instauré des déductions fiscales sur l'épargne que les ménages consacraient au financement des études supérieures de leurs enfants (Plans 529), ce qui a créé un marché considérable, en particulier pour les fonds de pension. Mais pour les étudiants qui entrent actuellement à l'université, emprunter est la seule voie possible. Le gouvernement fédéral offre deux systèmes de prêts publics, l'un aidé, l'autre pas; les deux sont plafonnés en fonction des besoins de l'étudiant et de son niveau d'études, et peuvent faire l'objet de réduction ou d'annulation de la dette pour les étudiants qui acceptent certains emplois publics.

Deux modes de gestion des prêts aidés sont possibles. L'un est un système de prêts directs (le ministère de l'Education emprunte au Trésor au meilleur taux et prête directement aux étudiants via les établissements d'enseignement supérieur); il a été introduit aux Etats-Unis sous la présidence Clinton et s'est développé jusqu'à couvrir 33% des emprunts des étudiants en 1998. Dans l'autre, les intermédiaires financiers qui prêtent aux étudiants reçoivent de l'Etat subvention et garantie contre les défauts de paiement, activité suffisamment rentable¹⁷ pour que le secteur bancaire obtienne du gouvernement en 1993 le maintien des deux systèmes en parallèle. D'après un récent rapport du Government Accountability Office, l'extension d'un système de prêts directs gérés par les établissements coûterait à l'Etat fédéral le cinquième de ce que les prêts subventionnés lui ont coûté dans les dix dernières années; il permettrait d'économiser \$60 milliards dans la prochaine décennie et d'accroître de 50% le montant des bourses Pell (Kamenetz 2005). Par ailleurs, face à l'accroissement du coût des études, l'insuffisance des prêts aidés plafonnés ainsi que la baisse des taux d'intérêt ont ouvert un marché aux prêts commerciaux. Combinant les deux types de portefeuille, Sallie Mae (à l'origine établissement à but non lucratif chargé par le gouvernement d'assurer le marché secondaire des prêts aidés) s'est privatisé et annonçait en 2005 le 2^e taux de profit le plus élevé de Fortune 500. A noter que la ventilation entre prêts directs et prêts bancaires aidés revient largement aux établissements d'enseignement supérieur, et que dans ce choix ils sont confrontés à un dilemme: les prêts directs sont plus favorables à leurs étudiants, les prêts bancaires peuvent (ristourne des prêteurs) contribuer davantage à leurs recettes extra-budgétaires. Depuis 1998 la part des prêts directs a baissé: elle est en 2004 de 23% du total des prêts et est dépassée par la part de marché de Sallie Mae. En 2001 le Secrétaire Général du Trésor envisageait de lui vendre ainsi qu'aux autres prêteurs commerciaux le portefeuille de prêts directs. En décembre 2005 le Congrès a voté un budget réduisant l'aide publique aux étudiants de \$12,7 milliards.

Les prêts commerciaux non garantis par l'Etat ne représentent encore aux Etats-Unis qu'une part minoritaire du financement total sur emprunt¹⁸, mais en croissance rapide: \$5 milliards en 2001-02 contre 1,1 en 1995-96, soit un accroissement de 346%, cependant que les prêts publics n'ont augmenté que de 50%, de \$27,6 milliards à 41,3. Depuis 2001 ces prêts commerciaux ont crû au rythme de 27% par an; ils représentent en 2006 20% du total (Glater 2007). Le montant des prêts privés accordés chaque année est maintenant supérieur à celui des prêts publics. Il semble qu'ils soient surtout utilisés par les étudiants de familles à revenu moyen-supérieur pour accéder à des établissements plus prestigieux (Wegmann & alii 2003).

Le marché du travail

La théorie néoclassique nous dit que si les étudiants financent eux-mêmes leurs études et sont libres de leurs choix, on doit observer deux effets de la rationalité de leurs décisions. La première est qu'ils seront conduits à opter pour un type et une durée d'études tels que le rendement sur le marché du

¹⁷ surtout si le gouvernement fédéral a l'imprudence de garantir les prêts à un taux fixe élevé juste avant une période de baisse des taux du marché, et l'étourderie d'oublier de corriger à temps cette erreur. On estime qu'en 2003 l'écart entre le taux garanti de 9,5% et le taux payé par les étudiants (3,5%) a drainé environ \$1 milliard de recettes publiques au profit de ces organismes financiers (Winter 2004).

¹⁸ En 2002, l'aide financière aux étudiants américains s'élevait à \$105 milliards, dont 48 sous forme de bourses. A la même date, les étudiants engagés dans des programmes travail-études gagnaient \$1 milliard, et les réductions fiscales au titre de leurs enfants étudiants à charge représentaient \$5 milliards pour les familles. Le gouvernement fédéral fournissait environ 2/3 de l'aide totale, essentiellement sous forme de prêts; les prêts du secteur privé s'élevaient à environ \$7 milliards la même année (Price 2003).

travail de leur investissement en capital humain soit égal à la marge à celui des investissements alternatifs. S'il baisse au-dessous, l'étudiant arrête ses études; le marché est autorégulateur. La seconde est qu'ils choisiront l'établissement qui leur assure le meilleur rapport qualité/prix. Le fait que l'étudiant soit amené à emprunter pour financer ses études doit l'obliger à faire ce calcul sur la base des signaux de prix qui lui sont fournis par les marchés, respectivement du travail, de l'enseignement et du crédit. Le financement par l'emprunt serait une école de rationalité économique. Pour les employeurs, cela signifie que les étudiants chercheront à satisfaire les besoins de main d'œuvre signalés par l'évolution des salaires, et que leur demande d'instruction sur le marché des services d'enseignement en orientera plus efficacement l'offre que lorsque celle-ci est contrôlée par les pouvoirs publics.

Empiriquement, la question est de déterminer l'incidence du *cost-sharing* et du financement par l'emprunt sur le volume global de la demande d'enseignement supérieur, sa distribution et les choix de carrière. Le nouveau système étant encore, même aux Etats-Unis, en phase de montée en puissance, on ne dispose que d'indices très partiels.

La demande d'enseignement supérieur semble présenter jusqu'ici une faible élasticité-prix dans les pays où on a pu l'observer. La hausse du coût des études et de l'endettement ne semblent pas avoir eu d'effet sur cette demande qui continue à croître, ce qui conforte les politiques et les établissements dans leurs décisions d'augmenter les frais d'inscription¹⁹. Pour la théorie du capital humain, cette rigidité peut s'expliquer par le fait que les écarts de productivité (i.e. de gain moyen) entre les diplômés de différents niveaux d'études continuent à s'accroître: mécaniquement, plus l'inégalité des revenus s'accroît, plus le rendement privé de l'enseignement supérieur s'élève. Mais selon cette théorie la concurrence devrait tendre à égaliser les taux de rendement de tous les investissements. D'autres hypothèses peuvent rendre compte du phénomène en présence de taux de rendement même très faibles, en particulier la théorie de la compétition pour l'emploi (*job competition*). Le marché du travail n'est pas de concurrence pure et parfaite: pour décrocher les bons emplois rares, il faut présenter des "signaux" supérieurs à ceux des autres candidats. Plus l'étudiant est déjà endetté, plus il sera incité à ne pas abandonner la compétition avant d'avoir pu obtenir l'emploi qui lui permettra de rembourser. Dans tous les cas, le marché n'est pas autorégulateur, et il semble que le rationnement marchand de la demande d'instruction procède moins du prix que des revenus.

En revanche l'élasticité-revenu de la demande d'enseignement supérieur apparaît partout forte dans la tranche inférieure des revenus familiaux (Orfield 1992, Pennell & West 2005). La participation de ce groupe tendrait à décliner²⁰. Une première cause est, on l'a vu, la difficulté pour ces étudiants d'obtenir une aide financière suffisante. Mais on observe, même en Norvège où l'emprunt est particulièrement sécurisé (supra), une "aversion pour le risque" des pauvres, qui peut certes faire l'objet d'explications cognitivistes (Schmidt 2002), mais pourrait aussi refléter une bonne perception du risque réel par des étudiants dépourvus et du soutien financier familial en cas de besoin et du capital social de plus en plus nécessaire pour accéder aux bons emplois²¹. On observe ainsi une tendance à la bi-polarisation de la demande: abandons précoces pour les uns, forte croissance de la demande (surtout qualitative) pour les autres.

Maureen Woodhall pouvait écrire en 1990 : *"there is no evidence that student loans distort career choices"* (p. 16). Ce n'est plus le cas, et l'endettement des étudiants pose maintenant des problèmes sur le marché du travail: *"il y a trente ans, le coût annuel des études dans un college privé équivalait à 21 semaines de salaire moyen; le chiffre actuel est de 53 semaines, soit plus que le salaire annuel moyen. Dans un college public, le coût relatif a doublé, passant de 10 à 21 semaines"*²² (Norris 2006). Toujours aux Etats-Unis le diplômé d'université termine ses études avec en moyenne \$20.000 de dettes; ce montant peut atteindre plus de \$70.000 pour des études de droit ou de médecine. Le

¹⁹ "Derrière tout ceci il y a le fait que de plus en plus de jeunes sortent du secondaire chaque année, que la plupart veulent aller au college, et que par conséquent c'est un marché d'offres: les universités augmentent leurs prix parce qu'elles le peuvent" (Dillon 2005).

²⁰ D'après une estimation récente aux Etats-Unis 200.000 jeunes de familles à faible revenus, sortant du secondaire et académiquement qualifiés, renonceraient à poursuivre des études supérieures pour des raisons financières (Gertner 2006).

²¹ D'après une enquête de Nellie Mae aux USA, 62% des emprunteurs de milieux modestes disent regretter de s'être endettés contre la moitié de ceux issus de familles dont les revenus étaient au-dessus du seuil d'accès aux bourses Pell. 54% des emprunteurs de milieux modestes disent que l'emprunt s'est révélé finalement rentable en termes de choix de carrière, contre 63% pour les plus aisés (Winter 2003).

²² En revanche le coût des études dans un *college* privé moyen, exprimé en valeurs mobilières, aurait baissé, entre 1982 et 2005, de 59 à 23 paniers moyens d'actions (*ibid*).

titulaire d'un diplôme supérieur (*graduate*) consacrerait en moyenne 13,5% de son revenu à rembourser ses emprunts, les institutions financières considérant 8% comme le seuil supérieur "*manageable*" (Kamenetz 2004).

Comment, pour une firme, attirer dans ces conditions un candidat talentueux et le garder ? En lui proposant un salaire très élevé (les grandes firmes d'avocats embauchent des débutants à \$145.000 sans compter les primes) et/ou des stocks-options, "benefits" et avantages en nature. L'endettement des étudiants contribue donc à la hausse des salaires les plus élevés. Ceux des jeunes avocats dans les firmes new-yorkaises ont augmenté de 70% depuis 1985. En revanche, pour le tout-venant des sortants du supérieur, le poids du remboursement de la dette sur des revenus au mieux stables rend moins probable leur accès (ou leur maintien) dans la classe moyenne dont le *college* était la carte d'entrée.

Comment attirer les jeunes diplômés vers les emplois de service public ? Un juriste arrivant sur le marché du travail avec une dette de \$77.300 (plus de deux fois la somme empruntée 10 ans auparavant) peut difficilement la rembourser sur le salaire de \$26.000 d'un jeune magistrat, qui n'a augmenté que de 3,5% depuis 1985 (Gertner 2006). On en recrute néanmoins dans la mesure où certains de ces emplois procurent une expérience rentabilisable dans le privé, mais le turnover est très élevé et la pyramide des âges peu favorable à la qualité et à la continuité du service. Des établissements publics (santé, enseignement supérieur, administration) proposent le remboursement d'une partie de la dette pour attirer certains spécialistes, etc. Mais cette politique s'avère trop coûteuse pour les finances publiques pour permettre de résorber les pénuries. Un rapport de la Maison Blanche considère comme utopique de réussir à embaucher dans les années qui viennent les deux millions d'enseignants nécessaires: aux salaires actuels, le remboursement de la dette est ingérable pour 38% des diplômés qui entrent dans l'enseignement (*ibid*).

Comment résoudre ces problèmes de pénurie ? En important des diplômés également endettés de pays étrangers à salaires plus faibles. Le poids de la dette accumulée pendant les études apparaît de plus en plus comme un facteur déterminant de la fuite des cerveaux des pays où la dette est la plus élevée vers ceux où le niveau relatif des salaires en permet le remboursement (Vinokur 2006).

Conclusion

A ce jour, la capacité du nouveau modèle de pilotage de l'enseignement supérieur – combinant *cost-sharing*, financement des études par les prêts et concurrence entre les établissements – à remplir les objectifs fixés par la doctrine n'est pas avérée.

Il se peut qu'il économise les finances publiques, mais ce n'est pas prouvé. Le système qui se met en place augmente la difficulté de connaître la participation effective de l'Etat au financement de l'enseignement supérieur et son coût réel: flux de transferts au secteur financier au titre de l'aide aux étudiants, coûts d'administration des systèmes de prêts, dégrèvements fiscaux, réduction ou effacement de la dette au cas par cas, etc. s'ajoutent aux pratiques d'extériorisation des services et de partenariats publics-privés pour assurer l'opacité de la dépense publique. Il n'est pas évident qu'avec le *cost-sharing* et les prêts l'Etat dépense moins pour l'enseignement supérieur, ni que ce qui est comptabilisé comme dépense à ce titre lui soit réellement affecté.

L'effet des systèmes de prêts sur la demande globale d'enseignement supérieur est inconnu: si la demande ne cesse de croître, est-ce grâce à ou malgré l'extension de l'accès au marché des capitaux pour son financement ? Ce qui apparaît clair, en revanche, c'est son incapacité (même en Norvège) à augmenter la participation des populations à faible revenus, pour lesquelles le risque est le plus élevé.

La concurrence entre les établissements a un effet inverse de celui espéré sur le coût de production du service d'enseignement, et l'inflation de son prix est nourrie par la possibilité de l'endettement. Elle a également pour effet de discriminer les prix en faveur des étudiants les plus aisés.

La dette étudiante a un effet cumulatif sur l'inégalité des revenus du travail, inverse de celui anticipé. Elle entretient la croissance des revenus les plus élevés, qui elle-même incite une partie des étudiants à s'endetter de plus en plus pour accéder aux établissements les plus prestigieux; elle exclut l'autre partie, qui pèse sur les salaires en venant grossir l'offre sur les segments inférieurs du marché du travail.

L'endettement des jeunes diplômés engendre des phénomènes migratoires cumulatifs, sur place en les détournant des emplois correspondant à leurs qualifications mais insuffisamment rémunérés (*brain waste*), et à l'étranger (*brain drain*).

Ce premier bilan permet de suggérer l'hypothèse que la logique qui sous-tend la doctrine actuellement dominante est à rechercher moins dans les objectifs affichés que dans l'approfondissement du processus de report, du capital vers le travail, du coût de reproduction de la force de travail et des risques du marché, i.e. dans le nouveau rapport de force qui s'est établi à partir des années 1980. D'après la théorie du capital humain, qui fonde la doctrine, si l'éducation est rentable pour le travailleur c'est parce qu'elle accroît sa productivité, et que la concurrence contraint les employeurs à rémunérer les salariés à leur productivité. Or, pour prendre l'exemple des Etats-Unis (mais des observations similaires ont été faites dans d'autres pays), au premier trimestre 2006 les salaires représentaient 45% du PIB, contre 53,6% au premier trimestre 1970; entre 2000 et 2005 la productivité du travail a crû de 16,6%, le salaire médian de 7,2%. Le salaire horaire médian a baissé de 2% depuis 2003, alors que la productivité a augmenté au cours de la même période (Greenhouse & Leonhardt 2006). Comment rendre compte de la baisse de la part des salaires d'une population de plus en plus éduquée et productive, sinon par l'évolution du partage des gains de productivité en faveur des revenus du capital ? Ce qui remet en perspective l'argument de Johnstone (cité dans l'introduction) selon lequel toute participation du capital au financement de l'instruction ne pourrait qu'être répercutée sur les prix, donc sur les consommateurs-contribuables. La réduction progressive de l'imposition des revenus du capital relève non d'une logique économique (qui supposerait la concurrence pure et parfaite sur les marchés) mais d'un choix politique. Aussi bien, dans les années qui précédaient, lorsqu'un marché du travail "administré" assurait la sécurité des revenus du travail adossés aux qualifications et indexés sur la productivité, le partage des coûts et le financement par l'emprunt, qui auraient pu alors être justifiés sur les arguments actuellement proposés par l'OCDE – n'avaient pas été retenus.

Le problème qui se pose est donc celui de la limite de ce report du capital vers le travail, qui concerne également d'autres composantes de la reproduction de la force de travail (ex. de la santé). On ne peut l'attendre du fonctionnement des marchés, dont on a vu qu'ils ne sont pas auto-régulateurs. En ce moment on s'inquiète fortement aux Etats-Unis du rythme d'accroissement du prix des études supérieures et de l'endettement étudiant qu'aucun mécanisme spontané ne freine, ainsi que de ses conséquences sur l'inégalité d'accès à l'enseignement supérieur et la polarisation des revenus. Il est néanmoins à craindre que ce soit au niveau macroéconomique seulement que la nécessité d'une intervention politique forte se fasse sentir. Deux risques apparaissent en effet à ce niveau. Le premier est celui d'un retour à une pénurie de personnel qualifié si le coût croissant des études, face à des rémunérations stagnantes ou déclinantes, décourage la demande d'enseignement supérieur des classes moyennes. Le second est le risque déflationniste: sauf dans un modèle politiquement maîtrisé dans le long terme comme celui de la Norvège, l'endettement massif des jeunes participe en effet d'un renversement des rapports intergénérationnels. Jusqu'ici la génération active assurait la couverture des besoins des générations pré- et post productives. En ce moment arrive à l'âge adulte aux Etats-Unis la première génération qui devra financer *ex post* une part importante de ses frais de reproduction; à cette dette elle devra alors ajouter l'épargne nécessaire pour sa propre couverture-santé et sa retraite, plus éventuellement celle correspondant à l'éducation de ses enfants²³. On observe déjà chez les jeunes diplômés un report dans le temps de la décohabitation, du mariage et de la procréation, et un accroissement de la durée du travail dans des emplois moins bien payés et qui se précarisent. Même si les employeurs peuvent à court terme considérer cette évolution comme satisfaisante²⁴, les conséquences déflationnistes de cet effet de ciseaux pourraient être d'autant plus graves que la croissance économique repose de plus en plus sur la consommation des ménages de classe moyenne.

²³ Sallie Mae l'a bien compris, qui a récemment (juin 2006) fusionné avec Upromise, une société qui commercialise les plans d'épargne-éducation: "*The acquisition will probably lengthen the potential life span of customers' relationships with Sallie Mae, turning recent graduates who are parents of young children into people who are not only repaying student loans to Sallie, but also saving for future college costs with it.*" (Kingson 2006).

²⁴ Dans une conférence donnée à Sciences Po le 25 janvier 2005 sur le thème "Faut-il augmenter les droits d'inscription ?", R. Gary-Bobo déclarait qu'un avantage supplémentaire du financement des études supérieures par l'emprunt était que les jeunes, arrivant sur le marché du travail endettés, ne pourraient pas épargner pour acheter un logement et fonder une famille et par conséquent seraient plus mobiles.

Références bibliographiques

- Darlin, Damon, 2005, "Today's Lesson: Rethink College Funds", *New York Times* (NYT), 24 septembre.
- Dillon, Sam, 2005, "Tuition Rise Tops Inflation, but Rate Slows, Report Says", *NYT*, 19 octobre.
- Dillon, Sam, 2006, "College Aid Plan Widens US Role in High Schools", *NYT*, 22 janvier.
- Garrett, Th. A. & Poole, William, 2006, "Stop Paying More for Less; Ways to Boost Productivity in Higher Education", *The Regional Economist*, janvier (www.stlouisfed.org).
- Gertner, Jon, 2006, "Forgive Us Our Student Debts", *NYT*, 11 juin.
- Glater, Jonathan D., 2003, "High Tuition Debts and Low Pay Drain Public Interest Law", *NYT*, 12 septembre.
- Glater, Jonathan D., 2006, "MIT to Match Grant Money for Lower-Income Students", *NYT*, 7 mars.
- Glater, Jonathan D., 2007, "Greater Scrutiny on Colleges and Ties to Lenders", *NYT*, 3 février.
- Glater, Jonathan D. & Finder, Alan, 2006, "In Twist on Tuition Game, Popularity Rises With Price", *NYT*, 12 décembre.
- Greenhouse, Steven & Leonhardt, David, 2006, "Real Wages Fail to Match a Rise in Productivity", *NYT*, 28 août.
- Haines, Leah, 2003, "Learning Curves", *The Dominion Post*, 21 juin.
- Johnstone, Bruce D., 2001, "Student Loans in International Perspective: Promises and Failures, Myths and Partial Truths", in *The International Comparative Higher Education Finance and Accessibility Project*. Graduate School of Education. University of Buffalo. State University of NY.
(<http://www.gse.buffalo.edu/org/IntHigherEdFinance/>).
- Johnstone, Bruce D., 2005, "Higher Educational Accessibility and Financial Viability: The Role of Student Loans" (<http://www.gse.buffalo.edu/org/inthigheredfinance/index.html>)
- Kamenetz, Anya, 2004, "Grad school provides exciting new road to poverty", *The Village Voice*, 27 avril.
- Kamenetz, Anya, 2005, "Robbing Joe College to Pay Sallie Mae", *NYT*, 12 décembre.
- Kamenetz, Anya, 2006, "Shady Sallie", *The Village Voice*, 13 janvier.
- Kingson, Jennifer A., 2006, "College Costs and Sallie Mae, Rising Hand in Hand", *NYT*, 14 juillet.
- Krueger, Alan B., 2005, "The Farm-Subsidy Model of Financing Academia", *NYT*, 26 mai.
- Levy, Jan S., 2004, *Student Finance Schemes in Norway*. Paris, UNESCO-IIEP.
- Norris, Floyd, 2006, "Hindsight Advice on Paying for College: Buy Stocks in 1982", *NYT*, 28 octobre.
- Orfield, Gary, 1992, "Money, Equity and College Access", *Harvard Educational Review*, vol. 62, n° 3, automne, p. 337-371.
- Pennell, Hazel & Anne West, 2005, "The Impact of Increased Fees on Participation in Higher Education in England", *Higher Education Quarterly*, vol. 59, n° 2, avril.
- Preston, Holly Hubbard, 2006, "Higher education: Priced out of reach ?", *International Herald Tribune*, 30 juin.
- Price, Tom, 2003, "Rising College Costs", *CQ Researcher*, 5 décembre.
- Schmidt, Christian, 2002, "Psychologie cognitive et analyse des décisions économiques", *LESOD, PHARE. Université de Paris-Dauphine*, 34 p.
- The World Bank, 1994, *Higher Education: Lessons of experience*. Washington DC.
- Vinokur, Annie, 1987, "La Banque Mondiale et les politiques d'ajustement scolaire dans les pays en voie de développement", *Tiers Monde*, t.XXVIII, n° 112, oct-déc., p. 919-934
(http://www.persee.fr/articleAsPDF/tiers_0040-7356_1987_num_28_112_4543/article_tiers_0040-7356_1987_num_28_112_4543.pdf?mode=light)
- Vinokur, Annie (ed), 2005, *Pouvoirs et mesure en éducation*, N° spécial hors-série n° 1, *Cahiers de la Recherche sur l'Éducation et les Savoirs*, juin (http://netx.u-paris10.fr/foreduc/publications/collectives.htm#Pouvoirs_et_mesure_en_education).
- Vinokur, Annie, 2006, "Brain Migration Revisited", *Globalisation, Societies and Education*, vol. 4, n° 1, mars, p. 7-24 (http://netx.u-paris10.fr/foreduc/publications/av_06_brain_migration.pdf).
- Wegmann, Catherine A. & alii, 2003, *Private Loans and Choice in Financing Higher Education*. Washington DC, Institute for Higher Education Policy.
- Winter, Greg, 2003, "College Loans Rise, Swamping Dreams", *NYT*, 28 janvier.
- Winter, Greg, 2004, "A Windfall for a Student Loan Program", *NYT*, 27 août.
- Winter, Greg, 2005, "Financial Aid Rules for College Change, and Families Pay More", *NYT*, 6 juin.

- Woodhall, Maureen, 1990, *Student Loans in Higher Education*. 1. Western Europe and the USA. Paris, UNESCO-IIEP. Educational Forum Series, n° 1.
- Yue Ping, Chung, 2003, *The Student Loan Scheme in Hong Kong*. Bangkok, UNESCO-IIEP.
- Zernike, Kate, 2003, "What a Deal !", *NYT*, 9 novembre.
- Ziderman, Adrian, 2004, *Policy Options for Student Loans Schemes: Lessons from five Asian Case Studies*. Bangkok, UNESCO-IIEP.